

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2025

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier,
portant sur un sujet de droit public

EPREUVE N° 5

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET : Lors d'une réunion de travail avec les organisations syndicales, le Directeur Général des Services du Département X a été alerté sur le comportement inapproprié du Directeur des solidarités (violences et insultes envers des agents d'une part et propos à caractères sexuels ou sexistes d'autre part). Il sollicite le Directeur des Ressources Humaines pour obtenir une analyse de la situation et des propositions de solutions.

À partir des documents joints, vous rédigerez à l'attention du Directeur Général des Services une note de synthèse sur le cadre juridique de la procédure disciplinaire dans la fonction publique territoriale, accompagnée de propositions concrètes pour gérer cette situation et éviter qu'elle ne se reproduise au sein du département.

DOCUMENTS JOINTS

| | | |
|-------------------|---|----------------------|
| Document 1 | Code général de la fonction publique, articles L533-1 à L533-6 relatifs aux sanctions disciplinaires | Page 3 |
| Document 2 | Discipline : des jurisprudences récentes en rappellent les grands principes – WEKA – 28 février 2022 | Pages 4 à 6 |
| Document 3 | Les règles disciplinaires applicables aux agents territoriaux en 10 questions – La Gazette des Communes – Sophie Soykurt – 28 novembre 2023 | Pages 7 à 10 |
| Document 4 | CAA de VERSAILLES, 4ème chambre, 14/02/2023, 20VE02981 | Pages 11 à 12 |
| Document 5 | Les enquêtes administratives dans la fonction publique territoriale (extraits) – CIG Petite Couronne – mars 2024 | Pages 13 à 30 |

| | | |
|-------------------|--|----------------------|
| Document 6 | Discipline : la sanction, ça a du bon – Maud Parnaudeau – La Gazette.fr – 03/11/2023 | Pages 31 à 33 |
| Document 7 | Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157 | Pages 34 à 35 |
| Document 8 | Agents publics : tout savoir sur la prolongation d'une mesure de suspension au-delà de 4 mois – La gazette.fr – 21/02/2025 | Pages 36 à 39 |

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



Code général de la fonction publique

Version en vigueur au 21 février 2025

PARTIE LÉGISLATIVE (Articles L1 à L829-2)
Livre V : CARRIÈRE ET PARCOURS PROFESSIONNEL (Articles L511-1 à L562-1)
Titre III : DISCIPLINE (Articles L530-1 à L533-6)
Chapitre III : Sanctions disciplinaires (Articles L533-1 à L533-6)

Section 1 : Échelle des sanctions disciplinaires (Articles L533-1 à L533-3)

Sous-section unique : Sanctions disciplinaires pouvant être infligées à un fonctionnaire (Articles L533-1 à L533-3)

Article L533-1

Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art.

Les sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux fonctionnaires sont réparties en quatre groupes :

- 1° Premier groupe :
 - a) L'avertissement ;
 - b) Le blâme ;
- c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours.
- 2° Deuxième groupe :
 - a) La radiation du tableau d'avancement ;
 - b) L'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par le fonctionnaire ;
 - c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours ;
 - d) Le déplacement d'office dans la fonction publique de l'Etat.
- 3° Troisième groupe :
 - a) La rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par le fonctionnaire ;
 - b) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.
- 4° Quatrième groupe :
 - a) La mise à la retraite d'office ;
 - b) La révocation.

Article L533-2

Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art.

Dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique territoriale, la radiation du tableau d'avancement peut

également être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des deuxième et troisième groupes mentionnées aux 2° et 3° de l'article L. 533-1.

Article L533-3

Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art.

L'exclusion temporaire de fonctions, privative de toute rémunération, peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Celui-ci ne peut avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du troisième groupe, de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois.

Le fonctionnaire est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis, si, pendant une période de cinq ans après le prononcé d'une exclusion temporaire de fonctions, il n'a fait l'objet d'aucune autre sanction que l'avertissement ou le blâme. Cette période est réduite à trois ans à compter du prononcé d'une exclusion temporaire de fonctions du premier groupe.

L'intervention d'une exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ou d'une sanction disciplinaire du deuxième ou troisième groupe durant cette même période entraîne la révocation du sursis.

Section 2 : Publicité, inscription au dossier du fonctionnaire (Articles L533-4 à L533-6)

Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art.

Article L533-4

Dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique territoriale, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publics la décision portant sanction et ses motifs.

Article L533-5

Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art.

Parmi les sanctions du premier groupe, le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions sont inscrits au dossier du fonctionnaire. Ils sont effacés automatiquement du dossier au bout de trois ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.

Article L533-6

Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art.

Le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire des deuxième ou troisième groupes peut, après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire, introduire auprès de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire dont il relève une demande tendant à la suppression de toute mention de la sanction prononcée dans son dossier.

Un refus ne peut être opposé à cette demande qu'à condition qu'une autre sanction soit intervenue pendant cette période.

RESSOURCES HUMAINES / DROITS ET
OBLIGATIONS

Discipline : des jurisprudences récentes en rappellent les grands principes

Collectivités territoriales

Procédure disciplinaire

Sanction

Sanction disciplinaire

Publié le 28 février 2022 à 9h30 - par Rédaction Weka

Comme pour les salariés du secteur privé, les fonctionnaires peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires lorsqu'ils commettent une faute dans l'exercice de leurs fonctions. Le droit disciplinaire se construit régulièrement à travers la jurisprudence, dont des arrêts récents en rappellent les fondements.



Aux termes de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ». L'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que « Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : Premier groupe : l'avertissement ; le blâme ; l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours (...) ». 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.

Une proportion doit être respectée entre la faute commise et la sanction prononcée

Ce principe fondateur du droit disciplinaire s'illustre dans plusieurs jurisprudences récentes dont en premier lieu, l'arrêt de la CAA de Marseille du 25 novembre 2021, n° 20MA04217. Les faits sanctionnés actent que le prononcé d'une exclusion temporaire de fonctions d'une durée de trois jours est proportionné vis-à-vis du refus persistant d'un agent de retirer son badge et de pointer.

Une rétrogradation est aussi une sanction adaptée à l'encontre d'un agent qui utilise les moyens de son service et trompe son autorité hiérarchique à des fins personnelles (Arrêt de la CAA de Versailles, 14 décembre 2021, n° 19VE03045). Un agent ne doit pas abuser des moyens mis à sa disposition dans l'exercice de ses missions.

Par contre, une sanction d'exclusion de fonction de trois jours est entachée d'une erreur d'appréciation dans le cas où un agent répare un véhicule personnel durant les heures de service. Si ces faits sont bien constitutifs d'une faute, de nature à justifier une sanction disciplinaire, il ressort de cette situation qu'une sanction d'exclusion de fonction de trois jours est disproportionnée au regard des faits commis (Arrêt de la CAA de Paris, 15 octobre 2021, n° 19PA04131)

Seule une sanction actée dans la loi peut être prononcée / Exemption de sanction disciplinaire

Par un arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Douai n° 20DA01948 du 20 janvier 2021, la jurisprudence rappelle que seule une sanction prévue par la loi peut être prononcée. Elle indique en particulier qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit de mesure de reclassement en cas de sanction disciplinaire. De plus, l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 précise qu'une sanction disciplinaire est prononcée sans préjudice des peines prévues par la loi pénale.

Certains faits peuvent également exempter de sanction disciplinaire. Un chef de service qui fait chuter un de ses subordonnés pour mettre fin à une altercation physique et violente avec un autre collègue ne commet pas de faute disciplinaire (Arrêt de la CAA de Bordeaux, 17 mai 2021, n° 18BX04362). Cette position jurisprudentielle est notamment justifiée par l'urgence de la situation qui nécessitait de séparer des agents qui en étaient venus aux mains.

La jurisprudence valide à l'opposé la sanction d'un agent qui a refusé sa réquisition malgré l'illégalité de celle-ci. Malgré une réquisition illégale pour assurer la continuité du service public – un jour de grève – un agent peut ainsi être sanctionné pour avoir refusé d'assurer son service ce jour-là (Arrêt de la CAA de Lyon, 17 juin 2021, n° 19LY01024).

Il convient par ailleurs de remarquer qu'aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de 3 ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction.

On vous accompagne

Retrouvez les dernières fiches sur la thématique « Ressources humaines »

Procédure disciplinaire : mise en œuvre de l'action disciplinaire devant l'instance disciplinaire

19/02/25 #Procédure disciplinaire #Contractuel

Procédure disciplinaire : droits de la défense

#Procédure disciplinaire #Contractuel

19/02/25

STATUT

Les règles disciplinaires applicables aux agents territoriaux en 10 questions

Sophie Soykurt | Statut | Actu Emploi | Actu Expert | Actu juridique | Dossiers juridiques | Fiches de droit pratique | France | Toute l'actu RH | Publié le 28/11/2023

| Mis à jour le 05/03/2024

La mise en œuvre du pouvoir disciplinaire par l'employeur territorial répond à des règles précises qui offrent aux agents publics, fonctionnaires ou contractuels, des garanties importantes.



01 – Quels sont les agissements susceptibles de sanctions disciplinaires ?

Une **sanction disciplinaire** a pour objet de sanctionner « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions », sans pour autant que la loi donne une définition plus précise de la faute disciplinaire (code général de la fonction publique, CGFP, art. L530-1).

S'agissant des **agents contractuels**, le décret du 15 février 1988 considère que constitue une faute disciplinaire, « tout manquement au respect des obligations auxquelles sont assujettis les agents publics, commis par un agent contractuel dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions » (art. 36).

- Pour les mêmes faits, un agent public peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire (c'est-à-dire d'ordre professionnel) et d'une sanction pénale. En revanche, une seule sanction disciplinaire peut être prise à l'égard des mêmes faits.

02 – Quelles sont les différentes sanctions disciplinaires ?

Aucune sanction disciplinaire ne peut être prise à l'encontre d'un fonctionnaire territorial en dehors de celles énumérées par la loi (CGFP, art. L.533-1 à L.533-3). Elles sont réparties en quatre groupes :

1er groupe

- Avertissement
- Blâme
- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours

2e groupe

- Radiation du tableau d'avancement

- Abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur
- Exclusion temporaire de fonctions de 4 à 15 jours

3e groupe

- Rétrogradation au grade immédiatement inférieur, à un échelon comportant un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par le fonctionnaire
- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 16 jours à 2 ans

4e groupe

- Mise à la retraite d'office
- Révocation

L'exclusion temporaire de fonctions est privative de toute rémunération (CGFP, art. L533-3). Par ailleurs, la radiation du tableau d'avancement peut également être prononcée à titre de sanction complémentaire de l'une des sanctions des 2e et 3e groupes (CGFP, art. L533-2).

03 – Quelles sanctions peuvent être prononcées à l'encontre des stagiaires et des contractuels ?

Des sanctions propres aux fonctionnaires territoriaux stagiaires sont déterminées par le décret du 4 novembre 1992 :

- avertissement, blâme,
- exclusion temporaire de fonctions de trois jours maximum,
- exclusion temporaire d'une durée de quatre à quinze jours
- et, enfin, exclusion définitive du service.

Concernant les agents contractuels territoriaux, le décret du 15 février 1988 liste les sanctions susceptibles de leur être infligées (décret n°88-145, art. 36-1). On en dénombre désormais cinq (avertissement, blâme, exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours, exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre jours à six mois pour les agents en CDD et de quatre jours à un an pour les agents en CDI et, enfin, la sanction la plus grave qui consiste en un licenciement, sans préavis ni indemnité).

On notera que les sanctions d'exclusion temporaire de fonctions sont privatives de rémunération et peuvent être assorties d'un sursis total ou partiel de un mois maximum quand l'agent a été recruté par un CDI.

04 – Quelle sanction choisir ?

La sanction prononcée doit être proportionnelle aux faits commis par l'agent. En cas de recours contentieux, le juge administratif vérifie que les faits reprochés à l'agent public justifient une sanction disciplinaire. Il s'assure également que la sanction retenue soit proportionnée à la gravité de ces fautes et ne soit ni trop sévère ni trop clémente (CE, 27 mars 2020, req. n°427868 ^[1]).

05 – Quelle est la procédure disciplinaire à suivre ?

La mise en œuvre du pouvoir disciplinaire répond à des règles précises qui offrent aux agents poursuivis des garanties importantes. Tout d'abord, le pouvoir disciplinaire est exercé par l'autorité investie du pouvoir de nomination ou de recrutement s'agissant des agents contractuels. Aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction. En cas de poursuites pénales concomitantes, ce délai s'interrompt jusqu'à la décision définitive du juge pénal.

Passé ce délai (et sauf si une autre procédure disciplinaire a été engagée contre l'agent entre-temps), les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire (CGFP, art. L532-2 ^[2]; décret n°88-145, art. 36). Pour se prononcer, si l'agent est fonctionnaire, l'autorité territoriale doit consulter au préalable la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline, sauf si la sanction envisagée relève du 1er groupe (CGFP, art. L532-5 ^[3]).

Pour les contractuels, la commission consultative paritaire doit être consultée si la sanction envisagée est une des deux plus graves. Pour autant, l'avis du conseil de discipline ne lie pas l'autorité territoriale qui décide ensuite la sanction.

Par ailleurs, quel que soit le groupe dans lequel se situe la sanction envisagée, l'agent titulaire ou non a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes ; il doit pouvoir préparer sa défense et disposer notamment d'un délai suffisant pour prendre connaissance de son dossier. - L'administration doit l'informer de son droit à communication de son dossier. Il peut se faire assister par les défenseurs de son choix.

06 – La sanction disciplinaire doit-elle être motivée ?

La sanction disciplinaire, de même que, le cas échéant, l'avis du conseil de discipline doivent être motivés (CGFP, art. L532-5 ^[3]).

Par ailleurs, l'autorité territoriale peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publics la décision portant sanction et ses motifs (CGFP, art. L533-4) ^[4]. La sanction doit également être motivée (décret n°89-677, art. 14 ^[5]; décret n°88-145, art. 36-1 ^[6]).

07 – Dans quelles conditions les sanctions disciplinaires sont-elles inscrites dans le dossier du fonctionnaire ?

