Sanction pénale et compatibilité avec l'exercice des fonctions des mentions portées au bulletin n° 2 du casier judiciaire

L'administration dispose du pouvoir de radier le fonctionnaire des cadres

L'article 5, 3° de la loi du 13 juillet 1983, prévoit que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire « le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ».

La loi a donc reconnu en la matière à l'administration un pouvoir discrétionnaire sous le contrôle du juge administratif.

Cette procédure élimine tout automatisme incompatible avec la réinsertion du condamné.

Attention : l'article 5. 3° ne vise pas seulement les candidats à l'accès à la fonction publique mais les fonctionnaires en activité.

Deux situations peuvent donc se présenter :
– s'il s'agit d'un candidat à l'accès à la fonction publique, l'administration peut refuser cette candidature si elle estime que les faits ayant motivé la condamnation sont incompatibles avec l'exercice des fonctions. L'appréciation de l'administration est faite sous le contrôle du juge administratif (CE 21 juin 1993, Leduc, GP, 1993, p. 25 ; CE 7 juillet 1993, Aktouf, req. n° 125 804 ; CE 29 mai 1987, ville de Marseille, req. n° 82 357). En revanche, la mise en œuvre de la procédure disciplinaire n'est pas nécessaire pour refuser de nommer ou de titulariser un agent public (CE 2 novembre 1994, commune de Biarritz, T, p. 1016) ;
– s'il s'agit d'un fonctionnaire, il est nécessaire d'engager une procédure disciplinaire et d'infliger le cas échéant une révocation à raison de la faute ayant justifié cette condamnation (CE 12 avril 1995, Lecomte, n° 136 656, conclusions Bachelier) ; la révocation ne peut être automatique.

L'administration peut engager une procédure disciplinaire même dans le cas où le juge pénal a décidé de ne rien mentionner au bulletin n° 2 (CE 26 mai 1993, foyer d'hébergement pour adultes handicapés de Vézelay « La Maladrerie », req. n° 106 083 ; CE 29 juillet 1994, Philippe, req. n° 135 217) ou dans le cas de faits amnistiés (CE 14 janvier 1987, Paulo, T, p. 595).

Exclusion de la mention de la condamnation sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire

L'article 775-1 du code de procédure pénale dispose que le tribunal qui prononce une condamnation peut exclure expressément sa mention au bulletin n° 2, notamment par jugement rendu postérieurement sur requête du condamné.

L'exclusion de la mention de la condamnation au bulletin n° 2 a pour effet d'emp ter relèvement de toutes les interdictions, déchéances et incapacités résultant de condamnation. La Cour de cassation a toutefois précisé que l'exclusion du bulle n° 2 n'emportait relèvement des interdictions, déchéances ou incapacités que lorsq celles-ci résultant de la condamnation ont le caractère de peines accessoire l'exclusion n'emporte donc pas relèvement des peines complémentaires (cri 19 octobre 1982, bull. n° 223 ; crim., 30 mai 1991, bull. n° 229).

Le relèvement peut aussi résulter d'un jugement rendu postérieurement sur requ du fonctionnaire condamné (article 703 du code de procédure pénale).

Attention : la date à laquelle intervient l'exclusion de la mention de la condamnati au bulletin n° 2 a des conséquences sur la légalité de la décision de radiati L'exclusion, prononcée ultérieurement, de la mention d'une condamnation pén du bulletin n° 2 du casier judiciaire d'un fonctionnaire, radié des cadres en con quence de ladite condamnation, est sans influence sur la légalité de la décision radiation intervenue lors de la condamnation (CE 26 février 1988, Séon, r n° 70 772 ; CE 30 janvier 1995, Rouchy, req. n° 116 239).

Exemple : l'administration a retenu un motif erroné en droit à l'appui de sa décisi de radiation du corps des professeurs d'enseignement technique, dans la mesure l'arrêt de la cour d'appel ordonnait que la condamnation ne fut pas inscrite au bulle n° 2 (CE 10 décembre 1986, ministre de l'Éducation nationale c/Guilloux, p. 27

La réhabilitation et l'amnistie (voir ci-dessus et section III du chapitre II) ont pc effet d'emporter relèvement de toutes les interdictions, déchéances et incapaci résultant de la condamnation.

CHAPITRE II

Les garanties du fonctionnaire

Le statut général donne au fonctionnaire d'importantes garanties de procédure, essentiellement la communication du dossier et l'intervention du conseil de discipline.

Ainsi, le principe des droits de la défense permet d'appliquer aux catégories d'agents les plus variés la règle de la communication du dossier.

De même, sauf si un texte statutaire s'y oppose, l'agent peut se faire assister d'un avocat devant l'autorité disciplinaire, si la présence de cet avocat n'est pas incompatible avec le fonctionnement de l'organe disciplinaire.

Le juge peut également faire application des règles générales de procédure, et, par exemple, exclure la participation à la procédure d'une personne dont l'impartialité pourrait être mise en doute.

Les garanties disciplinaires peuvent toujours être écartées dans un certain nombre de cas, même si elles résultent d'un texte statutaire :
- en cas d'abandon de poste ;
- dans l'hypothèse de circonstances exceptionnelles (CE 28 janvier 1918, Heyries, p. 651, GAJA n° 35) ;
- dans le cas de grèves illicites, où les garanties peuvent être limitées.

La loi du 31 juillet 1963 (article L 521-4 du code du travail) prévoit que, en cas de grève tournante ou surprise, la sanction disciplinaire est prise sans autre formalité que la communication du dossier (sauf si la sanction envisagée est la rétrogradation ou la révocation, la procédure disciplinaire normale devant être suivie). Par ailleurs, les lois qui interdisent la grève à certains fonctionnaires peuvent prévoir que les sanctions soient prononcées sans respect des garanties disciplinaires.

SECTION I : la procédure disciplinaire

L'engagement de la procédure disciplinaire suppose remplies un certain nombre de conditions :
- la compétence de l'autorité administrative ;
- les conditions relatives à la faute ;
- le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire.

Qui détient le pouvoir disciplinaire ?

Le déclenchement des poursuites disciplinaires relève de l'autorité hiérarchique qui dispose à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire. Elle peut toujours renoncer à poursuivre ou retarder sa décision (CE 27 mai 1955, Deleuze, p. 296). Le juge ne peut enjoindre à l'administration de prendre l'initiative de poursuites disciplinaires (CE 4 février 1976, Germain, req. n° 93 301).

La loi du 3 janvier 1973 modifiée instituant le Médiateur de la République comporte un article 10 qui prévoit qu'« à défaut de l'autorité compétente, le Médiateur peut, aux lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive ». Dans le cas de l'engagement d'une procédure disciplinaire par le Médiateur, les règles de procédure sont celles de droit commun, détaillées ci-dessous.

Compétence de principe de l'autorité investie du pouvoir de nomination et aménagements

En vertu de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 « le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination » (et article 67 de la loi du 11 janvier 1984 qui prévoit que la délégation du pouvoir de nomination emporte celle du pouvoir disciplinaire).

Le pouvoir de prononcer des sanctions des premier et deuxième groupes peut être délégué indépendamment du pouvoir de nomination ou de manière concomitante.

Il est également possible de déléguer le pouvoir de nomination sans déléguer le pouvoir disciplinaire

Autres cas de compétences résultant de la position statutaire des agents

Cas du fonctionnaire détaché

C'est l'autorité disciplinaire du cadre d'origine qui est compétente en matière disciplinaire (CE 22 octobre 1954, Bourigeard, p. 548 ; CE 8 juin 1962, Frischmann, p. 382).

Seule la suspension peut être prononcée par l'administration de détachement (CE 9 octobre 1968, Delhomel, T, p. 981).

En l'absence de disposition sur la procédure à suivre dans cette hypothèse, la solution la plus satisfaisante est la suivante : l'administration d'accueil met fin au détachement de l'agent (article 22 du décret du 16 septembre 1985) et le remet à disposition de son administration d'origine.

Il appartient ensuite à l'administration d'origine d'apprécier l'opportunité d'une action disciplinaire et, dans cette attente, de prononcer une mesure de suspension en application de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 afin de permettre la rémunération du fonctionnaire présumé innocent jusqu'à l'intervention, le cas échéant, de la sanction disciplinaire.

Cas du fonctionnaire mis à disposition

En cas de faute disciplinaire, il peut être mis fin sans préavis à la mise à disposition par accord entre l'administration d'origine et l'administration ou l'organisme d'accueil (article 7 du décret du 16 septembre 1985). L'administration d'origine dispose du pouvoir disciplinaire.

Cas du fonctionnaire démissionnaire

L'acceptation de la démission ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action disciplinaire, en raison de faits qui n'auraient été révélés à l'administration qu'après cette acceptation (article 59 du décret du 16 septembre 1985).

Cas du fonctionnaire retraité

L'examen de la demande de retraite peut être différé jusqu'à ce qu'il soit statué sur les poursuites pénales déjà ouvertes contre l'intéressé à raison des faits qui ont motivé sa suspension et que l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire ait tiré sur le plan disciplinaire les conséquences de la condamnation prononcée contre le fonctionnaire (CE 28 avril 1971, T, p. 1093).

La procédure disciplinaire ne peut être légalement engagée à l'encontre d'un retraité lorsque les faits reprochés ont été connus après l'admission à la retraite que dans la seule mesure où la décision admettant le fonctionnaire à la retraite n'est pas devenue définitive (avis de la section des finances du Conseil d'État, 5 août 1986, EDCE, 1986, p. 177). Le Conseil d'État a rappelé que, tandis que l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que la procédure disciplinaire peut être engagée à l'égard du fonctionnaire, l'article 24 de la même loi dispose que la cessation définitive des fonctions résultant notamment de l'admission à la retraite entraîne la perte de la qualité de fonctionnaire. Il ressort donc du rapprochement de ces deux textes que les sanctions disciplinaires prévues par le statut général ne sont pas applicables aux fonctionnaires retraités.

L'application de l'article L59 du code des pensions civiles et militaires de retraite est possible pour les fonctionnaires en retraite lorsque les faits se sont révélés ou qualifiés après la cessation d'activité (voir ci-dessus).

Conditions relatives à la faute

L'autorité qui a engagé les poursuites disciplinaires doit vérifier la matérialité des faits reprochés et l'absence de causes d'exonération de responsabilité que pourrait soulever le fonctionnaire poursuivi.

Vérification de la matérialité des faits reprochés

Une sanction ne peut être prononcée que si l'exactitude matérielle des griefs retenus à l'encontre de l'agent est établie par les pièces du dossier.

La faute ne peut résulter de simples rumeurs (CE 7 septembre 1945, Morrie, p. 187).

L'administration doit apporter la preuve de la matérialité des faits (CE 8 juin 1966, Banse, T, p. 1011) ; cette preuve peut être établie par témoignages ou présomptions sérieuses, précises et concordantes.

L'administration peut prendre une sanction au vu d'aveux recueillis dans le cadre d'une procédure pénale, même si le fonctionnaire s'est rétracté par la suite (CE 26 juillet 1982, Simone, précité).

Vérification de l'absence d'exonération de responsabilité

L'auteur d'une infraction qui fait l'objet d'une poursuite disciplinaire ne peut invoquer son irresponsabilité en se prévalant de sa bonne foi (CE 18 novembre 1966, Chabaud, p. 611) ni de la contrainte sauf si elle présente un caractère irrésistible (CE 11 février 1949, Hubert, p. 73).

La force majeure exonère l'agent de sa faute ; il doit s'agir d'un événement imprévisible, indépendant de la volonté de l'intéressé et inévitable (CE 16 mai 1947, Préfet de police, p. 204).

L'erreur du fonctionnaire n'est pas une cause valable (CE 18 octobre 1961, Wackenheim, p. 172).

S'agissant de l'état de santé du fonctionnaire, la jurisprudence est constante : l'état de santé d'un fonctionnaire ne fait pas obstacle à ce que celui-ci fasse l'objet d'une sanction disciplinaire même s'il s'agit de troubles mentaux (CE 15 juin 1955, Laborde, p. 320 ; CE 8 novembre 1961, Rivals, T, p. 1077 ; CE 30 mars 1977, Bazerque, AJDA, 1978, p. 161) et même si le fonctionnaire est en congé de longue durée (CE 11 mai 1979, Dupouy, TD, p. 3768). L'appréciation portée par le juge pénal sur l'état mental de l'agent ne lie pas l'administration (CE 15 juin 1955, Laborde, p. 320 ; CE 29 avril 1960, Lepron, p. 284).

Mais dans le cas où l'intéressé peut être considéré comme irresponsable de ses actes au sens de l'article 122-1 du code pénal, les poursuites disciplinaires doivent être abandonnées (TA de Bordeaux 17 mai 1961, Babin, T, p. 792 ; CE 11 mai 1979, M. Dupouy, TD, p. 3768 ; CE 2 juillet 1980, centre hospitalier de Saint-Quentin c/ Pruvot, p. 297 ; CE 8 novembre 1995, ville de Tourcoing, req. n° 89 492 et n° 95 447).

L'article 122-1 dispose que « n'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes.

La personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes demeure punissable ; toutefois, la juridiction tient compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime ».

Pour rendre irresponsable de ses actes le fonctionnaire, le trouble doit être contemporain au moment des faits constitutifs d'une sanction disciplinaire (CE 8 juin 1966, Fayout, p. 380 ; CE 21 janvier 1994, Robin, req. n° 104 718 ; CE 29 décembre 1995, Dreux, req. n° 135 187) ; il doit, en outre, avoir aboli totalement le discernement du fonctionnaire ou le contrôle de ses actes.

Le fait qu'un fonctionnaire ait été placé en congé de longue durée ne saurait rendre illégale une sanction disciplinaire prononcée pour des faits antérieurs à cette mise en congé (CE 11 octobre 1995, Michel, req. n° 128 376).

Le Conseil d'État estime que l'administration peut engager une action disciplinaire sans être tenue de faire procéder préalablement à un examen médical de l'intéressé (CE 15 octobre 1971, Buscail, p. 613).

Attention : si l'état pathologique est imputable à l'agent (exemple, en cas d'éthylisme), il n'interdit pas la poursuite disciplinaire (CE 22 juin 1962, ministre des Finances C/Pimounet, T, p. 1004 ; CE 22 décembre 1965, Vialle, p. 705).

Respect des droits de la défense préalables à la consultation du conseil de discipline

Information de l'agent

Une mesure d'information non équivoque doit être adressée à l'agent.

Elle peut être distincte de la convocation devant le conseil de discipline ou se confondre avec elle et, dans ce cas, être effectuée quinze jours au moins avant la date de la réunion, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (CAA de Paris 1er avril 1996, Ebreuil, n° 94PA00837). Le délai de quinze jours est une formalité substantielle (CAA de Nantes 10 novembre 1994, Barazer, n° 94NT00034).

Important : ce document doit indiquer clairement au fonctionnaire qu'une procédure disciplinaire est susceptible d'être engagée à son encontre ainsi que la nature et la formulation des griefs retenus contre lui (CE 10 mars 1989, bureau d'aide sociale de la ville de Nice c/Melle Micheletti, req. n° 66 319). L'inexactitude d'une qualification juridique figurant sur la convocation n'est pas de nature à vicier la procédure si les mentions portée sur ladite convocation sont suffisammment claires pour informer l'intéressé de la nature des faits qui lui sont reprochés (CAA de Lyon 10 octobre 1995, M[me] Charbonnier, n° 94LY01380).

Le document adressé au fonctionnaire doit également contenir l'indication des droits de l'intéressé : le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier et de tous les documents annexes et la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix (article 19, alinéa 2 de la loi du 13 juillet 1983 et article 1[er], alinéa 1[er], du décret du 25 octobre 1984). Le non-respect de ces dispositions constitue un vice substantiel de la procédure (CE 17 juin 1988, Labrosse, req. n° 81 815 : l'omission de l'indication que le fonctionnaire peut se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix vicie la procédure, même si la sanction envisagée ou prononcée est celle de l'avertissement ou du blâme ; CE 26 juin 1996, commune de Cereste c/ Moreshi, req. n° 135 453).

Le statut ne contient aucune précision sur **la qualité du défenseur** qui peut être un avocat.

Le non-respect de l'obligation d'informer l'agent de son droit d'être assisté par un ou plusieurs défenseurs de son choix constitue une irrégularité substantielle de la procédure. Cette formalité présente un caractère obligatoire, alors même que la sanction envisagée est celle du blâme ou de l'avertissement (CE 17 juin 1988, Labrosse, p. 244).

Le fonctionnaire doit recevoir communication du dossier

Cette règle est la plus ancienne garantie accordée au fonctionnaire en cette matière : l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, toujours en vigueur, prévoit que « tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ».

La communication du dossier est un principe valable également pour une sanction du premier groupe (CE 24 juillet 1987, Vaulot, Pfister et syndicat de la magistrature, p. 270).

Cette règle figure dans le statut général des fonctionnaires : article 19 de la loi du 13 juillet 1983.

L'administration doit avoir une démarche positive : informer le fonctionnaire de son droit à communication. Mais c'est à l'intéressé de demander cette communication (CE 3 décembre 1971, Sieur Branger, p. 737). Il n'y a pas de vice de procédure si le

fonctionnaire, bien qu'ayant été invité à prendre connaissance du dossier, s'est abstenu de le faire (CE, Assemblée, 9 juin 1972, Sieur Reilhes, p. 425 ; CE 1[er] mars 1989, commune de Bart c/Chassery, req. n° 74 967).

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à l'administration d'inviter directement le ou les défenseurs du fonctionnaire à consulter le dossier (CE 22 février 1991, Mariadassou, req. n° 104 163).

L'article 1[er] du décret du 25 octobre 1984 ajoute que les pièces du dossier et documents annexes doivent être numérotés.

Champ d'application de la règle

Cette règle s'applique aux fonctionnaires mais aussi à d'autres catégories d'agents : agents contractuels (CE 18 janvier 1985, Forget, req. n° 49 004), agents vacataires (CE 23 novembre 1965, AJDA, 1963, 621), stagiaires (CE 25 avril 1981, Demoulière, req. n° 18 112), fonctionnaires nommés à la décision du Gouvernement (CE 5 juin 1959, Dufay, p. 345).

Le contenu de la communication

Le dossier individuel de l'agent doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

Toutefois, le Conseil d'État a jugé que la circonstance que le dossier ne soit pas numéroté et classé sans discontinuité ne constituait pas un vice de procédure de nature à entraîner l'annulation de la mesure disciplinaire (CE 13 juillet 1963, Quesnel, p. 461 ; CE 24 février 1982, Baudet, req. n° 28 108 ; CE 9 novembre 1990, Demange, req. n° 57 520 : il n'était pas établi que des documents pouvant exercer une influence aient été soustraits du dossier avant sa communication à l'intéressé puis au conseil de discipline).

Le juge admet que, si une pièce manquant au dossier ne contient aucun fait dont l'intéressé n'avait eu connaissance par les autres pièces communiquées, la procédure est néanmoins régulière (CE 5 février 1986, Gouzon, req. n° 61 965 ; CE 23 avril 1982, Tairapa, req. n° 26 045 ; CE 10 mai 1989, Bellet, req. n° 69 023 ; CE 28 septembre 1994, Béchouche, req. n° 124 222).

Exemples :
– la procédure est irrégulière lorsque le dossier ne contient pas les notes de l'intéressé depuis trois ans (CE 8 juin 1935, Botton, p. 670.), ou un rapport ne se contentant pas de rappeler les faits mais comportant une appréciation sur le changement intervenu au cours de la dernière année dans la manière de servir de l'agent (CE 9 janvier 1963, Broca, T p. 918) ou un rapport portant sur l'attitude de l'agent au cours des événements d'avril 1961 à Alger (CE 23 février 1968, Benhamou, T p. 991) ;

– la procédure est régulière si la pièce manquante dans le dossier ne comporte aucun élément supplémentaire par rapport aux pièces figurant dans le dossier (CE 20 janvier 1975, Peigné, p. 41 ; CE 15 novembre 1991, Catoire, T, p. 1016) ou si la sanction n'a pas été prise au vu de la pièce manquante (CE 8 mars 1968, Plenel, p. 168).

Moment et lieu de la communication

La communication du dossier à l'agent doit lui permettre de préparer et d'organiser utilement sa défense. Il doit donc disposer d'un délai suffisant.

Le caractère suffisant du délai dépend des circonstances de l'affaire et est apprécié eu égard au nombre, à la nature et à la complexité des faits et, le cas échéant, à la nécessité de se déplacer pour consulter les documents (CE 20 janvier 1975, Peigné, p. 41 ; CE 3 juillet 1981, Jacquens, p. 294).

La communication du dossier est personnelle et confidentielle. Toutefois, le défenseur choisi par le fonctionnaire poursuivi et autorisé à prendre connaissance du dossier peut exercer le droit à communication (CE 30 octobre 1959, Marcoulet, p. 568).

Aucune disposition législative ni réglementaire ne fait obligation à l'administration de mettre à la disposition de l'agent son dossier dans le service où il exerce ses fonctions (CE 25 novembre, Picault, T p. 1014 ; CE 16 décembre 1996, Delmas, req. n° 153 100).

Formalité réalisée

Si l'intéressé met l'administration dans l'impossibilité de procéder à cette formalité, la procédure peut suivre son cours (agent parti sans laisser d'adresse : CE 26 mars 1954, Barthet, p. 190 ; agent qui ne communique pas à l'administration sa nouvelle adresse : CE 13 mars 1996, Cahuzac, req. n° 94 427 ; agent qui refuse de prendre communication de son dossier : CE 14 novembre 1941, Leroux, p. 187 ; absence de réponse à l'invitation qui lui était faite de consulter le dossier : CE, Assemblée, 9 juin 1972, Reilhes, p. 425 ; CE 20 mars 1985, Virmaux, req. n° 19 806).

Le fonctionnaire doit se donner les moyens nécessaires à la connaissance effective de son dossier, faute de quoi il ne pourra arguer de la méconnaissance des droits de la défense (un agent éprouvant des difficultés à lire peut se faire accompagner par un tiers : CE 27 mai 1987, Cadignan, p. 183).

Les fonctionnaires peuvent prendre des copies de pièces figurant dans le dossier contre versement d'une somme égale aux frais de reproduction (articles 4 et 6 bis de la loi du 17 juillet 1978 ; CE 27 janvier 1982, Pelletier, p. 36).

Instruction du dossier par l'administration

La preuve de la faute du fonctionnaire est à la charge de l'administration (CE 8 juin 1966, Banse, p. 1011).

Il peut être procédé à une enquête. Celle-ci est effectuée à l'initiative de l'administration (ou du conseil de discipline : voir plus loin). L'autorité administrative n'est pas tenue, à peine de nullité de la procédure, de solliciter préalablement l'avis du supérieur hiérarchique pour prononcer une sanction (CAA de Bordeaux 7 mars 1996, Lalanne, n° 95BX00519). Aucun principe ni aucune règle relative aux droits de la défense n'oblige l'autorité disciplinaire a accorder un entretien au fonctionnaire qui fait l'objet de la procédure disciplinaire (CE 28 octobre 1994, ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme c/ M. Ferret, req. n° 153 005).

L'autorité hiérarchique diligente l'enquête, la confie à un fonctionnaire de confiance et en apprécie les résultats. C'est le fonctionnaire enquêteur qui prend la responsabilité des opérations de vérification des faits, recueille les témoignages qu'il estime utile de façon discrétionnaire (CE 10 juillet 1963, hôpital-hospice Georges-Renon, RDP, 1964, p. 427).

L'enquête peut être conduite par toute personne compétente à condition que son impartialité ne soit pas contestable (CE 10 juillet 1963, hôpital-hospice Georges-Renon, précité). Elle doit être réalisée dans un délai raisonnable.

Le respect des droits de la défense n'exige pas que l'enquêteur procède à l'audition de personnes en présence de l'inculpé et de son défenseur, mais seulement que l'agent reçoive en temps utile communication du rapport relatant les auditions qui ont eu lieu.

Le dossier de l'instruction administrative est composé de toutes les pièces réunies par l'enquêteur et utiles au jugement de l'affaire. C'est ce dossier qui sera communiqué au fonctionnaire poursuivi, adressé à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire et ensuite envoyé au conseil de discipline.

Le fonctionnaire peut demander à ce qu'une enquête soit menée sur son comportement. L'administration apprécie la suite qu'il convient de donner à cette requête. En toute hypothèse, si sa demande a été rejetée, l'intéressé dispose de la faculté de faire citer des témoins devant le conseil de discipline.

Les dépositions écrites des témoins constituent des éléments importants du dossier ; l'absence de communication de ces dépositions au fonctionnaire poursuivi ne constitue cependant une irrégularité susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction que si ces dépositions ne sont pas lues en séance et qu'elles contiennent des éléments dont l'agent n'aurait pas eu connaissance (CE 10 mai 1989, Bellet, précité).

Peuvent figurer au dossier du fonctionnaire des lettres adressées par des tiers à l'administration, concernant l'agent poursuivi.

La consultation du conseil de discipline

Principe : « Aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement ou le blâme ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté. » (article 19, titre I du statut général des fonctionnaires)

Cette garantie n'a pas, s'agissant des non-titulaires, un caractère général. Elle ne s'applique à cette catégorie d'agent que si un texte le prévoit (CE 14 mars 1986, Courrouy, req. n° 54 539 : licenciement d'un agent auxiliaire régulier même sans consultation d'un organisme à composition paritaire).

Si une sanction qui pouvait être prononcée sans consultation du conseil de discipline est soumise à ce conseil, les règles de fonctionnement de ce conseil doivent être respectées, à peine d'annulation de la sanction prise sur l'avis, même non obligatoire, de cet organisme (CE 17 janvier 1962, Brunelin, AJDA, 1962, II, 509 ; CE 14 décembre 1988, Durand, T, p. 870).

Le conseil de discipline est saisi par un rapport qui émane de l'autorité disciplinaire et qui doit indiquer clairement les faits reprochés au fonctionnaire et préciser les circonstances dans lesquels ils se sont produits. Le conseil peut être valablement saisi par un rapport qui ne retient que certains griefs articulés contre le fonctionnaire.

Composition du conseil de discipline

Principes

Pour les fonctionnaires régis par le statut, c'est la commission administrative paritaire qui fait office de conseil de discipline. La commission siège en formation restreinte (article 34 du décret 82-451 du 28 mai 1982). Seuls les membres titulaires et, éventuellement, leurs suppléants représentant le grade auquel appartient le fonctionnaire intéressé et les membres titulaires ou suppléants représentant le grade immédiatement supérieur ainsi qu'un nombre égal de représentants de l'administration sont appelés à délibérer. Le conseil est organisé sur un mode paritaire.

Qualité des membres du conseil de discipline

- *Le président*

Le conseil de discipline est, dans tous les cas, présidé par le président de la CAP, c'est-à-dire par un représentant de l'administration (CE 13 juillet 1966, Le Lay, AJDA, 1966, p. 674). Le supérieur hiérarchique de l'agent qui a déclenché la procédure disciplinaire peut présider le conseil de discipline s'il ne montre aucune animosité particulière à l'égard du fonctionnaire et que la procédure disciplinaire

entre dans le cadre normal de l'exercice de ses attributions (CE 11 juillet 1958, Tordo, p. 431 ; CE 11 mai 1960, Lanniez, p. 316 ; voir plus loin).

- *Les membres*

Seuls peuvent siéger en conseil de discipline les membres de la CAP titulaires et éventuellement leurs suppléants, représentant le grade auquel appartient le fonctionnaire intéressé et les membres titulaires ou suppléants représentant le grade immédiatement supérieur ainsi qu'un nombre égal de représentants de l'administration.

Le conseil de discipline ne peut comprendre un membre se trouvant dans une position de subordination hiérarchique vis-à-vis du fonctionnaire dont le cas est examiné (CE 25 mars 1960, Gamiette, p. 227 ; CE 20 mars 1985, Association nationale des infirmières générales et autres, p. 82). Il s'agit d'un principe général du droit.

Lorsque le fonctionnaire dont le cas est soumis au conseil de discipline appartient au grade le plus élevé du corps, les représentants de ce grade, ou le représentant unique si le nombre des fonctionnaires du corps est inférieur à vingt, siègent avec leurs suppléants.

Si aucun représentant du personnel ne peut valablement siéger, il est fait application de la procédure de tirage au sort prévue par l'article 21 d. dernier alinéa du décret n° 82-451 du 28 mai 1982. Si cette solution est inapplicable, le conseil peut être composé par l'adjonction des membres désignés dans les mêmes conditions parmi les représentants élus ou, à défaut, parmi les membres d'un corps comprenant des agents d'un grade immédiatemment supérieur à celui des intéressés.

- *Le rapporteur*

Le rapporteur, lorsqu'il n'est pas membre du conseil de discipline, doit quitter la séance au moment des délibérations (CE 7 juin 1967, Armspach, p. 236).

- *Secrétaire et secrétaire adjoint*

Le secrétaire de séance (représentant de l'administration), qui peut ne pas être membre du conseil de discipline, peut assister au débat et au délibéré, pourvu qu'il ne prenne pas part au vote (CE 3 juin 1958, ministre des Anciens Combattants C/Veille, T, p. 932).

Le secrétaire adjoint doit être un membre du personnel, titulaire ou suppléant, désigné par la CAP en son sein (article 29 du décret 82-451 du 28 mai 1982).

- *Personnes extérieures au conseil de discipline*

La présence de personnes non membres du conseil vicie, en principe, la procédure (CE 29 juillet 1953, Pouzelgues, p. 418 ; CE 13 janvier 1988, centre hospitalier de Chateaubriant c/Colliou, p. 5 ; CE 23 juin 1993, Bennouar, T pp. 568, 852, req. n° 121 456). La jurisprudence est stricte lorsque la présence, même muette, des fonctionnaires est susceptible, en raison des fonctions élevées qu'ils occupent, de

peser sur les débats et, *a fortiori*, très stricte, quel que soit le rang hiérarchique, lorsque les agents non membres du conseil ont pris une part active dans les débats (CE 13 décembre 1989, centre hospitalier régional c/ Roignant, AJDA, 1990, 340).