Les sanctions disciplinaires sont inscrites dans le dossier du fonctionnaire, à l'exclusion de l'avertissement. Toutefois, le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions du 1er groupe sont automatiquement effacés au terme de trois années, si aucune autre sanction disciplinaire n'est intervenue durant cette période.

D'autre part, le fonctionnaire frappé d'une sanction disciplinaire des 2e ou 3e groupes peut, après dix années de services effectifs à compter de la date de sanction disciplinaire, demander à l'autorité territoriale dont il relève à ce qu'aucune trace de la sanction prononcée ne subsiste dans son dossier. Si, par son comportement général, l'intéressé a donné toute satisfaction depuis la sanction dont il a fait l'objet, il est fait droit à sa demande. L'autorité territoriale statue, après avis du conseil de discipline (décret n°89-677 art. 31) ^[7].

08 – Les sanctions disciplinaires peuvent-elles être prononcées avec sursis ?

Lorsqu'est prononcée une exclusion temporaire de fonctions, elle peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une exclusion temporaire des fonctions du 3e groupe, ce sursis est limité : il ne peut pas avoir pour effet de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois.

Par ailleurs, l'intervention d'une exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ou d'une sanction disciplinaire du 2e ou du 3e groupe pendant une période de cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire entraîne la révocation du sursis.

En revanche, si aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement ou le blâme n'est prononcée durant la même période, le fonctionnaire concerné est définitivement dispensé de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis (CGFP, art. L533-3) ^[8].

09 – Quelles sont les voies de recours contre une sanction disciplinaire ?

L'agent sanctionné peut former un recours gracieux et/ou saisir le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la sanction, mais la sanction reste applicable. Le conseil de discipline de recours a été supprimé par la loi n°2019-828 du 9 août 2019. [9]

10 – Quelle est la différence entre sanction et suspension ?

La suspension n'est pas une sanction disciplinaire : en cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, la loi autorise l'autorité territoriale titulaire du pouvoir disciplinaire à suspendre le fonctionnaire concerné, à condition de saisir sans délai le conseil de discipline (CGFP, art. L.531-1 et s.). Cette suspension est une mesure conservatoire destinée à tenir l'agent éloigné du service, mais ne constitue pas, en elle-même, une sanction disciplinaire. Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires.

La suspension est temporaire : la situation du fonctionnaire doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité titulaire du pouvoir disciplinaire, l'intéressé est rétabli dans ses fonctions, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales.

Toutefois, s'il fait l'objet de poursuites pénales et que les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle, il est également rétabli dans ses fonctions à l'expiration du même délai. Si, en revanche, l'agent n'est pas rétabli dans ses fonctions, il peut être affecté provisoirement, sous réserve de l'intérêt du service, dans un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est, le cas échéant, soumis. A défaut, il peut être détaché d'office, à titre provisoire, dans un autre corps ou cadre d'emplois pour occuper un emploi compatible avec de telles obligations.

Enfin, en cas de non-lieu, relaxe, acquittement ou mise hors de cause, l'autorité hiérarchique procède au rétablissement dans ses fonctions du fonctionnaire.

- **Sanctions** – Pour les mêmes faits, un agent peut faire l'objet de sanctions disciplinaire et pénale. Mais une seule sanction disciplinaire peut être prise à l'égard des mêmes faits.
- **Délai** – Aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée passé un délai de trois ans à compter du jour où la collectivité a eu une connaissance effective des faits passibles de sanction.
- **Suspension** – La suspension d'un agent auteur d'une faute grave est une mesure conservatoire destinée à le tenir éloigné du service, mais pas, en elle-même, une sanction disciplinaire.

REFERENCES

- Code général de la fonction publique (CGFP), art. L125-1 ; art. L530-1 et s.
- Décret n°88-145 du 15 février 1988
- Décret n°89-677 du 18 septembre 1989
- Décret n°92-1194 du 4 novembre 1992

CAA de VERSAILLES, 4ème chambre, 14/02/2023, 20VE02981, Inédit au recueil Lebon

CAA de VERSAILLES - 4ème chambre

Lecture du mardi 14 février 2023

N° 20VE02981

Inédit au recueil Lebon

Président
M. BROTONS

Rapporteur public
Mme VISEUR-FERRÉ

Rapporteur
Mme Marie-Gaëlle BONFILS

Avocat(s)
SCP SERGE LEQUILLERIER - FREDERIC GARNIER

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS



procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une première requête, enregistrée sous le n° 1711444, Mme B... C... a demandé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'annuler la décision du 10 octobre 2017 par laquelle le directeur des ressources humaines du groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise l'a suspendue de ses fonctions à titre conservatoire pour une durée maximale de quatre mois.

Par une seconde requête, enregistrée sous le n° 1801533, Mme B... C... a demandé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'annuler la décision du 22 janvier 2018 par laquelle le directeur du groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise a prononcé à son encontre la sanction de l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée d'un an assortie d'une période de sursis de neuf mois.

Par un jugement n° 1711444, 1801533 du 29 septembre 2020, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté ces demandes.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 19 novembre 2020, Mme B... C..., représentée par Me Lequillier, avocat, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler les décisions du 10 octobre 2017 et du 22 janvier 2018 ;

3°) de condamner le groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise à lui verser la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et à lui rembourser les dépens.

Elle soutient que :

- le seul fait qui serait d'une gravité suffisante pour justifier une mesure de suspension, en l'occurrence l'intervention dans la prise en charge médico-psychologique d'une patiente, n'est pas établi ;
- la matérialité des autres faits ne l'est pas davantage ;
- les seuls faits avérés sont, au vu du contexte, insusceptibles de justifier une sanction ;
- la sanction infligée est disproportionnée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 novembre 2022, le groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise conclut au rejet

de la requête et à ce que Mme C... soit condamnée à lui verser une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la requête est partiellement irrecevable au regard des dispositions des articles R. 411-1 et R. 811-13 du code de justice administrative s'agissant de la décision du 22 janvier 2018 ;

- les autres moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme A... ;

- les conclusions de Mme Viseur-Ferré, rapporteure publique,

- et les observations de Me Beaulac pour le groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise.

Considérant ce qui suit :

1. Mme C..., qui exerce depuis 2008 les fonctions d'aide médico-psychologique en qualité d'agent titulaire depuis 2009, a été affectée au sein de la maison d'accueil spécialisée de Beaumont-sur-Oise le 1er février 2011. Par une décision du 10 octobre 2017, le directeur des ressources humaines du groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise l'a suspendue de ses fonctions à titre conservatoire pour une durée de quatre mois. Par une décision du 22 janvier 2018, prise après avis du conseil de discipline de l'établissement le 11 janvier 2018, le directeur du groupe hospitalier a infligé à Mme C... la sanction disciplinaire de l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée d'un an, assortie d'une période de sursis d'une durée de neuf mois. Mme C... interjette appel du jugement du 29 septembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté ses demandes tendant à l'annulation des décisions du 10 octobre 2017 et du 22 janvier 2018.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : " La juridiction est saisie par requête. (...) Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours. "

3. La requête de Mme C... ne constitue pas la seule reproduction littérale de ses écritures de première instance et comporte une critique du jugement attaqué, y compris en ce qui concerne la décision du 22 janvier 2018. Une telle motivation répond aux conditions posées par l'article R. 411-1 du code de justice administrative et met la cour en mesure de se prononcer sur le bien-fondé du jugement de première instance. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de motivation partielle de la requête doit être écartée.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la décision du 10 octobre 2017 :

4. Aux termes de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, dans sa version applicable : " En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline. (...) / Si, à l'expiration d'un délai de quatre mois, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire, le fonctionnaire qui ne fait pas l'objet de poursuites pénales est rétabli dans ses fonctions. (...) " .

5. Il résulte des dispositions précitées de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 que la suspension d'un agent public, qui ne revêt pas par elle-même le caractère d'une sanction disciplinaire, est une mesure conservatoire qui a pour objet d'écartier l'intéressé du service pendant la durée nécessaire à l'administration pour tirer les conséquences de ce dont il est fait grief à l'agent. Elle peut être légalement prise dès lors que l'administration est en mesure, à la date de la décision litigieuse, d'articuler à l'encontre de l'intéressé des griefs qui ont un caractère de vraisemblance suffisant et qui permettent de présumer que celui-ci a commis une faute grave.

6. Il ressort des pièces du dossier que pour décider la suspension à titre conservatoire de Mme C..., le directeur des ressources humaines du groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise s'est fondé sur les rapports établis les 3 mai et 9 octobre 2017, respectivement par le coordonnateur de pôle et le cadre de santé travaillant avec l'intéressée. Il a retenu que la manière de servir de Mme C... portait atteinte au bon fonctionnement du service mettant en jeu la qualité et la sécurité

des soins ainsi que la sécurité des agents. Les rapports en litige, dont les faits ne sont pas précisément repris dans la décision en litige, recensent les manquements de Mme C... de manière succincte et sans préciser le jour de la commission des faits reprochées à l'agent. S'il peut être tenu pour acquis que l'intéressée a, entre janvier 2016 et septembre 2017, sollicité à plusieurs reprises des jours de congés en contournant la procédure prévue à cet effet et qu'elle reconnaît avoir informé la psychologue de la demande d'une résidente dont elle était la référente, il n'est en revanche pas établi qu'au mois d'août 2017, elle se serait immiscée dans la prise en charge médicale de cette résidente et aurait outrepassé ses fonctions en allant à l'encontre des consignes de l'équipe médicale relatives à la situation familiale de la patiente. A cet égard, le rapport produit est vague et n'est corroboré par aucune attestation, notamment d'un membre de l'équipe soignante. Dans ces conditions, les faits reprochés à Mme C... qui, au jour de la décision en litige, présentaient un caractère suffisant de vraisemblance, étaient en revanche dépourvus de la gravité justifiant, dans l'intérêt du service, la mesure conservatoire attaquée.

7. Il résulte de ce qui précède que Mme C... est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a refusé d'annuler la décision du directeur des ressources humaines du groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise du 10 octobre 2017 prononçant sa suspension de fonction pour une durée maximale de quatre mois.

En ce qui concerne la décision du 22 janvier 2018 :

8. Aux termes de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 dans sa version applicable : " Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale. " L'article 81 de la loi du 9 janvier 1986, dans sa version applicable au litige dispose : " Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes : / Premier groupe : / L'avertissement, le blâme ; / Deuxième groupe : / La radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours ; / Troisième groupe : / La rétrogradation, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans ; / Quatrième groupe : / La mise à la retraite d'office, la révocation. (...) / L'exclusion temporaire de fonctions, qui est privative de toute rémunération, peut être assortie d'un sursis total ou partiel. (...) ".

9. Il incombe à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'établir les faits sur le fondement desquels elle inflige une sanction à un agent public. 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.

10. Une part, il ressort de la décision en litige que la sanction de l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée d'un an assortie d'une période de sursis de neuf mois prononcée à l'encontre de Mme C... est motivée, notamment, par le fait que l'intéressée ne respectait ni sa hiérarchie, ni le cadre de ses fonctions et de ses missions qu'elle a outrepassé, qu'elle avait tenu des propos irrespectueux, qu'elle avait fait preuve d'une attitude menaçante à l'encontre de sa hiérarchie et à l'égard de ses collègues, et, enfin, qu'elle a refusé à plusieurs reprises de réaliser les tâches qui lui étaient confiées.

11. Si l'attitude agressive, irrespectueuse et peu professionnelle reprochée à Mme C... à l'égard de ses collègues n'est établie que par les rapports peu circonstanciés de deux cadres, alors que la requérante produit plusieurs témoignages et pétitions attestant de son attitude professionnelle et constructive envers les autres agents, en revanche, il peut être tenu pour acquis que l'intéressée a fait montre d'irrespect à l'égard de sa hiérarchie et a refusé d'exécuter plusieurs tâches attendues d'elle. En outre, elle n'a pas respecté les procédures d'organisation des plannings de travail et de demande de congés, ce qui constituent des fautes de nature à désorganiser le service. S'agissant du non-respect des consignes, si la requérante n'est pas sérieusement contredite quand elle soutient de manière constante que l'utilisation d'un lève-malade dont elle s'est affranchie à une reprise n'était pas possible dans la pièce et qu'elle n'a aucunement mis en danger le patient par son geste, il est cependant constant qu'elle s'est elle-même blessée à cette occasion. Pour justifier qu'elle ne portait pas des tenues de service propres, nécessaires à l'accomplissement des tâches dans des conditions d'hygiène satisfaisantes, l'intéressée se contente d'alléguer, sans aucunement l'établir, que la blanchisserie de l'établissement connaissait des dysfonctionnements ne permettant pas à l'employeur d'assurer ses obligations. Ainsi, alors même qu'il n'est pas établi par le groupe hospitalier que Mme C... aurait outrepassé son rôle en s'immisçant dans une procédure de soins, les faits de non-respect des procédures internes, de désorganisation du service et de manquement au respect hiérarchique peuvent être considérés comme établis.

12. D'autre part, les faits établis au point précédent caractérisent un manquement fautif aux obligations de l'agent. Au vu de leur caractère répété, d'une première alerte en 2013 émise par la hiérarchie à l'égard de son agent en raison de son attitude, et de l'absence de prise de conscience de son attitude par l'agent, y compris devant le conseil de discipline, la sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'une durée d'un an assortie d'une période de sursis de neuf mois infligée à Mme C... n'est pas disproportionnée.

13. Il résulte de ce qui précède que Mme C... n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 22 janvier 2018. Sur les frais liés à l'instance :

14. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les parties sur le

fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ni à celles présentées par Mme C... au titre des dépens, en l'absence de tels frais.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1711444 et n° 1801533 du 29 septembre 2020 du tribunal administratif de Cergy-Pontoise est annulé en tant qu'il a refusé d'annuler la décision du directeur des ressources humaines du groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise du 10 octobre 2017 prononçant la suspension de fonctions de Mme C... pour une durée maximale de quatre mois.