Toutefois la présence d'un chef de service du personnel, non membre du conseil, lors de la séance, ne vicie pas la procédure s'il s 'est contenté d'assurer le secrétariat sans participer au délibéré (CE 5 mai 1995, Jamot, T pp. 874-875).

La présence d'un avocat, autre que celui de l'intéressé, qui a assisté à une partie des débats et y a pris la parole vicie la procédure de consultation (CE 26 février 1988, Chaminas, p. 86 ; CE 21 novembre 1990, Coutaudier, req. nº 92 327).

Impartialité des membres

Le fonctionnaire poursuivi ne peut invoquer la méconnaissance du principe d'impartialité que dans l'hypothèse où la personne en cause aurait publiquement exprimé sa position sur l'affaire, son animosité notoire ou son intérêt personnel à la décision (CE 28 avril 1961, Franié, p. 1077 ; CE 16 février 1979, Baillet, p. 603 ; CE 27 avril 1988, Sophie, p. 160, conclusions Hubac ; CE 28 septembre 1994, Béchouche, req. nº 124222).

Exemples :
– le directeur général, qui a connu, à raison de ses fonctions, de la situation administrative de la personne poursuivie et des griefs articulés contre elle, peut siéger dans le conseil de discipline « s'il n'a pas pris parti au préalable contre elle et n'a pas manifesté d'animosité personnelle à son égard » (CE 20 juin 1958, Louis, p. 368 ; CE 11 juillet 1958, Tordo, p. 431) ;
– peut siéger au conseil de discipline le fonctionnaire ayant formulé la plainte qui a déclenché la procédure et qui a eu la charge de diriger l'enquête préparatoire (CE 22 mai 1935, Teissier, p. 939) ; peut également siéger celui qui a été entendu par un enquêteur avant l'ouverture des poursuites (CE 6 mai 1955, Esh-Chadely, p. 238) ou le chef de service contre lequel le fonctionnaire poursuivi a formulé des critiques (CE 10 mars 1971, Jannès, p. 202) ;
– en revanche, ne peut pas siéger un membre du conseil lui-même sous le coup d'une poursuite devant le même conseil (CE 9 juillet 1956, Gouverneur général de l'Algérie, p. 315) ou le complice de l'agent poursuivi (CE 4 décembre 1957, Dampenon, TD, p. 598). Ne peut siéger la personne qui a été l'objet d'une enquête par le fonctionnaire poursuivi.

Il n'existe aucune possibilité pour un fonctionnaire poursuivi de récuser un membre du conseil de discipline (CE 10 mai 1995, Arvieu, req. nº 135 431).

Quorum

Le conseil de discipline ne peut valablement siéger que si les trois quarts au moins de ses membres sont présents lors de l'ouverture de la réunion ; ce quorum doit être

calculé, non sur la composition théorique du conseil, mais sur le nombre d représentants habilités à siéger.

La procédure n'est pas viciée si le quorum est atteint alors même que la parit administration/représentants du personnel n'est pas atteinte (CE 22 décembre 1976 Cantobion, p. 569).

Lorsque le quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation est envoyée dans l délai de huit jours aux membres du conseil, qui siège alors si la moitié des membre sont présents.

Le principe est que le quorum doit être atteint en début de séance (CE 20 janvie 1989, ville d'Aix-en-Provence, req. nº 88635).

L'administration est dispensée de la consultation du conseil lorsque celle-ci devient matériellement impossible malgré la diligence de l'administration, par suite de la défection systématique du président et d'une partie des membres de l'organisme (CE 12 octobre 1956, Baillet, p. 356 ; CE 18 mars 1981, UFF-CGT, T, p. 785).

Pour les règles de convocation des membres du conseil de discipline, voir le fascicule DGAFP consacré aux instances paritaires de concertation.

Le déroulement de la séance devant le conseil de discipline

Présence du fonctionnaire

Le fonctionnaire est convoqué devant le conseil de discipline quinze jours au moins avant la date de la réunion, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. L'administration doit faire parvenir la convocation au domicile légal du fonctionnaire, à défaut d'indication de changement d'adresse (CE 13 mars 1963, commune de Tourlaville, p. 163 ; CE 13 mars 1996, Cahuzac, req. nº 94 427).

La convocation doit indiquer les griefs retenus à l'encontre du fonctionnaire ; l'omission d'un des griefs n'entâche pas d'irrégularité la procédure s'il est établi que l'intéressé a eu connaissance avant la réunion du conseil de discipline de l'ensemble des faits qui lui étaient reprochés, qu'il a pu consulter l'intégralité de son dossier et a pu bénéficier d'un délai suffisant pour préparer sa défense (CE 27 janvier 1997, Mauberger, req. nº 144 994).

Le fonctionnaire a droit au remboursement des frais de transport ; en revanche, ceux de son défenseur ne sont pas pris en charge.

• *Report de la convocation*

L'administration peut de sa seule initiative modifier la date de la réunion du conseil de discipline (CE 29 mars 1993, Hernandez, req. nº 94 126).

Le fonctionnaire peut demander le report, à une seule reprise, de la date du conseil de discipline ; le conseil doit se réunir à la date initialement fixée afin de se prononcer sur cette demande. La décision est prise à la majorité des membres présents (CE 31 mai 1972, commune de Saint-Germain-en-Laye, T, p. 1004). La décision refusant un report n'a pas à être motivée (CAA de Lyon 10 juillet 1996, Tong-Viet, n° 95LY01879).

Si la demande est tardive du fait de la négligence du fonctionnaire, le conseil peut, sans méconnaître les droits de la défense, statuer au fond à la date de la convocation (CE 21 décembre 1994, Godfroy, req. n° 119180).

Un délai raisonnable doit séparer la date de communication du dossier de celle de la réunion du conseil de discipline.

• *Le conseil de discipline peut-il siéger en l'absence du fonctionnaire ?*

La présence effective du fonctionnaire régulièrement convoqué n'est pas obligatoire.

Exemples :

– la consultation du conseil de discipline est régulière dans les cas suivants : absence du fonctionnaire, mais son avocat a présenté toutes les observations écrites (CE 22 janvier 1975, Brunel, p. 49 ; CE 29 septembre 1982, Vernel, p. 320) ; le fonctionnaire a mis l'administration dans l'impossibilité de lui envoyer une convocation à temps (CE 13 mars 1963, commune de Tourlaville, p. 163) ; le fonctionnaire est incarcéré en détention préventive mais a pu faire part de ses observations écrites et se faire représenter par un défenseur (CE 9 juillet 1948, Archambault, p. 323) ; le fonctionnaire a demandé l'autorisation de ne pas y assister, n'a pas présenté d'observations écrites ni désigné de défenseur ni demandé le report de la réunion du conseil (CE 6 février 1995, Martinez, req. n° 104043) ;

– la consultation est irrégulière si le fonctionnaire a été empêché pour une raison qui n'est pas imputable à sa négligence ou à sa mauvaise foi de se présenter ou de se faire représenter (CE 30 mars 1962, Pruvot, p. 234).

Les débats devant le conseil

Les débats ne sont pas publics. Une fois que les débats ont commencé, les membres du conseil de discipline ne peuvent plus changer (CE 17 avril 1959, Pruvot, précité). Si le conseil ne rend pas son avis le jour même où il a procédé à l'audition de l'intéressé, il doit se réunir dans la même composition pour se prononcer sur le cas de l'agent (CE 2 juin 1954, Peyrethon, p. 325).

Le fonctionnaire poursuivi peut intervenir à tout moment, après autorisation donnée par le président du conseil de discipline.

En début de séance, le président porte à la connaissance des membres du conseil les conditions dans lesquelles le fonctionnaire poursuivi et, le cas échéant, son ou ses défenseurs ont exercé leur **droit à la communication intégrale du dossier** individuel et des documents annexes.

Le conseil de discipline est saisi par le **rapport de l'autorité disciplinaire** qui précise les faits reprochés au fonctionnaire et les circonstances dans lesquelles ils se sont produits. Ce rapport est élaboré à partir des pièces figurant au dossier de l'agent ; il retrace le déroulement de carrière du fonctionnaire (états de services, notations, antécédents disciplinaires). Il présente les faits qui sont reprochés à l'agent pour conclure à leur qualification. La réglementation n'impose pas que ce rapport contienne les propositions de sanction de l'administration (CAA de Lyon 10 juillet 1996, Tong-Viet, n° 94LY01879). L'absence de communication du rapport ne vicie pas la procédure si ce rapport ne fait état d'aucun élément nouveau (CE 15 novembre 1991, Catoire, T pp ; 1016, 1023, req. n° 117 639). Le rapport peut être collectif dès lors qu'il indique clairement les faits reprochés à chaque agent et que le conseil de discipline procède à un examen individuel de chacun des cas (CE 25 octobre 1993, Bonneau, req. n° 114 954).

Les observations écrites éventuellement présentées par le fonctionnaire sont lues en séance ; l'administration n'est pas tenue de faire assurer elle-même la lecture de ces observations dès lors que l'agent et son conseil n'ont pas été privés de la faculté de lire, résumer ou commenter eux-mêmes les documents écrits déposés (CAA de Lyon, 10 octobre 1995, La Poste c/Charbonnier, T, p. 875, n° 94LY01380). Le fonctionnaire et son ou ses défenseurs peuvent, à tout moment de la procédure, demander au président l'autorisation d'intervenir pour présenter leurs observations. Ils peuvent demander au conseil de renvoyer l'affaire à une nouvelle réunion (*cf.* ci-dessus).

Le conseil entend séparément chaque témoin cité. Les témoignages peuvent être oraux ou écrits. Aucune disposition n'impose que les témoins prêtent préalablement serment et que leur déposition figure au procès-verbal de séance (CE 18 mars 1988, Strebler, req. n° 70721).

Les frais de déplacement et de séjour des témoins cités par le fonctionnaire poursuivi ne sont pas remboursés par l'administration (article 3 du décret du 25 octobre 1984).

• *Des témoins peuvent-ils être cités devant le conseil de discipline ?*

Le fonctionnaire a le droit de faire citer des témoins. Ce droit appartient également à l'administration.

Si le nombre de témoins cités est manifestement excessif, le conseil de discipline peut, à la majorité des membres présents, décider de n'entendre qu'une partie des témoins (CE 27 mai 1955, Deleuze, RPDA, 1955, n° 292 ; CE 30 septembre 1983, Barre, p. 394).

Toutefois l'administration ne peut refuser de citer, à la demande de l'agent, les témoins à charge au motif qu'elle seule peut en demander la citation (CE 29 mars 1996, ministère de l'Économie et des Finances c/Giraud, req. n° 119 908).

À la demande d'un membre du conseil, du fonctionnaire poursuivi ou de son ou ses défenseurs, le président peut décider de procéder à une confrontation de témoins, ou à une nouvelle audition d'un témoin déjà entendu.

• *Quels sont les droits du fonctionnaire poursuivi à l'égard des témoins cités ?*

L'agent doit être mis en demeure d 'assister aux audiences où sont entendus les témoins (CE 30 novembre 1949, Saint-Thibault, p. 516 ; CE 2 juin 1954, Peyrethon, p. 325 ; CE 5 décembre 1958, Dupré, p. 617, conclusions Kahn).

L'administration n'est pas tenue d'informer l'agent, préalablement à la réunion du conseil de discipline, de la convocation des témoins, ni de reproduire dans le procès-verbal les déclarations desdits témoins (pour la fonction publique hospitalière : CE 17 décembre 1993, centre hospitalier de Cholet, req. n° 126 524).

Si un témoin a eu connaissance du dossier disciplinaire de l'agent, le juge administratif vérifie que cette circonstance a été sans influence sur l'avis émis par le conseil de discipline (CE 10 mai 1989, Bellet, req. n° 69 023).

Les experts sont entendus, le cas échéant, dans les mêmes conditions. Ils ne peuvent assister qu'à la partie des débats, à l'exclusion du délibéré et du vote, relative aux questions pour lesquelles leur présence a été demandée.

Le conseil de discipline ne peut se dessaisir de l'affaire au profit des experts (CE 4 juin 1958, Guidicelli, p. 308).

Au cours des débats, **il ne peut être fait état d'éléments qui ne figurent pas au dossier de l'intéressé** (CE 28 avril 1961, Franié, p. 1077). Cependant la procédure n'est pas irrégulière si l'intéressé a été mis en mesure de s'expliquer sur les griefs nouveaux formulés à son encontre lors de la séance (CE 30 septembre 1983, Barre, p. 394 ; CE 8 octobre 1990, ville de Toulouse c/Mirguet, p. 270).

Le conseil de discipline, s'il ne se juge pas suffisamment éclairé sur les faits, peut ordonner, à la majorité de ses membres présents, une enquête ; rien ne fait obstacle à ce que l'auteur de la plainte soit désigné enquêteur lorsque celui-ci ne viole pas la règle d'impartialité (CE 10 juillet 1963, hôpital-hospice Georges-Renon, p. 422, AJDA, 1964, p. 176).

Le fonctionnaire et son ou ses défenseurs doivent être invités à présenter d'**ultimes observations** avant que le conseil ne commence à délibérer.

Délibéré et vote

• *Le délibéré*

Le conseil de discipline délibère à huis clos hors la présence du fonctionnaire poursuivi, de son ou ses défenseurs et des témoins (CE 30 novembre 1994, Assistance publique à Marseille, req. n° 153 920).

Le conseil de discipline peut, à la majorité de ses membres, ordonner une enquête s'il ne s'estime pas suffisamment éclairé. L'enquêteur désigné peut procéder à des auditions de témoins hors la présence du fonctionnaire poursuivi (CE 10 juillet 1963, hôpital-hospice Georges-Renon, p. 422).

Le conseil de discipline peut faire appel à nouveau à l'expert au cours du délibéré.

Il peut également, si le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales, proposer à l'autorité disciplinaire de suspendre la procédure jusqu'à l'intervention de la décision du tribunal.

• *Le vote*

Le conseil de discipline, au vu des observations écrites produites devant lui et compte tenu, le cas échéant, des déclarations orales de l'intéressé et des témoins, ainsi que des résultats de l'enquête à laquelle il a pu être procédé, émet un avis motivé sur les suites qui lui paraissent devoir être réservées à la procédure disciplinaire.

À cette fin, le président du conseil met aux voix une proposition de sanction.

Ne peuvent prendre part au vote que les membres du conseil qui ont assisté à l'ensemble de la discussion. Le membre du conseil arrivé en retard ne doit pas prendre part au vote car il n'a pas assisté à l'ensemble de la discussion.