Article 2 : La décision du 10 octobre 2017 prise par le directeur des ressources humaines du groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise à l'encontre de Mme C... est annulée.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à Mme B... C... et au groupe hospitalier Carnelle Portes de l'Oise. Délibéré après l'audience du 17 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. Brotons, président,

Mme Le Gars, présidente assesseur,

Mme Bonfils, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 février 2023.

La rapporteur,

M.-G. A...Le président,

S. BROTONS La greffière,

S. de SOUSA

La République mande et ordonne au ministre de la santé et de la prévention, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme

La greffière,

N° 20VE029812



PARTIE 1

QU'EST-CE QU'UNE ENQUÊTE ADMINISTRATIVE ?



Finalités de l'enquête administrative

Quand faut-il déclencher une enquête administrative ?
Est-elle toujours nécessaire ?
Est-elle la réponse la plus adaptée à la situation ?
N'y a-t-il pas d'autres actions à envisager ?

Une enquête administrative est une **investigation** menée par une administration, une collectivité territoriale ou un établissement public, **dont l'objet est de permettre d'établir la réalité et la véracité de faits, d'accusations et d'allégations portés à sa connaissance**. Cette étape permet donc à une autorité de recueillir toute sorte d'éléments et de preuves, à charge ou à décharge, et de l'éclairer sur les suites à donner à une situation particulière. L'opportunité de mener une enquête administrative est donc étroitement liée à ses finalités.

L'enquête administrative constitue un préalable, non obligatoire¹, sauf dans certains cas², mais parfois nécessaire, voire indispensable, **à une décision ou à une mesure administrative prise par une autorité territoriale**.

S'il apparaît que l'employeur n'a pas besoin d'obtenir des éléments supplémentaires avant de prendre une décision, que les faits portés à sa connaissance sont sans équivoque ou que d'autres ressources paraissent plus appropriées, l'enquête administrative n'est peut-

être pas indispensable ou, en tout cas, pas la seule option à sa disposition. *A contrario*, en présence de circonstances plus complexes, l'enquête pourra être jugée nécessaire par l'autorité territoriale, par exemple face à des accusations de harcèlement moral.

Le juge administratif a, à cet égard, récemment considéré que le refus de diligenter une enquête administrative ne peut pas faire l'objet d'un recours contentieux dans la mesure où « *la décision de procéder ou non à une enquête interne constitue une mesure d'ordre intérieur. Par suite, le refus que l'administrateur du Collège de France a opposé à la demande de Mme A B de diligenter une enquête administrative portant sur les agissements d'un professeur ne revêt pas le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.* » (CAA Paris, 11 mars 2022, n° 21PA04591).

Cette notion de mesures d'ordre intérieur « *est employée par le juge administratif pour qualifier certains actes pris par l'autorité administrative pour l'organisation du service ou pour des motifs disciplinaires, dans des domaines où elle jouit d'un très large pouvoir discrétionnaire*³ ».

¹. Conseil d'État, 15 mars 2004, n° 255392 ; Conseil d'État, 23 novembre 2016, n° 397324 /2. Cf ci-après « enquêtes liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles » et « enquêtes en cas de danger grave et imminent » /3. Répertoire de contentieux administratif, Recours pour excès de pouvoir : conditions de recevabilité, n° 136



Ne pas confondre l'enquête administrative et l'enquête judiciaire

L'enquête administrative et l'enquête judiciaire n'ont pas les mêmes finalités et n'obéissent pas au même régime, l'une étant strictement encadrée, l'autre non.

Une enquête administrative n'est ni une enquête préliminaire ni une information judiciaire.

Si l'enquête préliminaire et l'information judiciaire supposent l'existence d'une infraction pénale, la première est effectuée par des officiers de police judiciaire ou des agents de police judiciaire ou encore par le procureur de la République, alors que la seconde est menée par un juge d'instruction.

L'enquête administrative ne nécessite pas, quant à elle, la commission d'une infraction pénale et, diligentée par une autorité administrative, elle peut être conduite par toute personne désignée par elle pour la mener.

Dans le cas de faits portés à la connaissance de l'autorité territoriale qui seraient également constitutifs d'une infraction pénale, l'autorité territoriale peut dé-

clencher une enquête administrative indépendamment de l'enquête judiciaire.

De même, contrairement à l'enquête judiciaire qui obéit au respect d'un formalisme strict fixé par le code de procédure pénale, l'enquête administrative n'est soumise à aucun formalisme, les dispositions du code de procédure pénale ne lui étant pas applicables. Ainsi, les principes liés au respect des droits de la défense et du contradictoire ne s'appliquent pas à l'enquête administrative. Toutefois, le présent guide reviendra sur ces notions (cf Partie 3).

Cette différence de régime s'explique par le fait que, dans le cadre de l'enquête judiciaire, les enquêteurs disposent de pouvoirs forts de contrainte (ex : interpellation, menottage, garde à vue) et de moyens d'investigations beaucoup plus intrusifs qui s'étendent aux biens (ex : écoutes, perquisitions, scellés d'objets, etc). Dans le cadre de l'enquête administrative, les personnes chargées de la mener n'ont aucun pouvoir coercitif de ce type.



Indépendance des enquêtes administratives, des enquêtes judiciaires, et des suites qui y sont données

Ces deux enquêtes n'ont pas les mêmes finalités. En effet, si l'enquête administrative tend à établir la matérialité de faits pouvant être constitutifs d'un manquement à une obligation imposée aux agents publics et donc d'une faute disciplinaire susceptible d'être sanctionnée disciplinairement, l'enquête judiciaire vise, quant à elle, à caractériser la commission d'une infraction pénale pouvant conduire à des poursuites judiciaires dont l'objectif est de réparer le trouble causé à l'ordre public. L'enquête administrative et l'enquête judiciaire et in fine les poursuites qui peuvent en découler sont indépendantes l'une de l'autre, comme l'a rappelé le juge administratif à plusieurs reprises ([CAA Paris, 2 octobre 2007, n° 06PA03333](#), [Conseil d'État, 3 septembre 2009, n° 434072](#)).

De ce fait, il n'est pas nécessaire d'attendre les résultats d'une enquête judiciaire avant de décider des suites à donner à des faits signalés à l'employeur. Au contraire, certains faits portés à la connaissance d'un employeur public nécessitent sans attendre l'action de l'administration. Tel est le cas des faits entrant dans le dispositif de signalement pour lesquels l'employeur est tenu de les faire cesser et de les traiter,

au besoin par le déclenchement d'une enquête administrative. Le défaut d'intervention d'une administration à la suite d'un signalement pourrait au contraire être constitutif d'une faute engageant sa responsabilité. L'attente des résultats de l'enquête judiciaire, pouvant prendre plusieurs années, ne lui permettrait pas d'atténuer sa responsabilité.

Par ailleurs, l'action disciplinaire est encadrée dans un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction, conformément à l'article L. 532-2 du CGFP. Le Défenseur des droits, dans sa décision-cadre n° 2021-065, du 12 avril 2021, rappelle que « *l'interaction avec la procédure pénale ne peut justifier que la procédure [disciplinaire] soit retardée* » et s'attache « *à rappeler à l'administration qu'elle se doit d'user de son pouvoir disciplinaire sans attendre l'issue de cette procédure pénale quand celle-ci est en cours* ».

Enfin, dès lors que les faits sont constitutifs d'un crime ou d'un délit, l'autorité territoriale doit les signaler au procureur de la République au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, et ce sans délai.

4. Article 1^{er} du décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique



Différentes situations pouvant déclencher une enquête administrative

Un certain nombre de dispositions législatives ou réglementaires de la fonction publique font référence à l'enquête administrative, dont certaines en imposent même le déclenchement.

Le guide s'intéressera essentiellement aux enquêtes administratives relatives aux quatre domaines suivants :

- les enquêtes liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles ;
- les enquêtes ayant trait aux dangers graves et imminents ;
- les enquêtes liées à la procédure disciplinaire ;
- et enfin celles entrant dans le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes, de menaces et de tout autre acte d'intimidation dans la fonction publique.

Des enquêtes dans d'autres domaines peuvent aussi être conduites lorsque l'autorité territoriale l'estime utile.



Les enquêtes liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles

Dans le cadre des accidents de service ou des maladies professionnelles contractées en service, une autorité territoriale peut être amenée à, voire obligée de déclencher une enquête administrative.

CAS DANS LESQUELS L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE EST OBLIGATOIRE

L'enquête administrative de la formation spécialisée du comité social territorial en cas d'accident grave

La formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, instituée au sein d'un comité social territorial (FSSSCT) est appelée à réaliser des enquêtes administratives, notamment en matière d'accident de service et de maladie professionnelle contractée en service, comme le prévoit l'article 65 du décret n° 2021-571 du 10 mai 2021 relatif aux comités sociaux territoriaux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics :

« La formation spécialisée compétente est réunie dans les plus brefs délais à la suite de tout accident ayant entraîné ou pu entraîner des conséquences graves. Elle procède à une enquête à l'occasion de chaque accident du travail, accident de service ou de chaque maladie professionnelle ou à caractère professionnel au sens des 3° et 4° de l'article 6 du décret du 10 juin 1985 susvisé. »

Sont ainsi visés aux 3° et 4° de l'article 6 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale :

- les accidents de service graves ou les maladies professionnelles ou à caractère professionnel grave ayant entraîné mort d'homme, ou paraissant devoir entraîner une incapacité permanente, ou ayant révélé l'existence d'un danger grave, même si les conséquences ont pu en être évitées ;
- les accidents de service ou les maladies professionnelles ou à caractère professionnel présentant un caractère répété à un même poste de travail, ou à des postes de travail similaires, ou dans une même fonction, ou des fonctions similaires.

Dans de telles situations, **l'enquête administrative s'impose à l'autorité territoriale** qui n'a aucun pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité ou non de la déclencher.

De même, **les personnes chargées de mener l'enquête ne sont pas librement choisies** par la collectivité ou l'établissement public. En effet, l'article 65 cité plus haut indique que les enquêtes sont réalisées par une délégation de la formation spécialisée, comprenant le président ou son représentant au sein de la collectivité ou de l'établissement et au moins un représentant du personnel de cette formation. Elle peut également être assistée d'un médecin de prévention, de l'agent chargé des fonctions d'inspection (ACFI), de l'assistant ou du conseiller de prévention.

Une fois l'enquête effectuée, la délégation doit informer la formation spécialisée des conclusions de l'enquête et des suites qui lui sont données :

« Les enquêtes sont réalisées par une délégation comprenant le président ou son représentant au sein de la collectivité ou de l'établissement et au moins un représentant du personnel de la formation spécialisée. Le médecin du service de médecine préventive, l'assistant ou, le cas échéant,

le conseiller de prévention ainsi que l'agent chargé d'assurer une fonction d'inspection dans le domaine de la santé et de la sécurité peuvent participer à la délégation.

La formation spécialisée est informée des conclusions de chaque enquête et des suites qui leur sont données⁵ ».

CAS DANS LESQUELS L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE EST FACULTATIVE

L'enquête administrative et l'instruction du droit au congé pour invalidité temporaire imputable au service

Le congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) est accordé au fonctionnaire en position d'activité en cas d'invalidité temporaire de travail résultant d'un accident de service ou de trajet imputable au service, ou d'une maladie professionnelle contractée en service, conformément à l'article L. 822-21 du code général de la fonction publique (CGFP), dans les conditions définies par les articles L. 822-18 à L. 822-20 du même code.

Pour pouvoir en bénéficier, le fonctionnaire doit en formuler la demande via un formulaire précisant les circonstances de l'accident ou de la maladie, accompagné d'un certificat médical indiquant la nature et le siège des lésions résultant de l'accident ou de la maladie, la durée probable de l'incapacité de travail en découlant et de toutes les pièces pouvant être utiles à l'instruction de son dossier.

L'autorité territoriale procède alors à une instruction afin de se prononcer sur l'imputabilité au service de l'accident ou de la maladie. **C'est dans ce cadre qu'elle peut diligenter une enquête administrative** sur le fondement de l'article 37-4 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987⁶ :

« L'autorité territoriale qui instruit une demande de congé pour invalidité temporaire imputable au service peut (...) :

2° Diligenter une enquête administrative visant à établir la matérialité des faits et les circonstances ayant conduit à la survenance de l'accident ou l'apparition de la maladie.⁷ »

Dans cette hypothèse, le délai d'instruction qui lui est prescrit, normalement fixé à un mois pour les accidents et deux mois pour les maladies, est prolongé de trois mois, comme l'indique l'article 37-5 du décret précité du 30 juillet 1987.

Concernant plus précisément les accidents de trajet, l'article L. 822-19 du CGFP fait également expressément référence à l'enquête administrative s'agissant de la reconnaissance de l'imputabilité de l'accident de trajet au service :

« **Est reconnu imputable au service**, lorsque le fonctionnaire ou ses ayants droit en apportent la preuve ou **lorsque l'enquête permet à l'autorité administrative de disposer des éléments suffisants, l'accident de trajet dont est victime le fonctionnaire** qui se produit sur le parcours habituel entre le lieu où s'accomplit son service et sa résidence ou son lieu de restauration et pendant la durée normale pour l'effectuer, sauf si un fait personnel du fonctionnaire ou toute autre circonstance particulière étrangère notamment aux nécessités de la vie courante est de nature à détacher l'accident du service ».

Le guide pratique rédigé par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique⁸ (DGAFFP) sur les procédures des accidents de service et maladies professionnelles liste les points sur lesquels l'administration peut être amenée à se prononcer et sur lesquels peut porter l'enquête administrative. Bien que prévus pour la fonction publique de l'État, ces éléments peuvent être transposés à l'enquête réalisée par une autorité territoriale en matière d'accident et de maladie.

L'autorité territoriale procède à une instruction afin de se prononcer sur l'imputabilité au service de l'accident ou de la maladie. C'est dans ce cadre qu'elle peut diligenter une enquête administrative.

5. Article 65 précité du décret n° 2021-571 du 10 mai 2021 / 6. pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux / 7. Pour des exemples d'enquêtes administratives dans le cadre des accidents de service, cf CAA Nancy, 20 mars 2014, n° 13NC01134 ou CAA Paris, 20 août 1998, n° 96PA01896 / 8. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/guide-pratique-des-procedures-accidents-de-service-maladies-professionnelles>

- dans les situations d'accident de service
 - accident survenu dans le temps du service
 - accident survenu dans le lieu du service
 - accident survenu dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal
 - absence de faute personnelle
 - absence de circonstance particulière détachant l'accident du service
- dans les situations d'accident de trajet
 - preuve apportée par l'agent ou établie par l'enquête administrative que l'accident est survenu sur

le parcours habituel entre le lieu où s'accomplit le service de l'agent et sa résidence ou son lieu de restauration

- preuve apportée par l'agent ou établie par l'enquête administrative que l'accident est survenu pendant la durée normale pour effectuer ce parcours
- absence de fait personnel de l'agent ou de circonstance particulière étrangère aux nécessités de la vie courante de nature à détacher l'accident du service

- dans les situations de maladie professionnelle
 - éléments permettant d'établir que la maladie correspond à une maladie désignée par les tableaux de maladies professionnelles et

qu'elle remplit les conditions mentionnées à ces tableaux

- éléments permettant d'établir que la maladie correspond à une maladie désignée par les tableaux de maladies professionnelles et qu'elle est directement causée par l'activité professionnelle de l'agent même si elle ne remplit pas les conditions mentionnées à ces tableaux
- éléments permettant d'établir que la maladie est essentiellement et directement causée par l'activité professionnelle de l'agent et qu'elle entraîne une incapacité permanente d'un taux au moins égal à 25 %.

Les enquêtes administratives en cas de danger grave et imminent

CAS DANS LESQUELS L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE EST OBLIGATOIRE

Lorsque l'alerte est faite par un représentant de la formation spécialisée, auprès de l'autorité territoriale, cette dernière doit diligenter une enquête administrative, conformément aux dispositions de l'article 68 du décret du 10 mai 2021 :

« Tout représentant du personnel membre de la formation spécialisée qui constate directement ou indirectement l'existence d'une cause de danger grave et imminent pour la santé ou la sécurité des agents lors de l'exercice de leurs fonctions, notamment par l'intermédiaire d'un agent, en alerte immédiatement l'autorité territoriale ou son représentant et consigne cet avis dans un registre spécial côté et ouvert au timbre de la formation spécialisée.

L'autorité territoriale procède immédiatement à une enquête avec le représentant de la formation spécialisée qui lui a signalé le danger ou un autre membre de la formation spécialisée désigné par les représentants du personnel et prend les dispositions nécessaires pour y remédier. Elle informe la formation spécialisée des décisions prises. »

À la différence des enquêtes laissées à la libre appréciation des collectivités, l'enquête diligentée par l'autorité territoriale, dans le cadre d'un danger grave et imminent signalé par un représentant de la formation spécialisée, doit comprendre a minima le représentant à l'origine du signalement ou un autre membre de la FSSSCT désigné par les représentants du personnel de cette formation.

Lorsque l'alerte est faite par un représentant de la formation spécialisée, auprès de l'autorité territoriale, cette dernière doit diligenter une enquête administrative.

CAS DANS LESQUELS L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE EST FACULTATIVE

Lorsqu'un agent a un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou s'il constate une défectuosité dans les systèmes de protection, il peut faire usage du droit de retrait, après en avoir alerté au préalable son supérieur hiérarchique, comme le permet l'article 5-1 du décret précité du 10 juin 1985 :

« Si un agent a un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou s'il constate une défectuosité dans les systèmes de protection, il en avise immédiatement son supérieur hiérarchique. »

Il peut se retirer d'une telle situation. L'autorité territoriale prend les mesures et donne les instructions nécessaires pour permettre aux agents, en cas de danger grave et imminent, d'arrêter leur activité et de se mettre en sécurité en quittant immédiatement leur lieu de travail. »

Contrairement à l'enquête obligatoirement diligentée à la suite d'une alerte relative à un danger grave et imminent par un représentant de la formation spécialisée, le décret du 10 juin 1985 ne mentionne expressément aucune enquête dans une telle hypothèse. Toutefois, dans ce cadre, l'autorité territoriale est libre de déclencher une enquête, de la confier à une personne de son choix et d'en déterminer les modalités.

■ Les enquêtes administratives dans le cadre d'une procédure disciplinaire

Lorsqu'un agent commet une faute de nature à justifier une sanction, il appartient à l'autorité territoriale d'engager une procédure disciplinaire. Pour autant, prouver la matérialité des faits constitutifs d'une faute disciplinaire, servant de base à une décision administrative, n'est pas toujours aisé et il est parfois nécessaire de déclencher une enquête administrative pour établir la véracité des faits portés à sa connaissance.

Il est important de rappeler que, même si les faits sont susceptibles de recevoir une qualification pénale, la procédure disciplinaire et la procédure pénale sont indépendantes l'une de l'autre. Il n'est donc pas nécessaire d'attendre la fin de l'enquête pénale pour engager une procédure disciplinaire ni même pour diligenter une enquête administrative, et ce d'autant plus que l'instruction pénale est secrète. En effet, rien ne dit que l'administration disposera, à l'issue de l'enquête pénale, des éléments justifiant l'engagement d'une procédure disciplinaire et la décision infligeant une sanction.

À titre d'illustrations, quelques faits pouvant nécessiter le déclenchement d'une enquête administrative :

- soupçons de détournement de fonds, de harcèlement moral ou sexuel ;
- altercation entre deux agents dont l'origine et la responsabilité ne sont pas clairement établies ;
- vol au sein de la collectivité ou de l'établissement dont l'auteur, non identifié, pourrait être un membre du personnel ;
- signalement par un agent, un témoin ou un représentant du personnel de faits pouvant constituer une faute ou un manquement aux obligations du fonctionnaire ;
- cumul d'activités non autorisé.



Les enquêtes administratives dans le cadre du dispositif de signalement

Reposant sur l'obligation des employeurs publics d'assurer des conditions d'hygiène et de sécurité à leurs agents de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique⁹, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique¹⁰ leur impose la mise en place d'un dispositif de signalement pour tous les actes de violences (physiques ou verbales, sexistes et sexuelles), de harcèlement sexuel et moral, de discriminations et d'agissements sexistes.

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a étendu le dispositif de signalement aux actes portant une atteinte volontaire à l'intégrité physique des agents, aux menaces ou tout autre acte d'intimidation dont ils pourraient être victimes dans l'exercice de leurs fonctions.

Désormais, l'article L. 135-1 du CGFP dispose que « les employeurs publics mentionnés à l'article L. 2 mettent en place un dispositif ayant pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes **d'atteintes volontaires à leur intégrité**

physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout autre acte d'intimidation et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés. Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements. »

Pour plus de précisions sur ce dispositif et connaître l'ensemble des faits entrant dans son champ, il est possible de se référer au [guide pratique relatif au dispositif de signalement des actes de violences, de harcèlement, de discrimination et d'agissements sexistes au sein de la fonction publique](#) réalisé par le CIG Petite Couronne¹¹.

Dans ce cadre, le décret d'application de la loi (voir ci-dessous) prévoit expressément la possibilité de mise en œuvre d'une enquête administrative.

Article 1^{er} du décret n° 2020-256 du 13 mars 2020

« Le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et des agissements sexistes prévu par l'article 6 quater A de la loi du 13 juillet 1983 susvisée comporte :

1° Une procédure de recueil des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements ;

2° Une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes de tels actes ou agissements vers les services et professionnels compétents chargés de leur accompagnement et de leur soutien ;

3° Une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements vers les autorités compétentes pour prendre toute mesure de protection fonctionnelle appropriée et assurer le traitement des faits signalés, notamment par la réalisation d'une enquête administrative. »

Cette enquête administrative n'est pas obligatoire, mais s'avère souvent nécessaire, car elle permet d'établir la réalité des faits signalés et par voie de conséquence les suites à donner aux signalements.



⁹ Article L. 136-1 du CGFP / ¹⁰ Article 80 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique / ¹¹ Attention toutefois, ce guide a été rédigé avant la loi du 24 août 2021

Les enquêtes administratives dans d'autres cadres

Dans la mesure où la décision de réaliser une enquête administrative est laissée au libre choix de la collectivité ou de l'établissement, d'autres situations peuvent conduire au déclenchement d'une enquête lorsque l'autorité territoriale a besoin de recueillir des éléments, d'établir leur réalité ou de vérifier leur véracité.

Tel peut être le cas en matière de protection fonctionnelle, pour déterminer par exemple si l'agent a commis une faute excluant le bénéfice de cette protection (CAA Nancy, 10 novembre 2010, n° 09NC1425) ou encore dans le cadre d'une alerte ayant trait aux risques psychosociaux ou d'une alerte éthique.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTES ENQUÊTES

| Types d'enquête | Enquête obligatoire | Enquête facultative | Acteurs de l'enquête |
|---|---------------------|---------------------|---|
| <p>Dans le cadre des accidents de service et de maladie professionnelle :</p> <p>→ En cas d'accident grave du travail</p> <p>→ Dans le cadre de l'instruction d'un CITIS</p> | X | X | <p>→ Présence obligatoire du président ou son représentant et d'au moins un représentant du personnel de la formation spécialisée du comité social territorial</p> <p>→ Choix laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale</p> |
| <p>En cas de danger grave et imminent :</p> <p>→ Lorsque l'alerte est réalisée par un représentant de la formation spécialisée</p> <p>→ Lorsqu'un agent se retire de sa situation de travail</p> | X | X | <p>→ Présence obligatoire d'un représentant du personnel de la formation spécialisée ayant alerté ou un autre membre désigné par les représentants du personnel de la formation</p> <p>→ Choix laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale</p> |
| <p>Dans le cadre d'une procédure disciplinaire</p> | | X | <p>→ Choix laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale</p> |
| <p>Dans le cadre du dispositif de signalement</p> | | X | <p>→ Choix laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale</p> |
| <p>Autres enquêtes (protection fonctionnelle, RPS, etc)</p> | | X | <p>→ Choix laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale</p> |



PARTIE 4

COMMENT SE DÉROULE UNE ENQUÊTE ADMINISTRATIVE ?



Une enquête administrative mal menée ou ayant subi des dysfonctionnements ne se verra accorder aucun crédit et sera sujette à caution, voire remise en cause devant le juge administratif. De ce fait, certaines étapes s'avèrent indispensables et doivent être réalisées avec attention et rigueur.



Analyse de la situation

Lorsqu'un employeur est alerté sur une situation ou des faits d'une certaine gravité, il est essentiel d'analyser la situation afin de déterminer si l'enquête administrative s'avère nécessaire. En effet, ce dernier pourrait disposer à ce stade d'éléments suffisamment probants ou suffisants pour gérer la situation, sans avoir à déclencher une enquête.

Exemple : une altercation physique entre deux agents, et ce devant deux autres collègues du même service relève de faits simples, impliquant essentiellement de recueillir les témoignages des quatre protagonistes, lesquels pourraient suffire à éclairer la décision de l'autorité territoriale quant à l'engagement ou non de poursuites disciplinaires.

Dans d'autres hypothèses, la situation peut apparaître plus complexe, liée à la multiplicité des éléments signalés, pouvant être de divers ordres (organisationnel, fonctionnel), des protagonistes en cause, des différents acteurs (victimes, témoins, auteurs présumés). Dans de telles circonstances, des investigations plus poussées s'avèrent indispensables avant toute décision de l'administration, justifiant une enquête.

Exemple : plusieurs signalements d'agents relevant du même service faisant état de multiples dysfonctionnements du service, de décisions managériales discutables, de mises à l'écart, de refus de congés jugés arbitraires, de collusions entre certains agents et la hiérarchie, mêlant de nombreux acteurs potentiels et des événements de périmètres différents.



Déclenchement de l'enquête administrative

Constitution de la mission d'enquête et formalisation du lancement de l'enquête : lettre de mission ou cahier des charges

Une fois la décision prise quant à la nécessité de diligenter une enquête administrative, il est conseillé de formaliser l'engagement de celle-ci par écrit, en rédigeant soit une lettre de mission (enquête interne) soit un cahier des charges (enquête externe).

La lettre de mission assure un cadre juridique sécurisant, aussi bien pour l'administration que pour le ou les enquêteur(s). En effet, elle permet de matérialiser à la fois la commande et le cadre d'intervention. Il est important que l'autorité territoriale soit à ce stade transparente avec les enquêteurs, en leur indiquant précisément le contexte, les objectifs de l'enquête, ce qu'il est attendu d'eux, leurs obligations déontologiques, les bonnes pratiques à respecter. Il est recommandé d'établir une lettre de mission individuelle, propre à chaque agent désigné afin que ce dernier

atteste en avoir pris connaissance par sa signature. Cette lettre de mission²¹ peut comporter les éléments suivants :

- L'objet de l'enquête et le périmètre d'intervention ;
- La nature des missions ;
- Les délais impartis ;
- Les moyens et prérogatives octroyés aux enquêteurs ;
- L'implication et la responsabilité attendues des enquêteurs dans le bon déroulement de l'enquête ;
- Les obligations déontologiques.

Quant au cahier des charges, il devra également préciser le contexte de la demande, les objectifs attendus, la temporalité souhaitée, les moyens mis à disposition des professionnels extérieurs (lieux, documents, matériels), les modalités de restitution et tout autre élément utile.



Recueil des témoignages et/ou des éléments de preuve

Il est essentiel que l'autorité territoriale dispose d'éléments suffisamment probants lui permettant de prendre une décision quant à la situation à l'origine de l'enquête administrative. À ce stade, il n'est pas toujours nécessaire de procéder à des auditions, notamment lorsque l'administration dispose de preuves suffisantes (documents écrits, témoignages écrits, vidéos...). En revanche, dans le cas contraire, elle peut être amenée à recueillir des témoignages, en sus des éléments matériels et documents à sa disposition. Cette phase peut être très importante, car elle va

permettre de répondre à plusieurs éléments :

- Entendre tous les acteurs « impliqués » dans les faits portés à la connaissance de l'autorité territoriale ;
- Reconstituer la chronologie des faits et leur contexte ;
- Comprendre les liens relationnels, l'organisation et le fonctionnement d'un service, d'une direction ou même de la collectivité ou l'établissement ;
- Compulser les pièces ;
- Effectuer une analyse des témoignages et des pièces obtenues.