Si, au moment du vote, le quorum n'est pas atteint par suite du départ volontaire de certains délégués du personnel au cours du délibéré, le conseil peut émettre son avis, sans qu'il soit nécessaire de suspendre la réunion et de procéder à une nouvelle consultation (CE 6 juin 1962, Frischmann, AJDA, 1962, p. 418).

Le président du conseil met au voix la proposition de sanction la plus sévère parmi celles qui ont été exprimées lors du délibéré. Si cette proposition ne recueille pas l'accord de la majorité des membres présents, le président met au voix les autres sanctions figurant sur l'échelle des sanctions en commençant par la plus sévère après la sanction proposée jusqu'à ce que l'une d'elles recueille un tel accord.

Le président n'est pas tenu de mettre aux voix une sanction moins sévère dès lors qu'une proposition de sanction a recueilli la majorité des voix (CE 10 juin 1992, Pothier, n° 97 304).

La proposition ayant recueilli l'accord de la majorité des membres présents doit être motivée et être transmise par le président du conseil à l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire.

Dans l'hypothèse où aucune proposition soumise au conseil, y compris celle consistant à ne pas proposer de sanction, n'obtient l'accord de la majorité des membres présents, le conseil est considéré comme ayant été consulté (CE 23 décembre 1988, ministre délégué auprès du ministre de l'Équipement c/ Venture, p. 871).

Le président n'a pas voix prépondérante.

Le conseil de discipline opte pour le mode de scrutin de son choix. Aucune règle de procédure n'impose qu'il émette son avis à bulletin secret (CE 17 avril 1970, Rey, p. 253). Mais si l'un des membres de la commission en fait la demande, il est procédé au vote à bulletin secret (article 32 du décret 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires).

Procès-verbal de la séance

Aucune règle particulière n'est imposée en ce qui concerne la forme du procès-verbal des délibérations du conseil de discipline (CE 12 février 1988, M^me^ X, p. 63).

Le procès-verbal est rédigé et signé par le secrétaire du conseil de discipline et contresigné par le secrétaire-adjoint. Aucune dispositon n'impose qu'il soit signé par tous les membres du conseil (CE 8 novembre 1995, ville de Dôle, req. n° 116 452). Il est souhaitable qu'il mentionne toutes les formalités auxquelles il a été procédé sinon, en cas de contestation, elles sont présumées non accomplies (CE 10 février 1965, Morati, p. 91) et les assertions de l'intéressé tenues pour établies (CE 23 novembre 1979, Colonna, TD, p. 3781).

L'avis du conseil de discipline

• *Le conseil de discipline doit-il respecter un délai pour rendre son avis ?*

Le conseil de discipline doit se prononcer dans un délai d'un mois à compter du jour où il a été saisi par le rapport de l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire.

Ce délai est porté à deux mois lorsqu'il est procédé à une enquête ou lorsque le quorum des trois quarts n'a pas été atteint lors de la première convocation de la CAP.

Ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité (CE 20 janvier 1989, ville d'Aix-en-Provence, req. n° 88635 ; CAA de Lyon 10 octobre 1995, M^me^ Charbonnier, n° 94LY01380). L'autorité ayant le pouvoir disciplinaire peut, en cas de carence du conseil de discipline, et après mise en demeure, se passer de l'avis du conseil, sauf impossibilité matérielle pour ce dernier de se réunir (CE 29 juillet 1994, commune de Grand-Bourg de Marie-Galante, T p. 1014, req. n° 139 933).

• *L'avis doit-il être motivé ?*

L'avis doit être motivé (CE 23 mars 1956, RPDA, 1956, n° 143 ; CE 31 juillet 1972, Talarie, p. 587) et transmis par le président à l'autorité disposant du pouvoir disciplinaire. La motivation doit contenir les motifs de droit et de fait relatifs au cas du fonctionnaire (CE 16 mai 1975, secrétaire d'État aux Transports c/Le Merrer, T p. 1113).

La mention du nombre de voix dans l'avis est nécessaire pour vérifier la condition de majorité fixée par la réglementation et pour apprécier de la recevabilité d'un éventuel recours devant la commission de recours du conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CE 1^er^ avril 1955, Ahmed Ben Lahbib, p. 198). La cour d'appel administrative de Lyon a estimé que l'omission de la mention des conditions dans lesquelles le conseil de discipline avait rendu son avis ne viciait pas la procédure lorsque ledit conseil avait rendu un avis à l'unanimité, excluant par voie de conséquence la compétence de la commission de recours (CAA de Lyon 4 juin 1996, Tobia, n° 95LY01811).

• *L'administration est-elle liée par l'avis du conseil de discipline ?*

L'administration n'est pas liée par la proposition du conseil de discipline.

L'administration peut consulter à nouveau un conseil de discipline dont l'avis a été ambigu (CE 29 mars 1985, centre hospitalier des Sables-d'Olonne, p. 675), par exemple lorsqu'il a proposé une sanction inapplicable : rétrogradation d'un agent du grade de début de corps).

Information du conseil de discipline et du fonctionnaire

Le procès-verbal de séance doit être adressé dans le mois qui suit le conseil de discipline aux membres qui étaient présents.

Le conseil de discipline doit être informé des motifs qui ont conduit l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire à prendre une sanction dans deux cas :
– lorsqu'une sanction autre que celle proposée par le conseil a été proposée ;
– lorsqu'une sanction a été infligée alors qu'aucune proposition de sanction (y compris celle consistant à ne pas prononcer de sanction) n'avait obtenu l'accord de la majorité des membres présents.

La communication à l'intéressé de l'avis du conseil de disciplinaire n'est pas obligatoire (CE 5 juin 1959, Seitz, RPDA, 1959, n° 230 ; CE 21 juin 1996, Calandri req. n° 153 920) mais elle peut être faite sur demande du fonctionnaire.

Notification et publicité de la sanction disciplinaire

La sanction prise par l'administration doit être motivée ; elle doit contenir l'expression des raisons de fait et de droit pour lesquelles elle est infligée (article 19 de la loi du 13 juillet 1983 ; voir aussi CE 28 mai 1965, Riffault, p. 315 ; CE 16 décembre 1996, Delmas, req. n° 153 100 ; voir section III du chapitre I).

Elle est notifiée au fonctionnaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La lettre recommandée ou l'arrêté de sanction précise au fonctionnaire les différentes voies de recours dont il dispose et les délais pour les mettre en œuvre (recours gracieux et hiérarchique, recours contentieux). L'article 10 du décret du 25 octobre 1984 précise que, lors de la notification de la sanction, l'administration doit communiquer à l'intéressé les informations de nature à lui permettre de déterminer si les conditions de saisine de la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État se trouvent réunies.

La sanction prononcée par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire est immédiatement exécutoire nonobstant la saisine de la commission de recours.

L'autorité disciplinaire peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publique la décision portant sanction et ses motifs ; la décision de publication doit être motivée

SECTION II : les recours contre les sanctions disciplinaires

Les différents types de recours

Lorsque la sanction lui a été notifiée, le fonctionnaire peut :
- saisir l'autorité administrative d'une demande tendant au retrait de cette sanction ;
- saisir la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État ;
- saisir le juge administratif.

Les recours administratifs

Ce sont les recours gracieux et hiérarchiques.

Ces recours obéissent aux dispositions du droit commun en matière de délai : ils peuvent être présentés dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision de sanction.

Si le demandeur se trompe sur l'autorité compétente pour prendre la décision demandée, l'article 7 du décret du 28 novembre 1983 dispose que « toute autorité de l'État ou d'un établissement public administratif de l'État, saisie d'une demande dont l'examen relève d'une autre autorité est tenue, quelle que soit la personne morale dont relève cette autorité, de transmettre la demande à l'autorité compétente ».

Saisie d'un recours gracieux, l'autorité qui a infligé la sanction peut l'atténuer, la retirer ou la rapporter. Le fait de rapporter une décision de révocation conduit à considérer le fonctionnaire comme n'ayant pas cessé d'appartenir au corps dont il a été exclu (CE 18 décembre 1953, Welter, p. 564). Néanmoins, les droits que la sanction avait pu faire acquérir à d'autres fonctionnaires ne doivent pas être remis en cause.

Si la décision de sanction est régulière et génératrice de droits, elle ne peut être retirée, sauf si le retrait est autorisé par la loi, ou s'il est nécessaire pour assurer l'exécution d'une annulation contentieuse ou encore s'il est demandé par l'intéressé lui-même, à condition, dans ce dernier cas, qu'il ne le mette pas dans une situation moins favorable et ne porte pas atteinte aux droits des tiers (CE 4 mai 1949, Manier, p. 196 ; CE 5 octobre 1994, Gau, req. n° 102 012).

Le retrait d'une sanction qui aurait pour effet d'entraîner l'exclusion d'un autre fonctionnaire de l'emploi auquel il a été nommé est impossible (CE 4 mai 1949, Manier, précité).

Si une sanction ayant créé des droits au profit des tiers est illégale, elle peut êtr rapportée dans le délai du recours contentieux (CE 6 février 1948, Mollet et Salvan p. 62). Lorsque le retrait de la mesure ne porte pas atteinte aux droits des tiers, l retrait peut s'opérer sans condition de délai, pour illégalité comme pour opportunit (CE 4 mai 1949, Manier, précité).

Le supérieur hiérarchique de l'autorité qui a pris la décision, appelé à exercer son contrôle sur la légalité d'une décision de sanction prise par son subordonné peut annuler la décision litigieuse, la maintenir en modifiant les motifs le cas échéant (CE, assemblée, 23 avril 1965, veuve Ducroix, p. 231), ou la réformer dans les conditions précisée ci-dessus.

L'autorité saisie ne peut, par contre, aggraver la sanction sur le recours de l'intéressé (CE 23 juillet 1974, Gay, p. 441 ; CE 16 mai 1984, Moreteau, p. 108, conclusions Genevois).

Recours devant la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Le décret 82-450 du 28 mai 1982 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État a institué la commission de recours, formation spéciale du Conseil supérieur, compétente pour examiner les recours formés par les fonctionnaires contre les décisions de sanctions disciplinaires, de licenciement pour insuffisance professionnelle ou en cas de refus de rejoindre un poste après une période de disponibilité ainsi que les recours en matière de notation.

Le recours est ouvert aux fonctionnaires qui relèvent de la loi du 11 janvier 1984.

Le fonctionnaire n'est pas tenu de saisir la commission avant d'engager un recours contentieux (CE 7 novembre 1979, Boury-Nauron, T, p. 660 ; CE 22 février 1995, Bertile, req. n° 134 148).

Conditions de recevabilité

Le fonctionnaire dispose du délai d'un mois à compter de la notification de la sanction pour saisir le Conseil supérieur. Ce délai d'un mois s'applique également aux personnes résidant outre-mer ou à l'étranger (les articles 643 et 644 du code de procédure civile ne sont pas applicables aux recours administratifs : CE 28 février 1997, Martin, req. n° 141 347).

Ce recours est possible dans deux cas :
- lorsque l'autorité a prononcé une sanction de mise à la retraite d'office ou de révocation si le conseil de discipline n'avait pas proposé ces sanctions ou ne l'avait fait qu'à une majorité inférieure aux 2/3 ;
- lorsque la sanction prononcée a été l'abaissement d'échelon, le déplacement d'office, la rétrogradation, l'exclusion temporaire pour plus de huit jours si le conseil

de discipline avait proposé une sanction moins sévère ou si aucune proposition, y compris celle d'exclure la sanction, n'a obtenu la majorité au sein du conseil.

Procédure

• *Examen du dossier*

L'affaire est examinée par la commission de recours du CSFPE ; la procédure comporte la possibilité pour l'intéressé de présenter des observations orales ou écrites, de demander une enquête, d'entendre toute personne. Le fonctionnaire peut se faire assister d'un défenseur. L'autorité ayant le pouvoir disciplinaire peut produire ses observations dans le délai de quinze jours à compter de la date de réception de la demande d'observations adressée par le secrétariat de la commission de recours. Ce délai peut être renouvelé une seule fois sur demande de l'intéressé ou de l'administration.

Pour chaque affaire, il est désigné un rapporteur qui effectue, après accord du président de la commission, toutes les mesures d'instruction et d'enquête.

Le fonctionnaire et l'administration peuvent prendre connaissance du dossier soumis à la commission de recours.

La commission de recours peut ordonner une enquête si elle ne s'estime pas suffisamment éclairée sur les faits qui sont reprochés au requérant ou les circonstances dans lesquelles ces faits se sont produits.

Lorsque, par suite d'un jugement devenu définitif, le fonctionnaire a perdu ses droits civiques, le président de la commission le met en demeure de présenter de nouvelles observations dans le délai de quinze jours. À défaut de cette présentation dans le délai prescrit, l'intéressé est réputé s'être désisté de son recours.

Au cours de la séance, le rapporteur présente un rapport exposant les circonstances de l'affaire. Le requérant, qui a été convoqué, peut présenter des observations lui même ou par l'intermédiaire d'un défenseur.

• *Délibéré et adoption de l'avis ou de la recommandation*

La commission ne siège valablement que si la moitié de ses membres sont présents.

La commission de recours délibère à huis clos sur un projet d'avis ou de recommandation rédigé par le rapporteur. Si elle se juge suffisamment informée, elle statue définitivement et arrête le texte de l'avis de rejet ou d'une recommandation motivée.

La commission de recours peut émettre soit un **avis** déclarant qu'il n'y a pas à donner lieu à la requête, soit une **recommandation** tendant à faire lever ou modifier la sanction infligée.

La commission se prononce dans le délai de deux mois (quatre mois en cas d'enquête) ; ce délai n'est pas édicté à peine de nullité et son dépassement n'entache pas d'irrégularité la procédure disciplinaire (CE 29 mars 1985, Vasseur, T, p. 674).

L'avis ou la recommandation émis par la commission de recours est transmis ministre intéressé, notifié au requérant et versé à son dossier individuel.

• *Portée de l'avis et de la recommandation*

La recommandation ne lie pas l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire (CE 5 n 1965, centre hospitalier d'Amiens, AJDA, 1965, II, 210) qui reste libre de mainte la sanction. Mais si cette autorité accepte d'en tenir compte, sa nouvelle décision substitue rétroactivement à celle qui a été initialement prise.

Aucun texte n'impose à l'administration le renouvellement des formalités préalabl à une sanction disciplinaire, lorsqu'elle prend une nouvelle décision suite à l'avis la commission de recours (TA Lyon 13 avril 1989, Brat).

Le recours ne suspend pas l'exécution de la sanction. Il suspend cependant le dél de recours contentieux contre la sanction, jusqu'à notification soit de l'avis de commission de recours, soit de la décision du ministre. Toutefois, le recours forn contre une sanction ne ressortissant pas à la compétence de la commission n'a p pour effet de suspendre le délai de recours contentieux (CE 16 juin 1993, Lemasso req. n° 142 165).

La décision que prendra l'administration après un avis ou une recommandation c la commission de recours doit intervenir dans un délai raisonnable.

• *Publicité de l'avis et de la recommandation*

Il est tenu un registre des délibérations de la commission qui est arrêté après chaq séance de la commission ; des extraits sont expédiés par le secrétaire de la commissior
- à la CAP ;
- à l'autorité dont la décision est attaquée ;
- au requérant.

• *Remboursement des frais*

Le requérant et, le cas échéant, les personnes convoquées devant la commission o droit au remboursement de leurs frais de déplacement et de séjour ; ces frais sont mi à la charge de l'administration à laquelle appartient le requérant. Les frais d déplacement et de séjour des défenseurs du fonctionnaire ne sont pas remboursés.

Le recours contentieux

Ce recours ne suspend pas l'exécution de la peine. Toutefois le juge peut, lorsque l sanction est susceptible de causer un préjudice grave et difficilement réparable a fonctionnaire, prononcer un sursis à exécution (CAA Lyon, 17 janvier 1995 Tronchi, droit adm., 1995, comm, 297) Le Conseil d'État a jugé que ni le déplace ment d'office, ni la mise à la retraite d'office n'étaient susceptibles d'entraîner u préjudice difficilement réparable (CE 3 octobre 1986, Garcin, req. n° 77 234).

Qui peut déclencher un recours contentieux contre une sanction disciplinaire ?

Seul le fonctionnaire concerné, et non un syndicat de fonctionnaires, peut exercer un recours contentieux contre la décision de sanction qui le concerne (CE 22 décembre 1976, syndicat CFTC des affaires sociales, T, p. 981, 1049 et 1050 ; CE 15 juin 1979, SGP et Guyonnet, p. 281).

Le syndicat peut cependant intervenir à l'appui du recours formé par l'agent, en raison de l'intérêt que peut présenter la solution du litige pour certains de ses membres (CE 27 mai 1964, Choulet et syndicat national des chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics, p. 302). L'intervention en première instance ne donne pas à un syndicat qualité pour faire appel (CE 4 janvier 1964, Paillou et syndicat national autonome des secrétaires généraux de France, p. 4).

Règles de procédure

Le recours doit être porté contre la décision de sanction et non contre l'envoi du fonctionnaire devant le conseil de discipline (CE 23 novembre 1928, Girod, p. 1211), ou contre le refus de communiquer le dossier (CE 19 septembre 1953, Caton, p. 417) ou contre l'avis du conseil de discipline (CE 7 avril 1994, Alezrah, req. n° 101 875). L'irrégularité de ces décisions pourra, en revanche, être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre la décision disciplinaire elle-même.

Le recours est porté, en principe, devant le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu d'affectation de l'agent en cause. Toutefois, si la sanction entraîne un déplacement de l'agent, la compétence est déterminée par le lieu de la nouvelle affectation. S'il s'agit d'une sanction de révocation ou de mise à la retraite d'office, le tribunal compétent est celui dans le ressort duquel se trouve la dernière résidence administrative de l'intéressé (CE 10 mai 1972, Dufond, p. 351).

Le Conseil d'État n'est compétent en premier et dernier ressort que s'il s'agit d'un fonctionnaire nommé par décret du président de la République.

Le recours doit être intenté dans le délai de deux mois à compter de la date de la notification de la décision litigieuse, délai qui peut être prorogé par l'introduction d'un recours gracieux ou d'un recours devant la commission de recours du CSFPE.

L'effet interruptif ne peut s'attacher qu'à un véritable recours administratif, c'est-à-dire à un recours tendant sans ambiguïté au retrait ou à la modification de la décision initiale (CE 5 décembre, commune de Hyères c/Salvi, p. 352).

Quel est le rôle du juge ?

En cas de recours, le juge s'attache à :
- vérifier le respect des règles de compétence, de forme (communication du dossier, consultation du conseil de discipline et motivation de la sanction) ;
- rechercher si la sanction édictée était prévue par les textes ;

- vérifier la réalité des faits (CE 16 juin 1965, Morin, p. 355) ;
- vérifier si les faits invoqués constituaient bien des fautes disciplinaires (CE 7 mars 1947, Chaminade p. 249 ; CE 26 juillet 1985, ministère de l'Intérieur, AJDA, 1986, p. 731, conclusions Roux) ;
- vérifier si l'appréciation à laquelle s'est livrée l'autorité disciplinaire en fixant la sanction n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation (CE 9 juin 1978, Lebon, p. 245 ; CE 26 juillet 1985, Joly, p. 244 ; CE 29 avril 1987, ville de Grenoble, p. 157 ; CE 24 mai 1990, AJDA, 1990, p. 740 ; CE 13 juillet 1995, Paillat, req. n° 133 446). Le principe dégagé depuis 1978 par la jurisprudence n'est pas celui d'un principe de proportionnalité absolue mais plutôt un principe excluant la disproportion excessive (Conclusions Daël sous CE 29 avril 1988, AJDA, 1988, 400).

Exemples d'erreur manifeste d'appréciation :
- sanction trop sévère : radiation des cadres sanctionnant un vol dans un magasin (absence de plainte, de poursuite pénale, faits commis dans des conditions telles qu'ils ne portent pas une atteinte grave à la considération de la fonction, pas de sanction préalable au dossier de l'agent : CE 25 mai 1990, Kiener, T p. 560 ; CE 10 juillet 1996, M.P., req. n° 145 387) ; radiation sanctionnant un vol de parpaings sur un chantier, en dehors du service et sans utiliser les moyens du service (CE 21 juillet 1995, ministère de l'Intérieur c/Mangot, req. n° 149 006) ;
- révocation d'un ouvrier professionnel qui avait tracé sur des palissades et sur des véhicules municipaux des inscriptions injurieuses à l'égard de la formation politique à laquelle appartenait le maire de la commune : révocation trop sévère compte tenu du niveau hiérarchique et des fonctions exercées par le fonctionnaire (CE 8 juillet 1991, Martin, req. n° 97 560 et 105 925) ;
- révocation d'un agent pour divulgation d'un document qu'il était chargé de photocopier (CE 4 mai 1983, Skorski, p. 174) ;
- révocation d'un inspecteur des douanes ayant commis diverses négligences professionnelles et des fausses attestations de dédouanement alors qu'il n'était pas allégué qu'il ait agi par intérêt personnel ou ait retiré un profit pécuniaire des carences et manquements (CAA de Lyon, 15 octobre 1996, ministre de l'Économie, des Finances et du Plan, AJFP, mai-juin 1997, p. 41) ;
- sanction pas assez sévère : abaissement de deux échelons sanctionnant des voies de fait avec blessures envers son supérieur hiérarchique (CE 7 mars 1986, centre hospitalier de Toulon, T, p. 675) ; exclusion temporaire d'un an pour des manquements graves aux règles de la comptabilité publique et pour avoir omis, malgré les observations qui lui avaient été faites, de tenir les livres d'inventaire des collections d'un musée (CE 12 mai 1989, ville de Chartres c/ Douce de la Salle, T, p. 757).

En présence de pluralité de motifs sur lesquels s'appuie la sanction, le juge apprécie au vu des motifs non erronés qui subsistent si la sanction prise par l'autorité administrative est ou non justifiée (CE 12 janvier 1968, Dame Perrot, AJDA, 1968, p. 179 ; CE 1er juin 1994, centre hospitalier spécialisé Le Valmont, req. n° 150 870). Le juge ne procède pas, s'agissant de l'exercice d'une compétence discrétionnaire, à des substitutions de motifs (CE 14 novembre 1984, Ribeiro Dos Santos, req. n° 48 222).

Conséquences de l'annulation d'une sanction disciplinaire

La sanction disparaît rétroactivement et le fonctionnaire retrouve la situation qu'il avait antérieurement. L'administration peut, dans certaines conditions, reprendre une sanction disciplinaire.

L'administration a l'obligation de tirer toutes les conséquences du jugement d'annulation

L'administration devra annuler les effets de la sanction, reconstituer la carrière du fonctionnaire et l'indemniser, le cas échéant, pour le préjudice que lui a fait subir la sanction annulée.

L'administration doit annuler les effets de la sanction disciplinaire

Il y a lieu de distinguer le cas de l'annulation ou du retrait des mesures d'éviction de la fonction publique (révocation ou mise à la retraite d'office) de celui des autres sanctions disciplinaires.

• *Annulation d'une mesure d'éviction de la fonction publique*

À la suite de l'annulation d'une mesure d'éviction, le fonctionnaire est censé n'avoir jamais été évincé de son emploi (CE 5 janvier 1979, Ripoll, p. 5).

Il doit être réintégré (CE 16 novembre 1960, Peyrat, p. 625 ; CE 26 juin 1989, commune de Vincly C/M^me^ Danel, req. n° 77 104) à la date de la décision annulée par le juge (CE 6 juin 1952, Pourcher, p. 297).

Les jugements des tribunaux administratifs sont exécutoires dès leur prononcé ; le recours en appel n'est pas suspensif (CE 28 février 1996, maison de retraite Emmanuel-Bardot, req. n° 152 151).

Le fonctionnaire a-t-il droit à être réintégré sur son emploi ? La réintégration doit s'effectuer dans l'emploi même dont le fonctionnaire a été irrégulièrement évincé, dès lors que cet emploi est vacant ou peut être rendu vacant sans porter atteinte aux droits des tiers.

Lorsque le fonctionnaire évincé a été remplacé et que le remplaçant a acquis des droits définitifs à son nouveau poste, l'administration est seulement tenue d'offrir au fonctionnaire un poste identique à celui dont il a été privé (CE 3 janvier 1958, Dejean, p. 3 ; CE 16 octobre 1959, Guille, p. 516).

Le fonctionnaire a droit à réintégration dans son ancien poste, même occupé par u tiers, dans les cas suivants :
– lorsque l'administration n'a pas pu, dans un délai raisonnable, disposer d'u emploi identique vacant (CE 10 novembre 1967, ministère de l'Éducation national c/ Rabdeau, p. 424) ;
– ou lorsque la nature des fonctions l'exigeait, notamment lorsqu'il s'agit d'u emploi unique (CE 27 mai 1949, Véron-Réville, p. 246 : dans cette affaire, l'admi nistration a dû rapporter l'arrêté de nomination du successeur du magistrat illégale ment évincé ; CE 1^er^ décembre 1961, Bréart de Boisanger, p. 676 : cas d'u administrateur de la Comédie-Française).

Dans quel délai doit intervenir la réintégration ? La réintégration doit interveni dans un délai raisonnable (CE 15 juillet 1955, Renteux, p. 446 ; CE 23 mai 1969 Gout, p. 269).

Le juge administratif peut, s'il est saisi de conclusions en ce sens, prescrire un mesure d'exécution (injonction de réintégration) et assortir sa décision d'une as treinte (CE 29 décembre 1995, Kavvadias, p. 447) en application de l'article 6-1 d la loi du 16 juillet 1980 modifiée.

Le défaut de réintégration du fonctionnaire dans un emploi équivalent engage l responsabilité de l'administration et ouvre, pour le fonctionnaire, un droit à indem nité (CE 31 mai 1995, M^me^ Rodriguez, req. n° 132 639).

• *Annulation d'autres décisions irrégulières*

Annulation d'une mutation ou déplacement d'office : l'intéressé doit être rétabl dans le poste qu'il occupait avant la sanction ; l'administration dispose d'un déla raisonnable pour lui permettre de régler la situation de l'agent irrégulièremen nommé en remplacement de celui qui a été abusivement déplacé.

Annulation d'une mesure écartant un fonctionnaire d'une liste d'aptitude ou d'un tableau d'avancement : l'administration doit procéder rétroactivement à l'inscription de l'intéressé et à l'examen de sa situation. Lorsqu'il est procédé à l nomination du fonctionnaire illégalement sanctionné, celle-ci doit prendre effet à l date à laquelle elle aurait dû normalement intervenir.

L'administration doit reconstituer la carrière de l'agent

L'administration doit procéder au réexamen de la situation administrative du fonctionnaire afin de lui donner tous les avantages de carrière dont il a été privé de façon à le replacer dans la situation qui aurait été la sienne s'il n'avait pas été illégalement sanctionné (CE 13 février 1959, Fernaud, p. 112).

La reconstitution de carrière suppose l'examen des titres et des mérites de l'agent comparés avec ceux de ses collègues afin de le faire bénéficier des mêmes avantages que ceux qui ont pu leur être attribués. Il y a lieu de tenir compte des notes et des appréciations figurant au dossier. Il faut accorder à l'agent les avancements (échelons,

grades et éventuellement les changements de corps) dont il aurait bénéficié s'il n'avait pas été évincé (CE 8 janvier 1958, Moizant, p. 12).

La reconstitution de carrière a un effet rétroactif, ce qui implique que les mesures soient prises en application des textes en vigueur à la date à laquelle elles doivent prendre effet et que les procédures alors prescrites par ces législations et réglementations soient respectées (CE 11 juillet 1958, Fontaine, p. 538).

Depuis l'arrêt du Conseil d'État, « Colonna » du 14 février 1997 (req. n° 111 468), l'administration doit, lorsqu'elle procède à la reconstitution de carrière à la suite d'une annulation contentieuse, saisir de l'affaire **la commission administrative compétente à la date de l'opération de reconstitution dans sa composition à cette date** (et non plus dans la composition qui était la sienne à la date à laquelle aurait dû intervenir la décision sur l'avancement). Le principe selon lequel la commission compétente pourra statuer pour le passé dans sa composition actuelle ne s'applique pas dans l'hypothèse où celle-ci ne « présente pas des garanties équivalentes » pour les intéressés.

La reconstitution de carrière peut entraîner l'obligation de procéder à un examen d'ensemble de la situation du personnel touché directement ou indirectement par la mesure.

Bien que la reconstitution de carrière soit fictive, elle confère à la période concernée la qualification de services effectifs au sens du code des pensions civiles et militaires de retraite. Quels que soient les motifs de la sanction annulée, il doit en être tenu compte pour la détermination des droits à pension de l'intéressé (CE 9 novembre 1994, Bensimon, T, 1020). L'administration doit rétablir ce fonctionnaire dans ses droits à pensions en procédant à la régularisation des cotisations afférentes à la période d'éviction (CE 30 juillet 1997, Bergeron, req. n° 145 048).

L'administration doit indemniser le fonctionnaire des préjudices subis du fait d'une sanction annulée

Le principe de la réparation a été posé par l'arrêt Deberles du Conseil d'État (CE Assemblée 7 avril 1933, p. 439) ; l'agent irrégulièrement écarté de la fonction publique ne peut pas, en l'absence de service fait, prétendre à un rappel de traitement mais a droit à une indemnité destinée à compenser le préjudice résultant de la mesure irrégulière qui l'a frappée.