Identifier les personnes à auditionner

L'identification des personnes à entendre est une étape clé, les témoignages pouvant servir, pour partie ou en totalité, de fondement aux décisions prises par l'autorité territoriale. Il est donc très important d'identifier les témoignages qui apparaissent, à ce stade, utiles afin d'obtenir des éléments à charge et à décharge. Comme cela a été évoqué au sein du chapitre relatif aux acteurs de l'enquête, cette liste est amenée à évoluer tout au long de l'enquête,

notamment au vu des informations recueillies au cours des auditions ou des pièces justificatives obtenues depuis le lancement de l'enquête. De prime abord, les personnes travaillant au sein de la même unité fonctionnelle (service, direction...), les collègues, les subordonnés, les supérieurs hiérarchiques de l'agent mis en cause par exemple, le cas échéant les témoins directs de la situation peuvent être entendus.

21. Un modèle de lettre de mission est proposé en annexe du guide au sein de la boîte à outils

I Déterminer la forme des auditions et des convocations

Une fois la liste des personnes à auditionner arrêtée, il convient de les convoquer, de préférence par écrit, soit par courrier soit par courriel.²²

Il est recommandé que cette convocation comprenne a minima certaines informations, à savoir :

- L'objet de l'enquête (tout en restant prudent, car à ce stade, la preuve des faits n'est pas clairement établie) ;
- Les date, heure et lieu de l'audition (laisser un délai suffisant entre l'envoi de la convocation et la date de l'audition) ;
- La possibilité d'apporter des pièces ou documents pouvant être utiles à l'enquête ;

En revanche, s'agissant des entretiens avec la ou les personne(s) mise(s) en cause, n'étant pas des entretiens disciplinaires, le formalisme ayant trait à la procédure disciplinaire ne s'applique pas dans le cadre de l'enquête administrative. Le courrier de convocation n'a donc pas à mentionner la possibilité pour l'agent d'obtenir communication de son dossier individuel ou d'être accompagné lors de l'entretien. Pour autant, si la collectivité n'y est pas opposée, elle peut autoriser les agents à être accompagnés et dans ce cas, elle peut d'ores et déjà préciser cette possibilité directement au sein de la convocation.

Les agents convoqués ne peuvent refuser de se rendre à ces entretiens, sous peine de s'exposer à une sanction disciplinaire pour manquement à leur obligation d'obéissance hiérarchique, dans la mesure où l'enquête administrative a pour objectif de faire la lumière sur des faits ou des situations pouvant être d'une certaine gravité. S'agissant des agents en arrêt maladie, il est possible de les convoquer, sous réserve que leur état de santé le permette, mais dans cette hypothèse, il pourrait être préféré d'attendre leur retour ou de proposer des entretiens à distance via une visioconférence ou un entretien téléphonique par exemple.

Concernant l'agent mis en cause, s'il est suspendu de ses fonctions dans l'attente des résultats de l'enquête, il demeure à la disposition de son employeur et doit donc répondre à la convocation.

En revanche, s'agissant des personnes extérieures à la collectivité pouvant être entendues (cf Partie 2 - « les témoins »), elles ne peuvent être contraintes à se présenter aux auditions. Il conviendra pour les enquêteurs de faire preuve de pédagogie afin qu'elles se rendent volontairement aux auditions.



CONSEIL

Une note explicative du contexte, du cadre dans lequel se déroule l'enquête, du déroulement des auditions ainsi que ce qui est attendu des personnes auditionnées, de leurs droits, de leurs obligations et des principes déontologiques applicables à l'enquête pourrait être annexée à la convocation.



Les agents convoqués ne peuvent refuser de se rendre à ces entretiens, sous peine de s'exposer à une sanction disciplinaire



I Lieu des auditions

Le choix du lieu des auditions est important, car il doit garantir la confidentialité de l'enquête, mais aussi présenter des gages de neutralité. Ainsi, des auditions organisées dans une salle à proximité du chef de service mis en cause ou du service au sein duquel des faits ont été rapportés ou encore une salle vitrée exposée à la vue de tous risquent de nuire au bon déroulement de l'enquête. Il est donc essentiel de choisir un lieu le plus neutre possible, à la fois accessible tout en préservant la confidentialité vis-à-vis des personnes auditionnées.



CONSEIL

Choisir une salle équipée d'une imprimante afin de faciliter la clôture des auditions et l'établissement des procès-verbaux (voir Partie 4 – rédiger des procès-verbaux des auditions).

22. Des modèles de lettres de convocation, par courrier ou par courriel, sont proposés en annexe du guide

I Déroulement des auditions

RAPPEL GÉNÉRAL DU CONTEXTE ET DU CADRE DE L'ENQUÊTE

En début d'entretien, le contexte, le cadre de celui-ci ainsi que son déroulement doivent être rappelés ou présentés à la personne concernée. Il est utile notamment de préciser à chacun des protagonistes que les éléments recueillis lors de ces auditions sont couverts par le secret et la confidentialité, mais qu'en cas de poursuites disciplinaires, ces éléments pourront être transmis à l'agent poursuivi. De même, il est également pertinent de rappeler que tout faux témoignage peut être sanctionné d'un point de vue disciplinaire, mais également pénal, et que la diffamation est une infraction, sanctionnée différemment selon qu'elle est publique ou non, à caractère raciste ou discriminant, etc.

MODALITÉS DES AUDITIONS ET NEUTRALITÉ DES AUDITIONS

Il est possible de mener les entretiens de plusieurs manières :

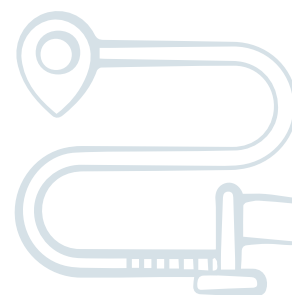
- Soit en laissant la personne auditionnée s'exprimer de manière libre ;
- Soit en lui posant des questions précises ;

- Soit en combinant ces deux modalités.

Les deux premières modalités présentent chacune des avantages et des inconvénients.

En effet, un témoignage spontané a le mérite de laisser l'agent s'exprimer librement et sans contraintes, sans être orienté ou mis sous pression. En revanche, les propos de l'agent peuvent être confus, trop imprécis, manquer de liens avec la situation ayant déclenché l'enquête administrative ou encore être contradictoires.

Quant à l'entretien directif, s'il peut permettre de poser les mêmes questions à toutes les personnes auditionnées, il peut, à l'inverse, être perçu comme intimidant et peu flexible, laissant peu de part à l'improvisation. La formulation des questions pourrait également être contestée si celles-ci sont orientées.



| | Avantages | Inconvénients |
|-------------------|---|--|
| Témoignage libre | <ul style="list-style-type: none">→ Spontanéité→ Absence de pression→ Liberté/Flexibilité des éléments abordés | <ul style="list-style-type: none">→ Risque de ne pas aborder des points qui intéressent l'enquête→ Risque de contradictions ou d'incertitudes des témoignages→ Expression de ressentis et non de faits |
| Témoignage dirigé | <ul style="list-style-type: none">→ Mêmes questions posées à toutes les personnes auditionnées→ Objectivité du déroulement des auditions | <ul style="list-style-type: none">→ Risque d'orienter les réponses des personnes auditionnées/ manque de neutralité des questions→ Risque de ressentir une pression→ Manque de flexibilité |

C'est pourquoi, la combinaison de ces deux méthodes peut permettre à la fois à la personne auditionnée de s'exprimer librement tout en laissant la possibilité aux enquêteurs de poser des questions pour préciser et compléter les propos de l'agent. En effet, si ces derniers n'abordent pas spontanément certains points ou de manière trop imprécise, alors les enquêteurs peuvent poser des questions.

L'objectif étant de recueillir des éléments de réponse à un certain nombre de questions, qui devront d'une manière ou d'une autre, être abordées avec chacune des personnes auditionnées.



CONSEIL

Cette méthode d'audition permet également de sécuriser les témoignages, ces derniers pouvant servir de fondement aux décisions prises à l'issue de l'enquête administrative. En cas de recours contentieux, ces témoignages peuvent être fournis devant les juridictions et le juge administratif peut s'appuyer sur ceux-ci pour confirmer ou infirmer ladite décision :

« *Considérant que **les contradictions et les incertitudes que comportent les témoignages réunis dans le cadre d'une rapide enquête administrative ne permettent pas de déterminer la responsabilité de M. X... dans la plupart des faits reprochés** ; » (CAA Bordeaux, 5 novembre 1998, n° 96BX00538)*

À l'inverse :

« ***Il résulte, toutefois, de l'instruction, et notamment des témoignages recueillis dans le cadre de l'enquête administrative diligentée [...] que cette décision était justifiée** en raison des agissements auxquels se livrait Mme X depuis plusieurs années et de manière constante envers des agents placés sous son autorité, lesquels présentaient les caractéristiques d'un harcèlement moral ; » (CAA Nantes, 17 mai 2010, n° 09NT01960)*

À titre d'exemple, dans le cadre de faits signalés par un agent, pouvant être constitutifs de harcèlement moral de la part d'un supérieur hiérarchique, il conviendra d'interroger les personnes auditionnées sur le comportement de cet encadrant et ses relations avec ses collègues de travail.

✗ Avez-vous remarqué des **réactions colériques et autoritaires** de Monsieur A ? Son comportement s'apparente-t-il à du **harcèlement** ?

✓ Décrivez vos relations avec Monsieur A et son comportement avec vous puis avec vos collègues.

Deuxième exemple : Après plusieurs plaintes auprès de la DRH faisant état de remarques sexistes et discriminantes d'un agent auprès de collègues, la collectivité déclenche une enquête administrative

et auditionne les collègues de cet agent.

✗ Trouvez-vous que **les blagues** de Monsieur X sont **déplacées** ? Monsieur X aurait **soi-disant dit** à Madame Y : « T'es enceinte ! ben je croyais que tu voulais des responsabilités ? »

✗ **Pensez-vous** que Monsieur X est **sexiste** ? Confirmez-vous qu'il **discrimine** Madame Y ?

✓ Quelles remarques / quels sont les propos tenus par Monsieur X ? Des propos de ce type ont-ils été tenus à votre égard ? Lesquels ? Vous mettent-ils mal à l'aise ?

✓ Certains propos ont été signalés au Maire, à titre d'exemple : « T'es enceinte ! ben je croyais que tu voulais des responsabilités ? »

Les avez-vous entendus ? Avez-vous entendu d'autres propos similaires, si oui lesquels ? Qui tient ce genre de propos ?



CONSEIL

Certains auteurs ou organismes proposent des grilles d'analyse²³ ou des questionnaires d'auto-évaluation²⁴ en matière de harcèlement moral et plus globalement de risques psychosociaux ou de violences psychologiques au travail. Ces questionnaires peuvent être distribués aux agents auditionnés et donner des indications quant au contexte et au climat d'un service par exemple ou à l'état de santé des agents. En revanche, ils ne peuvent servir à eux seuls de fondement aux conclusions des enquêteurs et encore moins à la décision prise par une administration. Ils doivent être complétés par des pièces justificatives, des faits précis, des témoignages écrits ou verbaux.

RESPECT DES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

Pour rappel, chacun des participants aux auditions se doit de respecter les principes déontologiques évoqués au sein de la partie 3 de ce guide.

Rédiger des procès-verbaux des auditions

L'enquête administrative n'étant soumise à aucun formalisme, les procès-verbaux des auditions²⁵ ne sont donc pas obligatoires. Toutefois, la retranscription des témoignages de tous les protagonistes est essentielle, car elle permet de certifier les témoignages et les propos tenus par les agents auditionnés. Elle sécurise aussi le rôle des enquêteurs, qui à défaut de PV, pourraient être accusés de partialité, de dissimulation ou encore de rédaction à charge ou à décharge. De même, la signature des PV donne davantage de poids aux témoignages, notamment en cas de recours contentieux. En effet, le juge administratif a reconnu le caractère incontestable de procès-verbaux d'audition du fait de leur signature :

« *Considérant que M. X... a été avisé dès le stade de l'enquête administrative menée à son sujet des griefs retenus contre lui ; qu'il a pu consulter son dossier et se faire assister d'un avocat, tant au cours de cette consultation que devant le conseil de discipline ; que l'audition de témoins devant cette instance n'était pas une obligation pour l'administration ; que les procès-verbaux d'audition de témoins au cours de l'enquête administrative ont été dûment signés* » (Conseil d'État, 14 mai 1986, n° 71856).



CONSEIL

Retranscrire scrupuleusement l'ensemble des propos des agents auditionnés, sans modification, reformulation ou synthétisation. Il est préférable, de ce fait, de retenir le style direct utilisé par l'agent lors de son témoignage. Cette méthode permet à l'agent de constater que l'ensemble de ses propos figurent intégralement et fidèlement au sein du PV lors de la relecture finale et facilite la signature de ce PV à l'issue de l'audition.



CONSEIL

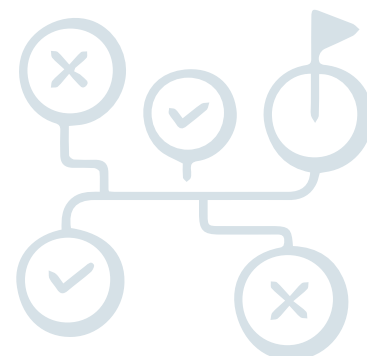
Éviter les témoignages anonymes sous peine de remettre en cause les décisions prises par l'autorité territoriale dans l'hypothèse où elle ne se baserait que sur ces témoignages (Conseil d'État, 5 avril 2023, n° 463028)²⁶. En revanche, si le témoignage d'un agent présente un risque avéré de préjudice pour lui, l'autorité territoriale peut accepter d'anonymiser son témoignage (Conseil d'État, 22 décembre 2023, n°462455).



Conclusions de l'enquête

Une fois l'ensemble des personnes auditionnées et les pièces et documents recueillis, les enquêteurs doivent rédiger un rapport final. Ce rapport fait état des informations obtenues au cours de l'enquête, de leur caractère concordant ou divergent et conclut sur la réalité des faits en cause.