Le montant de l'indemnité dépend :
– du traitement budgétaire que cet agent aurait perçu s'il était demeuré en fonctions, ainsi que de son régime indemnitaire. Les éléments de rémunération liés à l'exercice effectif des fonctions n'ont toutefois pas à être pris en compte (CE 27 février 1979, Gaillard, T, p. 982 ; CE 24 juin 1977, Deleuse, p. 294). De même, les avantages en nature, qui sont la contrepartie de sujétions attachées à l'exercice effectif des fonctions, ne peuvent être pris en considération (CE 13 janvier 1988, Louchard, T, p. 880) ;
– des troubles de toute nature causés par la mesure disciplinaire : préjudice moral (CE 19 décembre 1970, Jarno, T, p. 1120 ; CE 22 octobre 1975, Panis, T, p. 1120,

pour un simple blâme ; CE 26 juillet 1978, Vinolay, p. 315, pour une sanctio justifiée mais d'un niveau excessif) ; frais divers (changement de résidence : Cl 21 juin 1961, Guille, p. 428) ; troubles dans les conditions d'existence (CE 15 juille 1960, Pédoussat, p. 480 ; CE 26 juillet 1970, ministre de l'Intérieur p. 1090).

Le juge tient compte :
– de la gravité de la faute commise par l'administration (CE 28 juillet 1952, Lienar p. 423) ;
– des fautes commises par le fonctionnaire (CE 29 juillet 1950, Libaud, p. 498 ; Cl 6 novembre 1981, Beltan, req. n° 19 145), notamment lorsque la sanction a ét annulée pour un motif de forme (CE 17 février 1965, Picard, p. 113 ; CE 11 décem bre 1985, Boury, req. n° 48 019). L'indemnisation pourra être refusée si la sanctio était justifiée au fond (CE 10 novembre 1961, Marne, AJDA, 1962, II, p. 309 ; Cl 14 novembre 1984, commune de Longages, p. 806 ; CE 18 juin 1986, M^me^ Krie p. 166) ou pourra être réduite (CE 14 mars 1997, communes de Tournes, req n° 146 644).

Le juge diminue l'indemnité lorsque l'agent a retrouvé un emploi rémunéré (Cl 7 février 1958, ministère de l'Intérieur c/Asso, p. 86 ; CE 14 octobre 1974, Medje beur, T, p. 484 ; CE 23 janvier 1985, commune de Vincly, req. n° 77 104). Il tien compte également des gains de toute nature que l'agent a pu percevoir au cours d la période d'éviction.

Le retard apporté à la régularisation de la situation administrative d'un fonctionnair frappé d'une sanction disciplinaire annulée constitue une faute engageant la respon sabilité de l'État.

L'administration peut reprendre, le cas échéant, une nouvelle sanction disciplinaire

La sanction initiale a été annulée pour vice de forme ou de procédure

Lorsque la sanction a été annulée pour vice de forme ou de procédure, l'administra tion peut engager à nouveau une procédure disciplinaire dans des conditions régu lières et, pour les mêmes motifs qui avaient fondé la décision annulée, elle peu reprendre la même mesure (CE 9 mars 1984, Dupont, req. n° 35 483 ; CE 17 janvie 1986, Pallier, req. n° 49 955).

La sanction initiale a été annulée pour incompétence, erreur sur les motifs, sur le but ou sur le niveau de sanction

Lorsque la sanction a été annulée pour incompétence, l'administration peut la faire reprendre par une autorité compétente. De même, lorsque la sanction a été annulée pour des raisons tenant à ses motifs ou à son but, l'administration peut la reprendre

avec des motifs ou un but corrects (CE 21 avril 1967, département de la Mayenne c/ Menon, p. 173).

Lorsque l'annulation a été prononcée pour erreur manifeste d'appréciation, l'administration peut reprendre une sanction plus légère ; toutefois la nouvelle mesure ne peut avoir d'effet rétroactif (CE 27 mai 1977, Loscos, p. 249).

L'administration n'est pas obligée de reprendre la procédure consultative dès lors que celle-ci a été régulière (CE 21 juillet 1970, Thomas, p. 532).

Elle doit, avant de prononcer une nouvelle sanction, procéder à l'exécution de l'annulation de l'acte primitif (CE 31 mai 1957, Balpêtré, p. 362 : obligation de réintégrer l'agent dans ses fonctions avant de le sanctionner à nouveau ; TA de Lyon, 8 juillet 1993, Ardaillon, p. 517).

SECTION III : effacement des sanctions

Effacement de droit commun

Les sanctions disciplinaires des premier, deuxième et troisième groupes peuvent être, à l'issue d'un certain délai, effacées du dossier du fonctionnaire. Les conditions d'effacement des sanctions sont précisées dans le tableau ci-dessous.

Sanction	Délai de radiation	Conditions	Référence du texte
Blâme	3 ans	La sanction est automatiquement effacée du dossier si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période.	Art. 66 loi du 11 janvier 1984
Sanctions des deuxième et troisième groupes	10 ans	Le fonctionnaire introduit auprès du ministre dont il relève une demande tendant à ce qu'aucune trace de la sanction ne subsiste à son dossier. Si, par son comportement général, l'intéressé a donné toute satisfaction, il est fait droit à sa demande. Le ministre statue après avis du conseil de discipline.	Art. 18 décret du 25 octobre 1984

L'amnistie

Il n'existe pas de texte général réglementant l'amnistie ; chaque loi d'amnistie fixe le régime qui lui est propre.

La dernière loi d'amnistie date du 3 août 1995, *JORF* du 6 août 1995 (les articles 14 et suivants concernent l'amnistie des sanctions disciplinaires ou professionnelles). Sa mise en œuvre a été précisée par la circulaire du 21 décembre 1995 (*JORF* du 31 janvier 1996).

La condamnation, pénale aussi bien que disciplinaire, peut être effacée par une loi d'amnistie.

L'amnistie est une mesure légale qui fait fictivement disparaître le caractère répréhensible des faits accomplis et, en conséquence, non seulement s'oppose à l'ouverture ou à la poursuite de l'action répressive, mais encore efface les peines prononcées.

L'amnistie est d'ordre public, le juge étant tenu de rechercher d'office l'application de la loi d'amnistie. Le requérant peut s'en prévaloir pour la première fois en appel.

Portée de la loi d'amnistie

Chaque loi d'amnistie définit son champ d'application.

Les exclusions traditionnelles sont :
– les mesures qui n'ont pas un caractère disciplinaire (baisse de la notation, suspension) ; la procédure de radiation pour abandon de poste entre cependant dans le champ de la loi d'amnistie (CE 10 mai 1972, Dufond, p. 352) ;
– les lois d'amnistie qui excluent en général de leur champ d'application les faits contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs, même si les condamnations pénales éventuellement encourues sur les mêmes bases se trouvent amnistiées (CE 8 novembre 1989, Siger, req. n° 46 560). Pour ces faits, il existe une procédure d'amnistie individuelle par décret du président de la République.

Exemples :
– manquement à la probité : pour un fonctionnaires des impôts, le fait d'avoir dissimulé une partie du prix d'un terrain acheté pour son usage personnel (CE 6 octobre 1982, Navas, T, p. 533) ; pour un fonctionnaire responsable de la passation des marchés, le fait d'avoir procédé à des détournements systématiques de procédure et à des pratiques faussant la concurrence (CE 20 janvier 1989, ministre des Affaires sociales c/ Lamarque, T, p. 945) ; pour un candidat à un emploi public, le fait d'avoir faussement prétendu détenir un diplôme (CE 10 mai 1957, Tampucci, p. 300) ;
– manquement à l'honneur : pour un fonctionnaire de police, le fait d'avoir abandonné son poste et son arme sans attendre la relève (CE 13 juillet 1963, Préfet de police c/Laisney, T, p. 822) ou d'avoir obtenu indument des documents administra-

tifs (CAA de Paris 12 octobre 1995, Murcia, n° 93PA01114) ; brutalités envers des malades âgés commises par un infirmier (CE 21 juillet 1995, Assistance publique-Hôpitaux de Paris, req. n° 150 285) ; pour un inspecteur des impôts, la fourniture d'informations confidentielles sur un contribuable à un conseiller fiscal (CE 6 novembre 1963, Chevallier, p. 524). La définition du manquement à l'honneur varie selon les fonctions et la situation de l'intéressé (CE 29 juillet 1950, Aouizerat, p. 489). Les manquements aux devoirs professionnels ne sont pas automatiquement contraires à l'honneur, notamment lorsqu'ils ne sont pas entachés de fraude. La rédaction d'un rapport imputant à un supérieur un comportement fautif qui, après enquête, s'avère inexact, constitue une faute qui n'est pas contraire à l'honneur (CE 14 juin 1989, Hilt, req n° 67 108 et 67 694) ;
– manquement aux bonnes mœurs : pour un enseignant, le fait d'avoir eu avec ses élèves des relations sexuelles (CE 20 juin 1958, Louis, p. 368).

Le Conseil d'État se montre plus sévère pour les détournements d'argent, jugés contraires à la probité, que pour les comportements agressifs des agents, même vis-à-vis des supérieurs hiérarchiques (CE 5 février 1997, ministre de l'Industrie, des Postes, des Télécommunications et du Commerce extérieur, req. n° 147 042).

L'amnistie disciplinaire peut être subordonnée, dans certains cas, à l'amnistie préalable de la condamnation pénale, si les mêmes faits ont donné lieu à une condamnation pénale (article14 alinéa 2 de la loi d'amnistie du 3 août 1995).

L'amnistie ne joue pas si les faits ont persisté après la date fixée par la loi (CE 19 février 1965, Maury, RDP, 1965, p. 1028).

Effets de l'amnistie sur la procédure disciplinaire ou sur la sanction

Trois hypothèses doivent être examinées.

La sanction n'est pas intervenue au moment de la date d'effet de la loi d'amnistie

Une procédure disciplinaire fondée uniquement sur des faits amnistiés doit être interrompue (CE 6 mai 1970, Auxire, p. 302).

Les faits amnistiés ne peuvent plus être qualifiés de fautes et donner un fondement à des sanctions disciplinaires ; dès lors, la sanction intervenue après la date d'effet de la loi d'amnistie et fondée sur des faits amnistiés ne peut plus être exécutée. Toute exécution est illégale (CE 22 janvier 1960, Rey, p. 50).

Si l'agent a été suspendu, il doit être réadmis en service.

Les faits amnistiés, qui subsistent dans leur matérialité, peuvent être utilisés pour fonder des mesures n'ayant pas le caractère de sanction disciplinaire (notation : CE 4 février 1955, Massoni, p. 71 ; CE 5 avril 1996, Lecourt, req. n° 131 639) ou pour

apprécier la gravité de fautes servant de base à des poursuites ultérieures (CE 20 mai 1994, Adrien, req. n° 115 191).

La sanction est intervenue au moment de la date d'effet de l'amnistie mais n'a pas été exécutée

La sanction ne peut être appliquée ; toute trace de cette sanction doit disparaître des documents concernant le fonctionnaire poursuivi.

La sanction est intervenue et a été exécutée avant la date d'effet de la loi d'amnistie

Dans ce cas, la sanction n'est pas illégale (CE 15 juillet 1964, préfet du Cantal, p. 406). Le fonctionnaire sanctionné ne peut se prévaloir de la méconnaissance de la loi d'amnistie pour contester la légalité de la sanction (CE 14 novembre 1984, Fournier, req. n° 46 118 ; CE 28 avril 1989, Duffaut, req. n° 87 045).

L'amnistie a pour effet d'effacer entièrement les sanctions du premier groupe (CE 10 janvier 1990, Beau, T, p. 587).

Effets de l'amnistie sur la carrière et le dossier de l'agent

Effets sur la carrière

Le fonctionnaire ne peut se voir reprocher des faits amnistiés (CE 13 juillet 1961, Cotard, p. 478) pour justifier un refus de nomination ou de promotion (CE 5 mai 1958, Chantre, RPDA, 1958, n° 227).

La situation administrative du fonctionnaire doit être remise dans l'état où elle était avant la sanction.

L'amnistie n'oblige pas, sauf disposition expresse de la loi, l'administration à réintégrer l'agent dans son poste initial ou à reconstituer sa carrière (CE 29 février 1956, p. 95 ; CE 22 juin 1962, Bougeard, T, p. 887 ; CE 9 novembre 1991, Demange, req. n° 57 520 ; TA de Strasbourg 8 juillet 1993, centre hospitalier spécialisé d'Erstein, T, p. 852). Il appartient à l'administration d'examiner la demande de réintégration du fonctionnaire amnistié (CE 8 novembre 1995, ville de Dôle, req. n° 116 452, 116 453 et 133 530).

Effets sur le dossier

Les sanctions amnistiées doivent être effacées du dossier du fonctionnaire ; l'obligation d'effacer les sanctions ne s'applique qu'à la mention des condamnations et non à celles des faits qui les auraient entraînées (CE 6 novembre 1963, Chevalier,

p. 524 ; CE 10 juin 1992, Pothier, req. nº 97 304). Les faits qui ont provoqué les sanctions échappent donc à l'oubli.

L'administration n'est pas tenue de détruire les pièces du dossier disciplinaire (CE 13 juin 1952, Cochet, p. 307).

Sur la procédure d'effacement des mentions relatives à la sanction disciplinaire : voir la circulaire FP nº 1422 du 19 août 1981. Si une mention de sanction amnistiée est restée irrégulièrement mentionnée au dossier, le juge vérifie, à l'occasion d'une nouvelle procédure disciplinaire, que cette mention est restée sans influence sur la sanction (CE 7 octobre 1964, Béraud, p. 450 ; CE 9 janvier 1981, Morelle, T, p. 796).

Annexes

Annexe 1

Fautes ayant entraîné une sanction disciplinaire (exemples choisis dans la jurisprudence)

ABSENCES NON AUTORISÉES OU INJUSTIFIÉES	
Retard dans la prise de service, pour un policier qui avait la responsabilité des gardes à vue	Déplacement d'office CE 26 juin 1991 Coquet, req. n°122 911
Retards, absences injustifiées et refus d'assurer des enseignements par un professeur certifié	Déplacement d'office CE 2 mai 1990, M. Cohen-Zardi
Absentéisme répété et refus d'exécuter les tâches confiées	Suspension de fonctions CE 7 novembre 1995, Edwige req. n°59 373
FRAUDES, VOLS ET DÉTOURNEMENTS	
Fraude d'un secrétaire général adjoint de mairie pour obtenir un classement hiérarchique supérieur à celui auquel il pouvait prétendre et obtenir ainsi des avantages indus	Révocation CE 26 février 1982, Baille
Inspecteur du Trésor ayant détourné des sommes d'argent	Révocation CE 29 mars 1985, Vasseur, T pp. 550 et 674
Appropriation et vente de cyclomoteurs mis en fourrière	Révocation CAA de Nancy, 8 février 1996, AJFP, mai-juin 1996, p. 39
Détournements de fonds dans les recettes de cabines téléphoniques commis par un receveur de 1ère classe	Révocation CE 11 juillet 1990, Cabresin, T pp. 846 et 907
Vol de poissons dans une pisciculture alors même qu'aucune plainte n'a été déposée et que le fonctionnaire en cause n'avait fait l'objet d'aucune sanction	Révocation CE 25 novembre 1994, Picault, T, p. 1014
Détournement, par un fonctionnaire exerçant dans une maison de retraite, de pensions et falsifications de régies d'avances	Révocation CE 13 décembre 1993, Barbet, T, pp. 587, 852
Utilisation de cachets d'ambassade pour authentifier un certificat de vente d'un véhicule dans des conditions que l'agent savait irrégulières	Licenciement CE 20 juillet 1990, Ministre de l'Économie et des Finances c/Lachertz
NÉGLIGENCE ET DÉSINVOLTURE	
Négligence grave d'un sous-brigadier de police ayant entraîné la perte de son arme de service	Révocation CE 9 janvier 1981, Morelle, T, p. 795
Manque de vigilance d'un fonctionnaire de police qui a laissé certains agents placés sous son autorité quitter leur poste pour se rendre en tenue à un défilé	Déplacement d'office CE 26 juillet 1985, Joly, 244
Désinvolture systématique et carence grave d'un directeur d'un office public d'HLM ayant entraîné l'impossibilité pour l'OPHLM de recouvrer certains droits	Licenciement CE 25 novembre 1988, Toulotte, req. 51 836
Perte de sa carte professionnelle par un policier qui n'a été connue que lorsqu'il lui a été demandé de restituer le document et comportement antérieur négligent	Abaissement de deux échelons CE 8 août 1990 Bertola
IVRESSE – ATTEINTE AUX BONNES MŒURS	
Condamnation pour conduite en état d'ivresse et précédentes manifestations d'éthylisme « portant la déconsidération sur le corps des officiers de police auquel appartient l'agent »	Révocation CE 11 mai 1979, Dupouy, TD, 3768

Brigadier de police ayant causé un accident alors qu'il conduisait en état d'ivresse	Rétrogradation CE 5 décembre 1980, Bluteau, TD, p. 3768
Sous-brigadier de compagnie républicaine de sécurité ayant cohabité avec une personne dont il n'ignorait pas qu'elle se livrait habituellement à la prostitution	Révocation CE 14 mai 1986, ministère de l'intérieur/ B, T p. 592
Intempérance notoire d'un fonctionnaire, non sanctionné préalablement mais invité à se soigner par son employeur	Mise à la retraite d'office CE 22 novembre 1995, Douvier, req. n°141 113
Agent des PTT ayant blessé par balle l'un des voisins de son domicile à la suite d'une altercation. Faits sanctionnés pénalement, ayant porté atteinte à la réputation de l'administration	Blâme CE 24 juin 1988, Chamand, p. 258
Fonctionnaire des services actifs de la police qui s'est rendu coupable pendant son service d'un attentat à la pudeur avec contrainte	Révocation CE 13 octobre 1989, Dumont, req. n°78 943
Gestes indécents accomplis par un instituteur sur des fillettes de sa classe	Mise à la retraite d'office CE 9 juin 1978, 245
Policier ayant hébergé un mineur en fugue et entretenant des relations avec des individus défavorablement connus de la justice	Révocation CE 13 juin 1995, Occelli, T pp. 562 et 846
REFUS D'OBÉISSANCE	
Fautes dans la manière de servir et refus d'exécuter les tâches confiées	Licenciement CE 26 septembre 1984, Dhouieb Youssef
Refus opposé par une assistante sociale de rendre compte de son emploi du temps au directeur de l'établissement public et de subordonner l'exercice de ses activités à l'autorité supérieure	Exclusion de fonctions de 15 jours CE 27 février 1985, Panarati
Refus opposé par un gardien de musée d'obtempérer à un ordre donné par le conservateur de musée	Réduction d 'ancienneté d'échelon CE 31 mai 1985, Fresne
Refus d'une enseignante de se conformer aux modalités de fonctionnement de l'école	Déplacement d'office CE 12 février 1988, Alezrah, p. 63
Refus d'exécuter les ordres et propos injurieux et racistes vis-à-vis de ses supérieurs	Révocation TA Paris, 11 janvier 1993, Odonnat
Violations répétées de l'obligation d'obéissance, de réserve et de discrétion	Déplacement d'office CE 29 mars 1993, Hernandez, req. n° 94 126
FAUTES PROFESSIONNELLES DIVERSES	
Exploitation d'un débit de boissons au cours d'un congé de longue durée	Révocation CE 26 juillet 1978, Cheval TD, p. 3768
Éducateur des services pénitentiaires ayant facilité l'échange de correspondances entre détenus en violation de l'article D.220 du code de procédure pénale	Déplacement d'office TA de Châlons-sur-Marne, 16 décembre 1980, Morvan
Organisation d'une réunion syndicale interdite et incitation du personnel à ne pas appliquer l'horaire de service	Abaissement de trois échelons CE 29 juin 1990, ministre de la Défense/ Savigny, req. n°78 859
Détournement systématique de procédure dans la passation de marchés	Rétrogradation CE 20 janvier 1989, Lamarque, req. 80 392
Violences sur le supérieur hiérarchique au cours d'une réunion syndicale autorisée	Déplacement d'office CE 22 février 1991, Mariadassou, req. n°104 163
Policier ayant acheté et consommé de la drogue	Révocation 21 juillet 1995, Capel, T pp. 637, 874 et 940, AJDA,1996, 83

Annexe 2

Les mesures qui n'ont pas le caractère de sanction disciplinaire

Ces mesures n'ont pas le caractère de sanction car elles résultent de constatations objectives d'un état de fait.

Retenue pour absence de service fait

En vertu de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, les fonctionnaires ont droit à une rémunération après service fait.

La retenue sur traitement pour service non fait constitue une mesure comptable qui n'est soumise à aucune procédure particulière (décision du Conseil constitutionnel n° 77-83 DC du 20 juillet 1977, rec., 1977, p. 39 ; CE 31 mars 1989, communauté urbaine de Bordeaux, req. n° 70 831).

Elle n'exige donc, ni que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter sa défense, ni même qu'il ait été préalablement informé de la décision prise à son encontre (CE Michéa 18 avril 1980, req. n° 10 892 ; CE 31 mars 1989, communauté urbaine de Bordeaux c/Descot, précité).

Le fonctionnaire ne peut s'en exonérer en invoquant un cas de force majeure (CE 29 octobre 1954, Ricchoufftz de Manin, p. 564).

L'article 4 de la loi n° 61-825 du 29 juillet 1961 dispose que l'absence de service fait, pendant une fraction quelconque de la journée, donne lieu à une retenue dont le montant est égal à la fraction du traitement frappé d'indivisibilité en vertu de la réglementation applicable ; cette fraction indivisible est précisée par le décret 62-765 du 6 juillet 1962 : il s'agit d'un trentième du traitement mensuel.

Baisse de la notation

La baisse de la notation est liée à la qualité des services rendus par le fonctionnaire ; elle tient compte de comportements, même extérieurs à la fonction, et n'a pas le caractère d'une sanction (CE 11 janvier 1980, Laveau, p. 5).

Perte de la nationalité française

Lorsqu'un fonctionnaire perd la nationalité française, il doit être radié des cadres ; sa cessation de fonctions est définitive et il perd la qualité de fonctionnaire (CE 3 novembre 1972, Djenouhat, p. 706 ; CE 16 novembre 1983, commune de Géménos, T, p. 722).

Le fonctionnaire peut solliciter auprès de l'autorité ayant pouvoir de nomination, qui recueille l'avis de la commission administrative paritaire, sa réintégration à l'issue de la période de privation de la nationalité française (article 24 de la loi du 13 juillet 1983).

L'autorité administrative apprécie, compte tenu de la nature et du degré de gravité des fautes ayant entraîné la perte de la nationalité française, et des fonctions occupées par l'intéressé, si sa réintégration apparaît possible et souhaitable.

Perte des droits civiques, incompatibilité avec les mentions portées au bulletin n° 2 du casier judiciaire et interdiction par décision de justice d'exercer un emploi public

Il convient sur ce point de se reporter à ce qui a été analysé à la section IV du chapitre I.

Éviction pour abandon de poste

Le statut général n'apporte pas de précision en ce qui concerne la définition de l'abandon de poste et la procédure à suivre en la matière.

Ce cas d'éviction de l'administration n'est cité que par l'article 69 de la loi du 11 janvier 1984 qui précise : « Hormis le cas d'abandon de poste, [...] les fonctionnaires ne peuvent être licenciés qu'en vertu de dispositions législatives de dégagement des cadres prévoyant soit le reclassement des intéressés soit leur indemnisation. »

Une circulaire du Premier ministre du 11 février 1960 (*JORF* du 26 février 1960) a précisé la position de l'administration : « Il y a lieu de considérer le fonctionnaire coupable d'abandon de poste comme ayant renoncé délibérément aux garanties qu'il tient de son statut. La sanction disciplinaire ou la radiation des cadres peut donc être prononcée sans accomplissement des formalités prescrites en matière disciplinaire. »

En l'absence de textes législatif et réglementaire, le Conseil d'État apprécie au cas par cas l'irrégularité commise par le fonctionnaire.

Le juge interprète de manière stricte la notion d'abandon de poste : constitue un abandon de poste le refus par un agent en activité de rejoindre l'emploi auquel il est affecté, après avoir été mis en demeure de le faire. Cet abandon ne doit pas trouver sa cause dans un motif légitime (CE 6 novembre 1995, centre hospitalier général Jean-Marcel de Brignoles, req. n° 154 732).

L'autorité disciplinaire doit mettre préalablement à toute poursuite le fonctionnaire en demeure de rejoindre son poste

Cette mise en demeure doit être écrite (CE 22 janvier 1988, centre de convalescence et de réadaptation hélio-marin de Port-La Nouvelle c/Melle Piedebout ; req. n° 85 303 et 85 580 ; CE 22 octobre 1993, centre de pneumologie de Roquefraîche, T, p. 853) et être régulièrement envoyée et reçue (CE 13 octobre 1995, Kerakra, n° 145 095).

Elle doit inviter de manière explicite le fonctionnaire à rejoindre son poste (CE 17 décembre 1990, centre communal d'action sociale de Caen c/ M. Guesdou, req. n° 84 37 ; CE 21 juin 1996, ville de Marseille, req. n° 138 308).

L'administration doit attendre l'expiration du délai de quinze jours dont disposent les particuliers pour venir retirer à La Poste les courriers avec avis de réception qui ont été présentés en leur absence (CE 5 décembre 1994, Centre national de cinématographie, p. 538).

La mise en demeure n'a pas à être renouvelée lorsque l'agent, y ayant d'abord déféré, quitte à nouveau son poste de travail dès le lendemain (CE 28 mai 1984, hôpital de Belleville-sur-Saône, req. n° 41 016).

Le refus de rejoindre l'emploi doit être manifeste

Le juge examine la durée de l'interruption de service et la situation dans laquelle se trouvait l'intéressé lorsque l'administration a envoyé la mise en demeure :
– l'agent qui cesse ses fonctions mais continue à venir sur les lieux de travail ne peut être considéré comme ayant abandonné son poste (CE 27 février 1981, Delle Yaffi, p. 118) ; le simple retard dans la prise de possession des fonctions n'est pas un abandon de poste (CE 10 janvier 1964, sieur Demarcy, T, p. 926) ;
– il n'y a pas abandon de poste si le fonctionnaire qui a refusé de rejoindre son nouveau poste continue de travailler dans son ancien service (CE 10 juillet 1987, commissaire de la République de Haute-Savoie, req. n° 59 603 ; CE 30 juin 1989, CHR de Dijon, c/ M^me^ Corda, req. n° 83 622 ; CE 4 juillet 1997, Boucetta, req. n° 176 360).
– il n'y a pas abandon de poste si le délai entre la réception de la mise en demeure et la reprise de fonctions est bref (CE 11 décembre 1963, Navenant, p. 620 ; CAA de Paris, 25 octobre 1996, Ophélia, CFP, janvier 1997, p. 21).

Le fonctionnaire peut invoquer un motif légitime pour éviter la procédure de l'abandon de poste.

Le motif de maladie peut justifier la non-application de la notion d'abandon de poste (CE 6 octobre 1995, M^me^ Grand-Bois, req. n° 128 554). La courte durée de l'inter-

ruption (dix jours) et la production d'un certificat médical justifiant l'absence irrégulière ne peuvent être sanctionnées d'un abandon de poste (CE 10 janvier 1968, ministre des Affaires sociales c/sieur Chevalier, T, 992 ; CE 19 avril 1989, hospices civils de Lyon c/M[me] Chalandon, req. n° 56 491 et 66 433).

Exemples : sont considérés comme ayant abandonné leur poste :
– l'agent qui quitte le service sans avoir obtenu l'autorisation et celui qui ne rejoint pas le poste qui lui a été affecté notamment au terme d'un congé ;
– l'agent qui cesse son travail sans autorisation et se trouve en position d'absence irrégulière quels que soient les motifs qui l'ont conduit à quitter le service : par exemple : difficultés de logement (CE 19 décembre 1952, Port, TD, p. 691) ;
– l'agent qui cesse le travail à la suite du refus opposé par l'administration à sa demande de retraite anticipée (CE 20 mai 1996, ministère de l'Intérieur c/ M.T., req. 134 083).

Les congés ordinaires ou de maladie ont donné lieu à une importante jurisprudence en matière d'abandon de poste. Un fonctionnaire qui n'a pas repris son service à l'expiration d'un congé, alors même qu'il aurait obtenu des certificats médicaux attestant qu'il avait besoin d'un repos supplémentaire et *a fortiori* s'il a été reconnu par un médecin assermenté apte à reprendre le service peut être sanctionné pour un abandon de poste dès lors qu'il fait l'objet d'une mise en demeure (CE 30 octobre 1987, ville de Savigny-sur-Orge c/Haddadi, T, p. 802 ; CE 5 avril 1991, Kodiche, p. 119 ; CE 26 juin 1995, Poiteaux, req. n° 144 155).

Ne constitue pas un abandon de poste le refus de se soumettre à un contrôle médical (CAA Nancy, 13 juin 1996, centre hospitalier de Clermont-de-l'Oise, AJFP, nov.-déc. 1996, p. 47).

Le fait que l'intéressé se voit affecté à un nouveau poste dans le cadre d'une procédure de mutation irrégulière ne l'autorise pas à refuser son affectation (CE 1[er] avril 1950, Gicquel, TD, p. 690).

La décision prononçant la radiation des cadres pour abandon de poste doit être motivée en application de la loi du 11 juillet 1979 (CE 30 janvier 1991, Camier, T, p. 1025).

L'insuffisance professionnelle

Il n'existe pas de définition de la notion d'insuffisance professionnelle ; c'est la jurisprudence administrative qui en a dessiné les contours. Les éléments distinctifs de l'insuffisance professionnelle sont :
– la permanence d'un comportement professionnel déficient de la part du fonctionnaire qui se traduit par des actes présentant un degré de gravité élevé ; le fonctionnaire ne répond pas aux attentes légitimes de son employeur compte tenu de son grade et de son emploi ;
– ce comportement qui génère des troubles relationnels avec l'environnement immédiat du fonctionnaire et altère gravement la bonne marche du service.