Les conclusions de l'enquête administrative ne doivent pas nécessairement annexer les procès-verbaux des auditions. En revanche, ils doivent être conservés, car, en cas de poursuites disciplinaires, d'une part, ils serviront de moyens de preuve à l'établissement de la matérialité des faits constitutifs de la faute, et d'autre part, devront être communiqués à l'agent mis en cause et poursuivi disciplinairement à sa demande.



²⁵ Cf modèle de procès-verbal d'audition au sein de la boîte à outils / ²⁶ Cf Partie 2 « Qui peut mener une enquête administrative ? – les témoins »

I Contenu du rapport

Il est recommandé de structurer le rapport afin d'en faciliter la lecture, mais aussi la démonstration de la matérialité des faits ou non.

Ce rapport, dont le contenu est à adapter au type d'enquête, peut contenir a minima :

- Un rappel du contexte et des faits, qui peuvent être présentés sous forme de tableau ou de frise chronologique ;
- L'exposé des modalités de déroulement de l'enquête, notamment la liste des personnes auditionnées ;
- Une analyse des éléments, à charge et à décharge, le cas échéant des éléments pouvant être considérés comme aggravants ou atténuants ;

- Les conclusions quant à la matérialité ou non des faits, une qualification des faits voire des manquements. À titre d'exemple, dans le cadre d'une enquête administrative à la suite du signalement d'un danger grave et imminent, les conclusions de l'enquête doivent permettre de savoir si le DGI est avéré et le retrait de la situation de travail justifié ou non ;

- Les propositions quant aux suites à donner à l'enquête : clôture de l'enquête et aucune suite, engagement d'une procédure disciplinaire, reconnaissance de l'imputabilité au service de l'accident de travail, signalement des faits délictueux au procureur de la République, plaintes, etc.

I Forme du rapport

Le rapport doit être rédigé en toute objectivité. Les faits doivent être décrits de manière précise et claire et étayés par des éléments probants ou au moins par

un faisceau d'indices suffisamment éclairants, ne pas émettre de jugements, sous peine de remettre en cause la partialité des enquêteurs.



CONSEIL

Ne pas utiliser les pronoms personnels « je » ou « nous », éviter l'emploi du conditionnel, les mots exprimant un jugement, les adjectifs ou les adverbes subjectifs ou encore les guillemets (sauf pour reprendre des citations).

En effet, l'utilisation de certains termes ou certaines formulations peuvent mettre en doute l'objectivité et la partialité des rédacteurs du rapport et donc in fine de l'enquête.



| Exemples de rédaction à éviter | Préférer plutôt |
|---|---|
| Le comportement indigne de Monsieur X envers... | Le comportement de Monsieur X envers, consistant à (évoquer les faits objectifs et matériellement établis le cas échéant) |
| La soit-disant réaction de la DRH | La réaction de la DRH |
| Certains agents bénéficiaient probablement d'un traitement de faveur | Certains agents bénéficiaient d'un traitement de faveur (sous réserve que les faits soient établis objectivement) |
| Le « harcèlement » dont s'estime victime Monsieur X | Le harcèlement dont s'estime victime Monsieur X (ne pas mettre entre guillemets qui sous-entend « soit-disant » et porte donc par nature un jugement de valeur) |
| Le comportement de Madame Y n'est pas celui que l'on attend d'un agent public | Le comportement de Madame consistant à (dénigrer, insulter, porter un signe religieux au sein de l'établissement) est constitutif d'un manquement |
| Son comportement est scandaleux | Le comportement de Monsieur, à savoir... |
| J'ai pu remarquer au cours de l'audition que Monsieur X semblait gêné lorsque je lui ai demandé... | L'enquête a mis en lumière... Bannir tout jugement de valeur de la part de l'enquêteur. |
| Il semble , il paraît ... | Ne pas utiliser de verbes dits de perception mais toujours présenter les faits objectivement. |
| Les remarques pourraient être assimilées | Ne pas utiliser le conditionnel. Plutôt lister les remarques faites sans porter de jugement |

Le rapport ne doit pas contenir d'informations couvertes par le secret, tel que le secret médical, le secret des données fiscales ou bancaires, des correspondances, de la vie privée, des données à caractère personnel. À défaut, la responsabilité de l'employeur peut être engagée.

S'agissant plus précisément des informations de nature médicale, elles sont protégées et leur violation est pénalement sanctionnée, comme le précisent les articles L. 1110-4 du code de la santé publique et 226-13 du code pénal, d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Il ne faut donc faire figurer au sein de ce rapport aucun élément de nature médicale, et ce quand bien même ils auraient été communiqués libre-

ment par les agents eux-mêmes, sauf accord exprès et signé de leur part.

De même, certaines pièces recueillies, et notamment les courriels ou les SMS, qu'ils soient fournis directement par les personnes entendues ou obtenus par l'autorité territoriale dans le cadre de l'utilisation de la messagerie professionnelle, peuvent porter atteinte au secret des correspondances et au respect de la vie privée. S'agissant plus spécifiquement des mails échangés via la messagerie professionnelle, la jurisprudence reconnaît le caractère personnel de tels documents lorsqu'il y a, dans l'objet même du courrier électronique, la mention « privé » ou « personnel » (Cour de cassation, 30 mai 2007, n° 05-43102).



Décision de l'autorité territoriale

L'autorité territoriale reste libre des suites qu'elle entend donner à une enquête administrative, et donc n'est pas liée par les conclusions présentées par les enquêteurs.

Elle peut, selon le type d'enquête et sans être exhaustif :

- Ne pas donner suite au signalement des faits ayant déclenché l'enquête administrative,
- Reconnaître l'accident de service ou le danger grave et imminent,
- Engager une procédure disciplinaire.



CONSEIL

Il est recommandé d'informer les agents ayant été auditionnés lors de l'enquête administrative, à quelque titre que ce soit, que celle-ci est clôturée et des suites que l'autorité territoriale entend donner à l'enquête. En revanche, il n'est pas nécessaire de communiquer sur ce qui ne relève pas du champ de l'enquête.

I Autour de l'enquête administrative

OBLIGATION DE DÉNONCER UN CRIME OU UN DÉLIT : ARTICLE 40 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE²⁷

Lorsque l'enquête administrative a permis d'établir la matérialité de faits, constitutifs d'un crime ou d'un délit, l'autorité territoriale doit les signaler au procureur de la République comme le prévoit l'article 40 du code de procédure pénale :

« Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Cette obligation de dénonciation n'est pas limitée aux seuls cas dans lesquels l'agent a acquis la certitude de l'exactitude des faits délictuels ou criminels. Il suffit que ces faits présentent un « degré suffisant de vraisemblance »²⁸ ou encore « paraissent suffisamment établis » et « portent une atteinte suffisamment caractérisée aux dispositions dont [l'agent ou l'autorité] a pour mission d'assurer l'application »²⁹.

OCTROI OU RETRAIT DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE

L'autorité territoriale doit protéger ses agents, et notamment les agents entrant dans le champ de l'enquête :

- victimes d'atteintes volontaires à l'intégrité de leur personne, de violences, d'agissements constitutifs

de harcèlement, de menaces, d'injures, de diffamations ou d'outrages à raison de leurs fonctions sans qu'une faute personnelle ne puisse leur être imputée (article L. 134-5 du CGFP) ;

- poursuivis par un tiers au titre de la responsabilité civile et/ou condamnés civilement pour une faute de service (articles L. 134-2 et L. 134-3 du CGFP) ;

- faisant l'objet de poursuites pénales pour des faits commis dans l'exercice des fonctions lorsque ceux-ci n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions. Tel est le cas des témoins assistés, des agents placés en garde à vue ou qui se voient proposer une mesure de composition pénale (article L. 134-4 du CGFP). Cette protection peut être accordée à l'issue de l'enquête administrative, mais aussi dès le début de l'enquête. Dans ce cadre, les conclusions de l'enquête peuvent conduire à l'abrogation de la protection accordée initialement lorsque celle-ci démontre une faute personnelle de l'agent détachable du service.

L'autorité territoriale doit protéger ses agents, et notamment les agents entrant dans le champ de l'enquête...

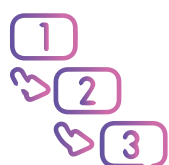


²⁷ Ce principe est également repris pour les agents publics à l'article L. 135-1 du CGFP / ²⁸ CAA Nancy, 30 novembre 2006, n° 05NC00618 / ²⁹ Source Sénat « Sur la mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités »

AUTRES MESURES

Le rapport d'enquête peut avoir mis en exergue certaines problématiques ou dysfonctionnements du collectif, à l'occasion de l'enquête administrative, appelant une réponse ou des actions de la part de l'autorité territoriale. À ce titre, il est possible pour les enquêteurs, sous réserve qu'ils en aient le pouvoir et les compétences, de formuler des préconisations. Par exemple, il pourrait être suggéré une réorganisation de service, des actions de sensibilisation aux faits entrant dans le dispositif de signalement ou au management si l'encadrement est concerné, des actions de prévention en matière de risques psychosociaux.

L'autorité territoriale peut aussi agir en accompagnant individuellement des agents pour une prise en charge médicale, psychologique ou sociale via les services de médecine préventive ou agréée, les psychologues du travail ou encore les assistants sociaux du travail. Elle peut aussi les orienter vers des organismes extérieurs tels que des associations, les services de police ou de gendarmerie. Pour rappel, les dispositifs de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement, d'agissements sexistes, de menaces ou tout autre acte d'intimidation imposent à l'employeur public la mise en œuvre de procédures permettant cette double orientation vers des organismes ou personnes pour traiter la situation.



Déroulement d'une enquête administrative : les étapes clés



MANAGEMENT

Discipline : la sanction, ça a du bon

Maud Parnaudeau | France | Publié le 03/11/2023 | Mis à jour le 27/10/2023

Ayant pour objet de punir les manquements aux obligations statutaires, la sanction disciplinaire est aussi un moyen de déclencher une prise de conscience et de répondre à une exigence d'équité entre agents.



Tout agent public qui ne respecte pas ses obligations professionnelles s'expose à une sanction disciplinaire. De l'avertissement à la révocation, en passant par le blâme, la rétrogradation ou l'exclusion temporaire, il appartient à l'employeur de choisir celle qui sera la plus appropriée eu égard à la gravité des faits. Faut-il encore qu'il s'en saisisse. Car, selon la dernière synthèse des bilans sociaux, seulement 7 500 sanctions ont été prononcées en 2019. Mais, si certaines collectivités n'y recourent qu'à dose homéopathique, d'autres n'hésitent plus à s'en servir.

« La sanction fait partie de la boîte à outils managériale face au sentiment d'impunité qu'ont certains agents, lié notamment au fait qu'on ne licencie pas dans la fonction publique », indique Thierry Grimm, directeur général des services de Givors.

Un outil de responsabilisation

« Face à des agents qui ne travaillent pas, arrivent systématiquement en retard, crient sur un collègue ou sur leur supérieur, si la collectivité ne réagit pas, c'est la porte ouverte à tous les débordements », avance Aude Jourdan, directrice de la transformation, des systèmes d'information et des ressources humaines du département du Finistère.

« Quand la collectivité ne sanctionne pas, les managers se retrouvent seuls face à des comportements inappropriés », ajoute Guillaume Ferkatadji, directeur des ressources humaines du département du Val-d'Oise (400 agents). Mais c'est aussi, selon lui, « un outil de responsabilisation » pour ces mêmes managers, qui doivent « d'abord effectuer un recadrage et éventuellement faire signer un contrat d'engagement écrit à l'agent

afin de faire évoluer son comportement, avant d'envisager une procédure disciplinaire ». Le département du Val-d'Oise a opéré un tournant il y a cinq ans en décidant d'être « plus systématique dans l'utilisation des procédures disciplinaires », rapporte le DRH. Entre dix et vingt sanctions du premier groupe y sont prononcées chaque année et, en moyenne, deux conseils de discipline sont saisis.

Un accompagnement du collectif

Considérée par certains comme infantilisante, la sanction disciplinaire est, au contraire, selon d'autres, un moyen de faire prendre conscience aux agents de leur comportement. « Sauf cas particuliers, les intéressés ne réitèrent pas. Il y a une vertu pédagogique à la sanction », assure Guillaume Ferkatadji. Elle est également un moyen d'envoyer des messages au collectif. « Laisser passer des fautes peut générer de la démotivation au sein des équipes. Les sanctionner est une question d'équité et une reconnaissance du travail des autres », complète - Thierry Grimm.

Lors du Club RH de « La Gazette », à La Rochelle, le 23 mars, sur le thème « Comment intégrer la préservation de la santé mentale des agents dans les politiques de santé au travail ? », plusieurs intervenants ont eu l'occasion d'évoquer la question de la sanction disciplinaire des agents présentant des troubles psychiques. Laurent - Sédilleau, DRH de la ville et de l'agglomération de La Rochelle (28 communes, 2 500 agents, 175 600 hab.), a rapporté le comportement d'un agent pour lequel « il y avait une forme de tolérance » jusqu'au jour où il a tenu des propos menaçants envers un collègue, qui a pris peur. « Nous avons senti que nous avons le devoir d'aller jusqu'à une procédure disciplinaire, à la fois pour déclencher une prise de conscience chez l'agent en cause et comme un élément d'accompagnement du collectif de travail », relate-t-il.

« La sanction peut servir de déclencheur à l'agent pour l'aider à remonter à la surface. Il ne faut pas se fermer à cette opportunité, tant pour lui que pour ses collègues », a souligné Nathalie Parlant, DGS du centre de gestion de la Charente-Maritime (619 collectivités affiliées, soit 1 050 agents). En début d'année, le Conseil d'Etat a jugé [1] qu'une procédure disciplinaire n'était pas subordonnée à la vérification préalable de l'état de la santé mentale du fonctionnaire, qui pouvait, à juste titre, être révoqué, bien que souffrant de troubles bipolaires, en raison de propos déplacés, agressifs et dégradants à l'encontre de ses collègues et supérieurs.

Le conseil de discipline divise

Reste à savoir à partir de quel niveau la sanction peut porter ses fruits. « Nous avons assez peu recours à l'avertissement car cette sanction présente peu de valeur ajoutée par rapport à une régulation managériale. Si l'on engage une procédure, c'est pour aller au-delà », explique Cédric Philibert, DRH de la ville, de la métropole et du centre communal d'action sociale de Dijon (23 communes, 3 000 agents, 256 000 hab.), où une dizaine de procédures disciplinaires sont engagées chaque année, avec une majorité de blâmes et d'exclusion d'un à trois jours.

La procédure devant le conseil de discipline est, quant à elle, diversement appréciée par les DRH. Si certains considèrent qu'elle donne de la force à la décision, beaucoup d'autres, comme Thierry Grimm, le DGS de Givors, regrettent que les avis soient trop souvent inférieurs à ce qui est demandé par la collectivité. Guillaume Ferkatadji estime, pour sa part, qu'« il y a un jeu de rôle indéniable dans cette formation, mais cela oblige à construire un argumentaire et à dialoguer ».

L'enquête administrative objective certains comportements fautifs

[Finistère, 4 000 agents, 917 200 hab.]

Il n'y avait pas de « culture de la sanction » au département du Finistère avant le basculement politique de 2021. « Une place importante était donnée au dialogue et à la négociation. Cette bienveillance pouvait donner un sentiment de laxisme et démotiver certains agents "exemplaires". Ne pas activer l'outil qu'est la sanction est à double tranchant », avertit Aude Jourdan, directrice de la transformation, des systèmes d'information et des ressources humaines.

Le département recourt désormais à toute la palette des sanctions, dont l'avertissement. « C'est déjà une formalisation de ce que l'on reproche à l'agent », estime-t-elle.

La responsable reconnaît des vertus au conseil de discipline : « Si ses décisions sont rarement favorables à l'administration, le fait qu'il soit présidé par un magistrat donne de la force à la sanction. » En parallèle, la collectivité utilise « beaucoup » l'enquête administrative, qui peut apporter un éclairage sur des cas individuels à partir de situations collectives. « Elles sont plus utiles que le coaching pour recadrer les équipes et permettent d'objectiver certains comportements fautifs », observe Aude Jourdan.

Contact : Aude Jourdan, 02.98.76.24.63.

L'exclusion systématique de trois jours, un moyen efficace qui « touche au porte-monnaie »

[Givors, métropole de Lyon, 400 agents, 20 800 hab.]

« Le conseil de discipline ne prend pas en compte le contexte général de "reprise en main" de notre collectivité », constate - Thierry Grimm, directeur général des services. Un contexte marqué par une volonté des nouveaux élus d'un changement profond des pratiques, après soixante-quinze ans de règne d'un seul et même parti sur la ville. « Il faudrait que l'on puisse expliquer les difficultés et les dérives auxquelles nous devons faire face. Il y a un décalage entre notre courage managérial et les avis du conseil, qui ne suit jamais nos demandes et où chacun est dans la posture », poursuit-il.

Il cite l'exemple, dans une précédente collectivité, d'un agent qui avait falsifié les dates d'arrêt sur un certificat médical, de surcroît établi par un médecin parti à la retraite, pour lequel sept jours de suspension avaient été demandés et un avertissement, seulement, proposé.

« Le décalage temporel entre la convocation et la tenue du conseil de discipline fait aussi perdre son sens à la procédure disciplinaire, surtout pour les contractuels », remarque Thierry Grimm.

La parade consiste à utiliser quasiment systématiquement l'exclusion de fonctions de trois jours, sans même recourir à l'avertissement et au blâme, ce qui permet d'éviter le passage en conseil de discipline. « On se restreint dans l'échelle des sanctions mais c'est plus efficace finalement car on touche au porte-monnaie », pointe le DGS. L'agent suspendu ne touche pas non plus la part du régime indemnitaire liée à la qualité du travail.

Contact : Thierry Grimm, thierry.grimm@ville-givors.fr

Manquement à la qualité de service, incorrections, probité...

En 2019, près de 7 500 sanctions disciplinaires ont été prononcées à l'égard des territoriaux, tous statuts confondus. Dans 57 % des cas, elles l'ont été pour un motif lié à la qualité de service (manquement aux sujétions, négligence, désobéissance hiérarchique, absence irrégulière...), dans 16 % pour des incorrections, violences, insultes et harcèlement moral, et 9 % concernent la probité et l'intégrité.

Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157, Publié au recueil Lebon

Conseil d'État - Section

N° 490157
ECLI:FR:CESEC:2024:490157.20241219
Publié au recueil Lebon

Lecture du jeudi 19 décembre 2024

Rapporteur
Mme Pauline Hot

Avocat(s)
SCP DELAMARRE, JEHANNIN

Rapporteur public
Mme Maillys Lange

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

34
Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 14 décembre 2023 et les 13 mars, 12 juillet, 30 septembre et 25 octobre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 30 novembre 2023 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice, a prononcé à son encontre la sanction de déplacement d'office en application du 2° de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

- Vu :
- la Constitution ;
 - l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 ;
 - la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 ;
 - la décision n° 2024-1097 QPC du Conseil constitutionnel du 26 juin 2024 ;
 - le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Pauline Hot, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de Mme Maillys Lange, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Delamarre, Jehannin, avocat de M. B... ;

Considérant ce qui suit :

1. M. A... B..., magistrat du parquet qui a intégré la magistrature en 1994, exerce les fonctions de vice-procureur de la République auprès du tribunal judiciaire de ... depuis le 17 décembre 2010. Par une décision en date du 30 novembre 2023, le garde des sceaux, ministre de la justice, après avoir recueilli l'avis de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet, a prononcé à son encontre la sanction de déplacement d'office. M. B... demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette sanction.

Sur le cadre juridique :

2. D'une part, aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : " Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi. " Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

3. De telles exigences impliquent que l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire. A ce titre, il doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'il dispose de ce droit pour l'ensemble de la procédure disciplinaire. Dans le cas où l'autorité disciplinaire a déjà engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent et que ce dernier est ensuite entendu dans le cadre d'une enquête administrative diligentée à son endroit, il incombe aux enquêteurs de l'informer du droit qu'il a de se taire. En revanche, sauf détournement de procédure, le droit de se taire ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent.

4. Dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire alors que cette information était requise en vertu des principes énoncés aux points 2 et 3, cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit.

5. D'autre part, aux termes de l'article 65 de la Constitution : " (...) La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. (...) ". Aux termes de l'article 59 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, pris en application de ces dispositions : " Aucune sanction contre un magistrat du parquet ne peut être prononcée sans l'avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature (...) ". Aux termes de l'article 63 de cette même ordonnance, applicable aux magistrats du parquet : " Le Conseil supérieur de la magistrature est saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adresse le garde des sceaux, ministre de la justice. / Le Conseil supérieur de la magistrature est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel. / Copie des pièces est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui peut demander une enquête à l'inspection générale de la justice. (...) ". Aux termes de l'article 65 de cette ordonnance : " (...) La formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature émet un avis motivé sur la sanction que les faits reprochés lui paraissent entraîner ; cet avis est transmis au garde des sceaux, ministre de la justice ". Il résulte de ces dispositions que les sanctions édictées à l'encontre des magistrats du parquet sont prises par le garde des sceaux, après avis motivé de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet.

6. Par ailleurs, le Conseil supérieur de la magistrature émet son avis sur la sanction susceptible d'être infligée à un magistrat du parquet dans les conditions prévues par les articles 63-1 à 65-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Aux termes de l'article 63-3 de cette ordonnance : " Dès la saisine du Conseil supérieur de la magistrature, le magistrat a droit à la communication de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire, s'il y a été procédé. / Le président de la formation de discipline désigne, en qualité de rapporteur, un membre de cette formation. / Il le charge, s'il y a lieu, de procéder à une enquête. (...) / L'article 52 est applicable. " Aux termes de l'article 52 de cette ordonnance : " Au cours de l'enquête, le rapporteur entend ou fait entendre le magistrat mis en cause par un magistrat d'un rang au moins égal à celui de ce dernier et, s'il y a lieu, le justiciable et les témoins. Il accomplit tous actes

d'investigation utiles et peut procéder à la désignation d'un expert. (...)) Aux termes de l'article 64 de cette ordonnance : " Lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est complète, le magistrat est cité à comparaître devant la formation compétente du Conseil supérieur. / (...)) Les règles déterminées par les articles 54, 55 et 56 sont applicables à la procédure devant cette formation. " Aux termes de l'article 56 de la même ordonnance : " Au jour fixé par la citation, après audition du directeur des services judiciaires et après lecture du rapport, le magistrat déferé est invité à fournir ses explications et moyens de défense sur les faits qui lui sont reprochés (...). "

7. Par une décision n° 2024-1097 QPC du 26 juin 2024, le Conseil constitutionnel, saisi par le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée dans un autre litige, a jugé applicable aux magistrats le principe énoncé au point 2 et, après avoir censuré les dispositions des articles 52 et 56 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, relatives à l'audition du magistrat par le rapporteur et par le Conseil supérieur de la magistrature dans le cadre de la procédure disciplinaire des magistrats du siège, applicables aux magistrats du parquet, a jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée était invocable dans les instances en cours.

Sur la sanction :

En ce qui concerne la régularité de la procédure disciplinaire :

8. Il ressort des pièces du dossier que, le 28 avril 2022, le garde des sceaux, ministre de la justice, a adressé au Conseil supérieur de la magistrature la dénonciation des faits motivant des poursuites disciplinaires à l'encontre de M. B.... Le même jour, le garde des sceaux, ministre de la justice, a également saisi l'Inspection générale de la justice (IGJ) d'une enquête administrative relative au comportement de l'intéressé, qui a donné lieu à un rapport, rendu le 4 novembre 2022 et transmis au Conseil supérieur de la magistrature. Par un acte du 3 janvier 2023 adressé au Conseil supérieur de la magistrature, le garde des sceaux, ministre de la justice, a abandonné certains manquements envisagés et saisi le Conseil de nouveaux manquements au devoir de probité, de délicatesse et de loyauté. Le 21 février 2023, le président de la formation du Conseil compétente pour la discipline des magistrats du parquet a désigné un rapporteur, en application de l'article 63-3 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958. Le rapporteur a procédé, le 21 avril 2023, à l'audition de M. B..., qui était assisté de son conseil et du secrétaire général adjoint de l'Union syndicale des magistrats. Lors de l'audience publique du 3 octobre 2023, la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet a de nouveau entendu, après la lecture du rapport du rapporteur, puis l'intervention de la direction des services judiciaires, M. B..., assisté de son conseil et du secrétaire général adjoint de l'Union syndicale des magistrats. Par un avis motivé du 26 octobre 2023, la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature a proposé que soit prononcée à l'encontre de l'intéressé la sanction de déplacement d'office, en application du 2° de l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée.

9. D'une part, il ressort des pièces du dossier que M. B... a été entendu par l'IGJ les 14, 15 et 16 septembre 2022, soit postérieurement à l'engagement de poursuites disciplinaires par le garde des sceaux à son encontre, sur les faits faisant l'objet de la procédure disciplinaire le concernant, sans qu'il ait été informé qu'il avait le droit de se taire. Toutefois, il ressort des éléments factuels et des témoignages de tiers mentionnés dans le dossier, non contestés par l'intéressé, que la sanction prononcée à l'encontre de M. B... ne se fonde pas de manière déterminante sur les propos qu'il a tenus dans le cadre de cette enquête de l'IGJ. Dans ces conditions, et eu égard au principe énoncé au point 4, le moyen tiré de ce que l'absence de notification à M. B... du droit qu'il avait de se taire lors de l'enquête administrative menée par l'IGJ entacherait d'illegalité la sanction litigieuse doit être écarté.

10. D'autre part, il ressort du procès-verbal de son audition par le rapporteur désigné par le président de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature que M. B... a été informé, à titre liminaire, qu'au regard des questions prioritaires de constitutionnalité en attente de jugement portant sur la notification du droit de se taire au magistrat mis en cause à titre disciplinaire, tant lors de son audition par le rapporteur que lors de l'audience au fond, il pouvait faire des observations, répondre aux questions, ou se taire. Compte tenu de l'information ainsi donnée, la circonstance que M. B... n'ait pas été à nouveau informé de la possibilité qu'il avait de se taire lors de sa comparution devant le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas entaché d'irrégularité la procédure ayant conduit à l'avis émis sur la sanction contestée.

11. Enfin, si M. B... soutient que le garde des sceaux aurait dû lui notifier son droit de se taire préalablement à l'édition de la sanction qui lui a été infligée, il ne ressort pas des dispositions applicables citées au point 5 que le garde des sceaux, ministre de la justice, devrait entendre le magistrat du parquet avant de prononcer une sanction à son encontre, et il n'est d'ailleurs pas soutenu que tel aurait été le cas. Le moyen tiré de ce que M. B... aurait dû être informé par le garde des sceaux, ministre de la justice, de son droit de se taire avant l'édition de la décision attaquée ne peut dès lors et en tout état de cause qu'être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé de la sanction :

12. Aux termes de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 : " Tout manquement par un magistrat à

l'indépendance, à l'impartialité, à l'intégrité, à la probité, à la loyauté, à la conscience professionnelle, à l'honneur, à la dignité, à la délicatesse, à la réserve et à la discrétion ou aux devoirs de son état constitue une faute disciplinaire. (...)) La faute s'apprécie pour un membre du parquet (...) compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique. "

13. Aux termes de l'article 45 de la même ordonnance : " Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont : 1° Le blâme avec inscription au dossier ; 2° Le déplacement d'office ; 3° Le retrait de certaines fonctions, dans lesquelles le magistrat ne peut être nommé pour une durée maximale de cinq ans ; 3° bis L'interdiction d'être nommé ou désigné dans des fonctions de juge unique pendant une durée maximale de dix ans ; 4° L'abaissement d'un ou de plusieurs échelons ; 4° bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de deux ans, avec privation totale ou partielle du traitement ; 5° La rétrogradation ; 6° La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ; 7° La révocation. "

14. Il ressort des énonciations de la décision attaquée que, pour prononcer à l'encontre de M. B... la sanction de déplacement d'office, le garde des sceaux, ministre de la justice, s'est fondé, d'une part, sur le fait que l'intéressé avait, sans avoir à aucun moment informé sa hiérarchie, ouvert, puis mené pendant plusieurs mois, une enquête pénale pour des faits dont la victime était le père d'une personne qu'il connaissait à titre professionnel et privé, alors qu'il n'était pas chargé de connaître de ce type d'infraction, manquant ainsi à ses devoirs de loyauté, d'impartialité et de probité, et d'autre part, sur la circonstance qu'il avait, par certaines insuffisances professionnelles, manqué à son devoir de délicatesse.