Exemples :
– l'incapacité pour un enseignant à faire régner l'ordre dans sa classe, son insuffisance pédagogique et son inaptitude à la communication constituent des faits qui relèvent de l'insuffisance professionnelle et peuvent légalement justifier une sanction (CE 25 mars 1988, M[me] Rymdzionek, req. n° 84 889) ;
– la mauvaise organisation dans le travail et les relations insatisfaisantes avec les collègues et les usagers du service (CE 29 juillet 1994, Conservatoire national supérieur de musique de Lyon, req. n° 116 712) ;
– le comportement incohérent dans la gestion du personnel ayant eu pour conséquence de créer parmi celui-ci un climat de défiance, de démotivation de nature à compromettre gravement la marche de l'établissement (CE 13 janvier 1995, CC Lille-Roubaix-Tourcoing, req n° 143 109) ;
– le comportement caractérisé par l'observation imparfaite des instructions reçues, un travail médiocre dans les différentes tâches confiées, constituant une cause de perturbation dans le service (CE 15 février 1995, Lacroix, req. n° 106 768).

Des fautes disciplinaires ne peuvent fonder un licenciement pour insuffisance professionnelle (CE 16 octobre 1992, chambre d'agriculture des Ardennes, T, p. 1077 ; CE 28 avril 1995, CCAS de Granchamp, req. n° 122 698) ; en revanche, le licenciement pour insuffisance professionnelle est possible s'il repose sur des faits « susceptibles par ailleurs, d'être constitutifs de faute de nature à justifier une sanction disciplinaire ».

L'insuffisance professionnelle doit être distinguée de la négligence, fautive ou non. La négligence est jugée fautive lorsque l'agent fait preuve de désinvolture systématique (CE 23 novembre 1988, Toulotte, précité) ; le juge cherche à déterminer si le manquement présente ou non un caractère volontaire (CE 22 juillet 1994, maison de retraite de Cazouls-les-Béziers, p. 989).

Le juge administratif opère un contrôle normal sur les motifs du licenciement (CE 22 février 1974, Nguyen Duc Duy, T, p. 1037 ; CE 27 avril 1994, centre hospitalier de Roubaix, T, 1020) ; il a ainsi déclaré irrégulier le licenciement pour insuffisance professionnelle dont le motif réel était l'appartenance politique de l'intéressé (CE 8 juillet 1991, Amato, T, p. 763) ou l'inaptitude physique ou l'état de santé de l'agent (CE 2 mars 1951, Bégué, p. 132).

Le licenciement pour insuffisance professionnelle est prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire (CE 1[er] juillet 1983, Raveau, p. 28, conclusions Robineau).

Refus de l'affectation proposée à l'issue d'une période de disponibilité

À l'issue d'une période de disponibilité, le fonctionnaire doit rejoindre son poste. Dès lors qu'il a été informé des conséquences qu'aurait pour lui un éventuel refus de rejoindre son poste à l'issue de la disponibilité (CE 4 mai 1990, centre hospitali

de Chauny, p. 112), le fonctionnaire s'expose, en refusant le poste sur lequel il a été affecté, à une radiation automatique des cadres (CAA Paris, 12 décembre 1996, M. N, CFP, février 1997, p. 28). Par sa faute, le fonctionnaire doit être regardé comme ayant rompu les liens qui l'unissaient à l'administration ; l'administration peut le radier des cadres sans observation des garanties disciplinaires.

Réprimandes et mises en garde

La réprimande ou la mise en garde se limite à prévenir le fonctionnaire que son comportement l'expose à des sanctions s'il ne le modifie pas. Il ne s'agit que d'une déclaration d'intentions, qui n'est pas de nature à faire grief et qui a le caractère d'une mesure d'ordre intérieur, non susceptible de recours (CE 27 juillet 1984, centre hospitalier spécialisé de la Sarthe, T, p. 697).

Les lettre de réprimande ou de mise en garde ne doivent pas être versées au dossier du fonctionnaire ; lorsqu'elles sont versées au dossier de l'agent, elles revêtent le caractère d'une sanction disciplinaire (CE 25 mars 1981, ministre du Budget c/ Arbault, TD, 3765 ; CE 25 mars 1981, ministre du Budget c/Vial, req. n° 22 400 ; cour d'appel administrative de Paris, 20 février 1996, AJFP, juillet-août 1996, 33).

Refus de renouveler un détachement

Le refus de renouveler un détachement n'a pas pour effet de retirer ou d'abroger une décision créatrice de droits, l'intéressé n'ayant aucun droit à ce renouvellement. Il n'a pas à être précédé de l'engagement de la procédure disciplinaire ou de la procédure de communication du dossier, ni encore à être motivé en application de la loi du 11 janvier 1979 (CE 23 juillet 1993, Caussat, req. n° 109 672 ; CE 15 janvier 1992, Palayret, req. n° 66 095). Le juge vérifie cependant que la mesure n'ait pas été prise en considération de la personne de l'intéressé, et notamment pour des motifs disciplinaires (voir les paragraphes relatifs aux sanctions déguisées à la section III du chapitre I).

Annexe 3

Procédure disciplinaire applicable aux stagiaires et aux agents non titulaires

SECTION I : règles de procédure applicables aux stagiaires

Les stagiaires sont soumis aux dispositions des articles 10 et suivants du décre n° 94-874 du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics.

Les règles applicables sont proches de celles applicables aux fonctionnaires titulaires

Le détenteur du pouvoir disciplinaire

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité ayant le pouvoir de nomination. Celle-ci peut déléguer :
- le pouvoir de nomination qui emporte le pouvoir disciplinaire ;
- le pouvoir disciplinaire indépendamment du pouvoir de nomination pour les sanctions de l'avertissement, du blâme et de l'exclusion temporaire ;
- le pouvoir de nomination sans le pouvoir disciplinaire.

Les sanctions susceptibles d'être infligées

Ce sont :
- l'avertissement ;
- le blâme ;
- l'exclusion temporaire, avec retenue de rémunération à l'exclusion du supplément familial de traitement, pour une durée maximale de deux mois ;
- le déplacement d'office ;
- l'exclusion définitive de service.

Les sanctions autres que l'avertissement et le blâme sont prononcées après avis du conseil de discipline. L'avis du conseil doit être motivé.

Si le stagiaire est déjà fonctionnaire titulaire d'une des trois fonctions publiques, et s'il est prononcé à son encontre la sanction la plus élevée (exclusion définitive du service), il doit être mis fin au détachement de l'intéressé sans préjudice des mesures disciplinaires qui pourraient être prises dans son corps, cadre d'emploi ou emploi d'origine. Il n'est pas versé d'indemnité de licenciement.

Le stagiaire doit être informé par l'administration qu'il a droit à la communication intégrale de son dossier et qu'il peut se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

La décision de l'administration infligeant une sanction disciplinaire doit être motivée.

Suspension

Le stagiaire peut être suspendu dans les conditions qui sont prévues par l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 (CE 23 mai 1969, Gout, précité). La durée de suspension n'entre pas en compte comme période de stage.

Licenciement pour insuffisance professionnelle

L'article 7 du décret impose, pour qu'un fonctionnaire stagiaire puisse être licencié pour insuffisance professionnelle, qu'il ait été en stage depuis un temps au moins égal à la moitié de la durée normale du stage. La procédure de licenciement est prise après avis de la commission administrative paritaire, sauf dans le cas où l'inaptitude professionnelle doit être appréciée par un jury.

Le contrôle du juge sur l'appréciation portée par l'administration sur l'insuffisance professionnelle est un contrôle restreint ; le juge vérifie que l'administration n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation (CE 24 avril 1981, bureau d'aide sociale de la ville d'Aix-les-Bains, TD, p. 3584). L'inaptitude professionnelle est appréciée par rapport à la spécialité professionnelle afférante à l'emploi de l'intéressé et en fonction de ses relations avec les usagers du service et de son manque de discipline ou de ponctualité.

Le licenciement pour insuffisance professionnelle à l'issue du stage n'a pas à être accompagné de la communication du dossier (CE 16 mars 1979, ministre du Travail c/ Seban, p. 120) alors que cette formalité s'impose en cas de licenciement en cours de stage. L'absence de motivation d'une décision de licenciement en fin de stage n'est pas un motif d'annulation (CE 29 juillet 1983, ministre de la Justice c/ Lorraine, T, p. 595) ; la motivation est par contre obligatoire pour un licenciement en cours de stage.

Prolongation du stage

Le décret du 7 octobre 1994 prévoit que la durée du stage et les conditions dan lesquelles elle peut être prorogée sont fixées par les statuts particuliers du corps dan lequel le fonctionnaire stagiaire a vocation à être titularisé. Le stage peut, sau dispositions contraires, être prolongé d'une durée ne pouvant excéder celle du stag normal (article 5).

SECTION II : règles de procédure applicables aux non-titulaires

Le régime disciplinaire des agents non titulaires de l'État est précisé par le décre n° 86-83 du 17 janvier 1986.

La procédure disciplinaire diffère de celle des fonctionnaires principalement parc qu'il n'y a pas lieu de saisir le conseil de discipline et que l'agent ne peut faire appe à la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Toutefois certains agents non titulaires peuvent bénéficier de la consultation d'u conseil de discipline ; il s'agit des agents non titulaires pour lesquels a été constitué une commission consultative paritaire qui exerce les compétences dévolues au commissions administratives paritaires en matière disciplinaire.

Le pouvoir disciplinaire

Il appartient à l'autorité ayant le pouvoir de procéder au recrutement de prononce les sanctions prévues à l'article 43 du décret 86-83 du 17 janvier 1986.

Le décret n° 88 585 du 6 mai 1988 a prévu les conditions de délégation : « Le pouvoi disciplinaire peut, en ce qui concerne les sanctions de l'avertissement et du blâme être délégué indépendamment du pouvoir de procéder au recrutement, et le pouvoi de procéder au recrutement indépendamment du pouvoir disciplinaire. »

La faute

Tout agent public non titulaire est, comme le fonctionnaire, responsable de l'exécu tion des tâches qui lui sont confiées ; il peut commettre à l'occasion de ses fonction des fautes passibles de sanctions disciplinaires. Les actes de la vie privée peuven aussi entraîner des sanctions, comme pour les fonctionnaires.

Les sanctions

Ce sont :
- l'avertissement ;
- le blâme ;
- l'exclusion temporaire des fonctions avec retenue de traitement pour une durée maximale d'un mois ;
- le licenciement, sans préavis, ni indemnité de licenciement.

Garanties disciplinaires

Dans le silence des textes, il existe des garanties minimales découlant du principe du contradictoire et des droits de la défense, dont la jurisprudence exige le respect dans tous les cas de mesures de sanction, ou plus largement, de mesures prises en considération de la personne.

Comme dans tous les cas de sanctions administratives, s'applique d'abord l'obligation d'informer l'intéressé des griefs retenus contre lui. Cette obligation se traduit dans la règle de la communication du dossier qui est applicable à tous les agents publics (CE 7 mars 1947, Chaminade, p. 99). Ces derniers doivent être informés qu'ils peuvent avoir accès à leur dossier.

La communication du dossier doit être intégrale (les pièces du dossier doivent être numérotées).

Le principe du contradictoire impose que soit laissée à l'intéressé la possibilité de présenter utilement des observations. L'administration a l'obligation de laisser à l'agent un délai suffisant pour préparer sa défense (CE 20 janvier 1956, Nègre, p. 24).

L'agent peut se faire assister par un défenseur lors de la communication du dossier (CE 11 juillet 1988, Coiffier, p. 287).

L'agent non titulaire peut se faire assister d'un avocat, d'un représentant du personnel ou de toute personne qui ne trouble pas le bon fonctionnement du service public. Il ne peut demander l'audition de témoins qui si un texte l'y autorise.

À l'inverse, un certain nombre de garanties disciplinaires ne s'appliquent que lorsqu'elles sont prévues par les statuts ; par application de ce principe, seront privés de la protection de ces garanties de nombreux agents non soumis au statut général, et notamment les agents non titulaires.

Ainsi, l'intervention d'un conseil de discipline n'est obligatoire que s'il existe un texte qui le prévoit (CE 30 mars 1990, Fédération générale des fonctionnaires FO, droit adm., n° 362). Toutefois, dans une circulaire du 21 janvier 1986, le Premier ministre a rappelé l'intérêt qu'il pourrait y avoir à ce que tous les agents non titulaires

de l'État puissent être associés, dans le cadre d'une instance consultative paritair à l'examen de mesures individuelles relatives à leur gestion, et a invité les admini trations à créer de tels organismes dans les services ou pour les catégories d'agen pour lesquels il n'en a pas déjà été instituées.

La suspension

Aucun texte ne prévoit la possibilité de suspendre un agent non titulaire ; toutefoi le Conseil d'État a admis la possibilité de le faire dès lors que cette mesure e prononcée dans l'intérêt du service (CE 23 novembre 1938, Andrieu, p. 872 ; C 25 juin 1982, Odeye, DA, 1982, n° 300).

L'administration apprécie, sous le contrôle du juge, s'il convient, en fonction de gravité de la faute et dans l'intérêt du service, de suspendre l'agent non titulair Dans le cas d'une suspension, l'agent n'a statutairement aucun droit au maintien d sa rémunération pendant la période de suspension (CE 12 novembre 1954, Dupu p. 592 ; CE 26 juin 1959, Reinhart, p. 397 ; CE, Assemblée, 29 avril 1994, Colon bani, p. 209, conclusions Fratacci).

Le Conseil d'État a toutefois reconnu aux agents non titulaires le droit de recouvr la rémunération dont ils ont été privés pendant la période de suspension dans le c où aucune sanction pénale ou disciplinaire ne leur a été finalement infligée (C Assemblée, 29 avril 1994, précité).

Les fonctionnaires de l'État sont chargés de l'exécution du service public ; à ce titre, ils peuvent être investis de prérogatives de puissance publique et être responsables de la gestion de deniers publics. Ils doivent donc assurer leur mission conformément à l'intérêt général et dans le respect des lois et règlements.

Le respect par les fonctionnaires des obligations auxquelles ils sont tenus à l'égard du service est sanctionné par leur responsabilité professionnelle. La répression disciplinaire vise à sanctionner les comportements nuisibles au service ou aux citoyens.

Les règles régissant le régime disciplinaire des fonctionnaires sont complexes et parfois mal connues des responsables de l'administration et des fonctionnaires. Le présent guide a pour objectif de mieux faire connaître ces règles.

Il est d'abord destiné aux autorités administratives qui exercent le pouvoir disciplinaire ; il constitue pour eux un outil précieux d'aide à la décision, notamment dans les services déconcentrés, et répond au souci de prévenir le développement du contentieux administratif en matière de gestion du personnel.

Il est également destiné à l'ensemble des fonctionnaires puisqu'il leur donne une information sur les obligations qu'ils doivent remplir pour l'exécution du service public et sur les droits et garanties dont ils disposent dans le cadre des procédures disciplinaires qui peuvent être dirigées contre eux.

La Documentation française
29-31, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : 01.40.15.70.00
Télécopie : 01.40.15.72.30
ISBN : 2-11-003939-6
DF : 5 4493-0
Imprimé en France
Prix : 95 F