15. Il est établi par les pièces du dossier, hors les propos tenus par l'intéressé lors de l'enquête de l'IGJ, que M. B... a conduit une enquête pénale en dehors de ses attributions et sans en informer sa hiérarchie, après que la fille de la victime présumée l'a informé des faits en cause, et alors qu'il entretenait des rapports professionnels et privés avec cette dernière, ancienne bâtonnière du barreau de son épouse ayant été son employée en tant qu'avocate collaboratrice. Cette enquête, qui s'est poursuivie pendant plusieurs mois, a notamment donné lieu à deux interpellations, suivies de gardes à vue, ainsi qu'à la saisine de deux véhicules.

16. Par ailleurs, M. B... a, de manière répétée, fait preuve d'une attitude professionnelle désinvolte, en ne s'inscrivant pas dans la collectivité de travail du parquet, en étant difficilement joignable lors de sa permanence, peu présent au sein du tribunal et au sein de son service, en manquant de rigueur et d'attention dans ses relations avec ses collègues, lesquels devaient régulièrement le remplacer dans l'urgence en raison de ses nombreuses absences, et en ne se remettant pas en question, malgré diverses mises en garde qui lui avaient été adressées.

17. L'ensemble de ces faits, qui ont perturbé le bon fonctionnement des services du parquet du tribunal judiciaire de ... et porté atteinte à l'image de l'institution judiciaire, constituent, quand bien même M. B... n'aurait tiré aucun profit matériel de l'enquête litigieuse, un abus de fonction et de graves manquements aux devoirs de loyauté, d'impartialité et de probité et au devoir de délicatesse au sens de l'article 43 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Ils sont, par suite, constitutifs de fautes de nature à justifier une sanction disciplinaire, sans que les difficultés personnelles et familiales et l'état de santé du requérant, lesquels sont établis par les certificats médicaux et courriers produits au dossier et ne sont pas contestés, soient de nature à faire obstacle au prononcé d'une sanction.

18. Eu égard à la gravité des manquements commis par l'intéressé, et à leur nature, qui rendent impossible son maintien en fonctions au tribunal judiciaire de ..., le garde des sceaux, ministre de la justice, n'a pas, en infligeant à M. B... la sanction de déplacement d'office, qui constitue l'une des sanctions disciplinaires les moins élevées prévues par l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, et traduit ainsi la prise en compte de sa situation familiale et personnelle, prononcé une sanction disproportionnée.

19. Il résulte de ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du garde des sceaux du 30 novembre 2023 qu'il attaque. Les conclusions qu'il présente au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

D E C I D E :

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

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. A... B... et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré à l'issue de la séance du 6 décembre 2024 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, président ; M. Rémy Schwartz, M. Jacques-Henri Stahl, M. Pierre Collin, présidents adjoints de la section du contentieux ; Mme Isabelle de Silva, M. Nicolas Boulouis, Mme Maud Vialettes, M. Bertrand Dacosta, Mme Gaëlle Dumortier, M. Olivier Japiot, M. Jean-Philippe Mochon, Mme Anne Egerszegi, M. Stéphane Verclytte, M. Thomas Andrieu, présidents de

DOSSIER : Agents publics : des droits et des obligations

Dossier publié à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/971328/agents-publics-tout-savoir-sur-la-prolongation-dune-mesure-de-suspension-au-dela-de-quatre-mois/>

DÉCRYPTAGE

Agents publics : tout savoir sur la prolongation d'une mesure de suspension au-delà de quatre mois

Auteur associé | Actu juridique | Analyses juridiques | France | Toute l'actu RH | Publié le 21/02/2025

La suspension de fonctions est une mesure conservatoire qui peut être prise par l'administration dans certaines situations. Dans cette analyse, Jennifer Riffard, avocate au cabinet Adaltys explique sous quelles conditions une telle mesure peut être prolongée au-delà de quatre mois.



[1]

L'administration a la faculté d'écarter temporairement un fonctionnaire du service, lorsqu'elle dispose d'éléments lui permettant de présumer que celui-ci a commis une faute grave, dans l'exercice de ses fonctions, ou en dehors de ses fonctions ⁽¹⁾ ^[2].

Cette mesure est prise sans procédure préalable et n'a pas à être motivée. Il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire, mais d'une mesure conservatoire prise généralement dans l'urgence, lorsque, au regard des faits portés à sa connaissance, l'administration considère qu'il convient d'écarter temporairement l'agent du service.

La suspension de fonctions ayant pour objet d'interdire à un agent d'exercer ses fonctions, temporairement, le temps qu'une procédure disciplinaire soit engagée à son égard, l'administration n'est pas tenue de prendre une telle décision envers un agent empêché de poursuivre ses fonctions du fait de mesures prises dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure pénales. Dans ce cas, l'administration peut se borner à interrompre le versement du traitement servi à l'agent, pour absence de service effectué, notamment dans le cas où il fait l'objet d'une incarcération ou d'une mesure de contrôle judiciaire lui interdisant d'exercer ses fonctions ⁽²⁾ ^[3].

La situation de l'agent suspendu doit être réglée dans un délai de quatre mois, c'est-à-dire que l'administration doit, dans ce délai, soit avoir prononcé une sanction disciplinaire contre l'agent, qui met fin à la suspension, soit avoir mis fin à cette mesure, après avoir constaté, au terme des investigations menées, que les faits fautifs n'étaient pas avérés, ou encore après avoir décidé de ne pas sanctionner ces faits.

Ce n'est que par exception et dans des conditions désormais restrictives, que la mesure de suspension de fonctions peut être prolongée au-delà de quatre mois.

Conditions de prolongation et mesures alternatives

L'agent qui n'est pas sanctionné à l'issue de quatre mois de suspension doit en principe être rétabli dans ses fonctions. Il ne peut en être différemment que si l'agent fait l'objet de poursuites pénales, et seulement sous certaines conditions. L'agent qui fait l'objet de poursuites pénales doit ainsi, par principe, être rétabli dans ses fonctions, sauf si les mesures décidées par l'autorité judiciaire (les mesures décidées dans le cadre du contrôle judiciaire) ou l'intérêt du service, y font obstacle. Lorsque l'agent n'est pas, pour les raisons exposées ci-dessus, rétabli dans ses fonctions, il peut être affecté provisoirement dans un autre emploi, être détaché d'office dans un autre cadre d'emplois ou voir sa suspension prolongée.

La notion de poursuites pénales

Un fonctionnaire doit être regardé comme faisant l'objet de poursuites pénales lorsque l'action publique a été mise en mouvement à son encontre et qu'elle ne s'est pas éteinte.

L'agent est considéré comme faisant l'objet de poursuites pénales, au sens des dispositions relatives à la suspension de fonctions : s'il fait l'objet d'une information judiciaire, s'il est convoqué devant un tribunal pénal, s'il fait l'objet d'une plainte avec constitution de partie civile (une plainte simple n'est pas suffisante), et s'il est mis en examen ou placé sous contrôle judiciaire.

L'appel interjeté à l'encontre d'un jugement pénal n'a pas pour effet d'éteindre l'action publique, et une mesure de suspension de fonctions peut donc être prolongée à l'égard d'un agent en cours de procédure d'appel ⁽³⁾ ^[4].

La mesure de suspension ne peut être prolongée au-delà de quatre mois que si l'agent faisait l'objet de poursuites pénales à la date de la prolongation de la mesure.

L'agent qui fait l'objet d'une enquête pénale ne fait pas l'objet de poursuites pénales : la décision de prolongation de la suspension prise à une date où l'agent fait seulement l'objet d'une enquête pénale est donc irrégulière, même si une information judiciaire est ouverte postérieurement ⁽⁴⁾ ^[5].

La situation de l'agent faisant l'objet de poursuites pénales à l'expiration d'une période de quatre mois de suspension

Il résulte des dispositions issues de la loi du 20 avril 2016 ^[6] que le fonctionnaire est rétabli dans ses fonctions à l'issue d'une période de quatre mois de suspension, même s'il fait l'objet de poursuites pénales, sauf si les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service y font obstacle.

Par ailleurs, lorsque l'administration décide, sur décision motivée, du fait des mesures arrêtées par l'autorité judiciaire ou à raison de l'intérêt du service, de ne pas rétablir l'agent dans ses fonctions, elle peut :

- l'affecter provisoirement, sous réserve de l'intérêt du service, dans un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est, le cas échéant, soumis ;
- décider de le détacher d'office, à titre provisoire, dans un autre corps ou cadre d'emplois pour occuper un emploi compatible avec de telles obligations ;
- prolonger la mesure de suspension de fonctions.

En application de ces dispositions, l'administration est tenue de réintégrer l'agent à l'issue d'une période de quatre mois de suspension de fonctions lorsqu'il ne fait pas l'objet de poursuites pénales ou lorsqu'il fait l'objet de poursuites pénales mais que ni les mesures décidées par l'autorité judiciaire ni l'intérêt du service ne font obstacle à sa réintégration dans ses fonctions.

Pour déterminer si l'intérêt du service peut justifier la prolongation de la mesure de suspension au-delà de quatre mois d'un agent faisant l'objet de poursuites pénales, le juge tient compte de la gravité des faits ayant donné lieu à la mise en œuvre de l'action pénale, mais il peut également tenir compte de l'imminence de la tenue de - l'audience correctionnelle (5) [7].

Lorsque les conditions permettant de justifier le non-rétablissement de l'agent dans ses fonctions sont remplies, la jurisprudence se montre divisée sur la question de savoir si l'affectation de l'agent qui ne peut pas être rétabli dans ses fonctions, sur un autre emploi, ou son détachement dans un autre cadre d'emplois, constitue une obligation pour l'administration ou une simple faculté.

En d'autres termes, la question qui se pose est celle de savoir si la prolongation de la mesure de suspension ne peut être prononcée que lorsque l'affectation sur un autre emploi ou le détachement dans un autre cadre d'emplois n'est pas possible, ou si l'administration est libre de prolonger la mesure de suspension dès lors qu'elle peut justifier sa décision de ne pas rétablir l'agent dans ses fonctions. Les dispositions légales laissent entendre que les mesures alternatives à la prolongation de la mesure de suspension ne sont qu'une simple faculté laissée à la libre appréciation de l'administration, qui « peut » affecter provisoirement l'agent suspendu dans un autre emploi, ou « peut » le détacher d'office dans un autre cadre d'emplois, lorsqu'elle n'est pas en mesure de le réintégrer dans ses fonctions.

C'est en ce sens que se sont prononcés le Conseil d'Etat [8] et le tribunal administratif de Toulouse [9]. En revanche, la cour administrative d'appel de Douai a jugé que la décision de prolongation d'une mesure de suspension était irrégulière et engageait la responsabilité de l'administration, au motif que l'administration n'avait pas proposé à l'agent une affectation provisoire sur un autre emploi, ni un détachement d'office dans un autre corps (6) [10].

L'incidence de la prolongation sur le niveau de rémunération

Le fonctionnaire qui n'est pas rétabli dans ses fonctions après quatre mois de suspension peut subir une retenue sur sa rémunération, qui peut aller jusqu'à la moitié de son traitement et de son indemnité de résidence.

Le juge vérifie, au regard de la situation de chaque agent (en tenant compte, notamment, de la composition de son foyer et du montant de son traitement), si l'administration n'a pas fait une inexacte application des dispositions légales en pratiquant une retenue sur le traitement de l'agent (7) [11].

La retenue sur traitement doit ainsi permettre à l'agent de bénéficier de ressources suffisantes pour faire face à ses charges (8) [12].

Conséquence de la prolongation irrégulière

En pratique, nombreuses sont les situations dans lesquelles l'administration ne parvient pas à mener à terme la procédure disciplinaire avant l'expiration du délai de quatre mois de suspension.

Favorisent la survenance de telles situations : le temps consacré par l'administration aux mesures d'investigation nécessaires à l'établissement des faits fautifs (par exemple, le temps consacré à diligenter des enquêtes administratives), et également les délais de convocation devant les conseils de discipline, ainsi que les possibles reports de séance.

Dans de tels cas, l'administration doit donc arbitrer entre le maintien irrégulier d'un agent qui ne fait pas l'objet de poursuites pénales, en suspension, et sa réintégration au sein des services, qui peut parfois être mal vécue par le personnel ou porter atteinte au fonctionnement du service ou à l'image de la collectivité, et qui paraît incohérente lorsqu'il est envisagé de révoquer un agent ou de prononcer une mesure d'exclusion temporaire de fonctions sur une longue durée.

Il est en conséquence important de préciser que la mesure de suspension à titre conservatoire ne constitue pas, avec la sanction disciplinaire ultérieurement prononcée, une opération complexe, et n'a pas davantage le caractère d'un acte préparatoire à celle-ci. Son illégalité n'a donc pas d'incidence sur la régularité de la sanction prononcée contre l'agent suspendu ⁽⁹⁾ ^[13].

Une mesure de suspension de fonctions, ou une décision de prolongation de suspension au-delà de quatre mois, irrégulière, peut donc engager la responsabilité de l'administration, qui sera alors condamnée à indemniser l'agent des préjudices subis du fait de cette mesure, et notamment des pertes de rémunération qu'elle a pu induire, mais n'a pas d'incidence sur la régularité de la procédure disciplinaire engagée contre l'agent ni sur la régularité de la sanction prononcée au terme de cette procédure.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Agents publics : tout savoir sur la suspension conservatoire
- Suspension d'un agent : caractère suffisant de vraisemblance et de gravité des faits reprochés