

■ Statut commenté

DOSSIER

- 2 PROCÉDURE DISCIPLINAIRE (2^e partie)
Le déroulement de la procédure

STATUT AU QUOTIDIEN

- 24 Le décret du 4 octobre 2018
portant diverses modifications statutaires
- 29 Transfert primes/points :
l'assiette de calcul de l'abattement
- 30 Don de jours de repos :
l'extension aux proches aidants

■ Actualité documentaire

RÉFÉRENCES

- 33 Textes
- 38 Documents parlementaires
- 41 Jurisprudence
- 45 Chronique de jurisprudence
- 46 Presse et livres

Procédure disciplinaire (2^e partie)

Le déroulement de la procédure

Dans le prolongement d'un premier dossier publié en septembre 2018 qui était consacré aux conditions de déclenchement des poursuites, ce dossier présente les différentes étapes du déroulement de la procédure disciplinaire des fonctionnaires territoriaux caractérisée par un formalisme rigoureux et le respect du principe du contradictoire.

L' autorité territoriale qui envisage de sanctionner une faute commise par un fonctionnaire doit mettre en œuvre la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux prévue par les dispositions statutaires et le décret n°89-677 du 18 septembre 1989. Dans l'hypothèse d'une faute grave, le fonctionnaire peut, dans les conditions prévues par l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983, faire l'objet préalablement d'une mesure de suspension.

L'ensemble de ces règles s'impose à l'autorité disciplinaire en vue de garantir le respect du principe du contradictoire, fil conducteur de la procédure disciplinaire. Ce principe oblige notamment au respect des droits de la défense prévus à l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 en ces termes : « *Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier* ».

Pour les sanctions les plus graves, le conseil de discipline, composé à parts égales de représentants du personnel et des collectivités et établissements publics territoriaux, et présidé par un magistrat administratif, doit émettre un avis.

L'article 90 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit notamment les règles relatives à la composition de cette instance dont le Conseil d'État a jugé, dans le sillage de sa décision d'assemblée Danthony du 23 décembre 2011⁽¹⁾, qu'elles constituaient aujourd'hui une garantie pour le fonctionnaire concerné.

Une fois la sanction prononcée par l'autorité disciplinaire, le fonctionnaire dispose de plusieurs voies de recours d'ordre administratif ou contentieux.

Après avoir rappelé les conditions de mise en œuvre d'une mesure éventuelle de suspension et les droits de la défense, dont le respect s'impose dès le déclenchement de toute procédure disciplinaire, seront présentées les dispositions

(1) Conseil d'État, 23 décembre 2011, req. n°335033

relatives à l'organisation, à la composition et au fonctionnement du conseil de discipline lorsque celui-ci doit être saisi. Seront également évoquées les conditions dans les-

quelles le fonctionnaire peut exercer contre la sanction dont il fait l'objet un recours non juridictionnel, auprès de son autorité disciplinaire ou du conseil de discipline de recours.

1. L'éventuelle mesure préalable de suspension

Aux termes de l'article 30 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, en cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline.

La suspension est une mesure administrative conservatoire prise dans l'intérêt du service. Elle a pour objet d'écarter provisoirement de ses fonctions un agent auquel est reprochée une faute grave, en attendant qu'il soit statué pénalement ou disciplinairement sur son cas. C'est pourquoi le juge considère qu'une mesure de suspension prise sans attendre l'issue de l'information judiciaire visant l'intéressé ne méconnaît pas la présomption d'innocence (2).

Si la suspension n'a pas le caractère d'une sanction disciplinaire, elle s'inscrit toutefois dans le cadre de la procédure disciplinaire dès lors que l'autorité territoriale doit saisir le conseil de discipline dès le prononcé de la mesure. Pour autant, la saisine du conseil de discipline n'oblige pas l'autorité territoriale ayant suspendu un agent à engager une procédure disciplinaire (3).

La suspension n'a pas le caractère d'une sanction disciplinaire

La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a créé un cadre juridique plus protecteur pour les agents suspendus qui font l'objet de poursuites pénales. Elle a, par ailleurs, consacré la prescription de l'action disciplinaire.

Un dossier des *Informations administratives et juridiques* de novembre 2010 étant déjà consacré à la suspension, seront rappelés dans le présent dossier les conditions de mise en œuvre de cette mesure, ses effets sur la situation du fonctionnaire ainsi que les impacts de la réforme de 2016.

Les conditions de mise en œuvre de la mesure de suspension

L'exigence d'une faute grave

Pour qu'un fonctionnaire puisse faire l'objet d'une mesure de suspension, il faut que la faute présumée présente un caractère de gravité et de vraisemblance suffisant à la date de la suspension (4). Il peut s'agir d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction pénalement réprimée, commis dans l'exercice des fonctions ou en dehors du service.

La jurisprudence administrative a eu l'occasion de préciser la notion de faute grave. Ainsi, le juge administratif a notamment relevé l'existence d'une faute grave dans le manquement d'un fonctionnaire aux devoirs de réserve, de discrétion professionnelle et d'obéissance hiérarchique (5). En l'espèce, le directeur d'un établissement artistique de 2^e catégorie avait pris publiquement position, lancé une pétition et divulgué des documents confidentiels lors d'un concert tenu en présence de la presse régionale, à l'encontre du nouveau conservatoire national de région dont faisait désormais partie l'établissement qu'il dirigeait.

En outre, pour vérifier l'existence d'une faute grave, le juge administratif prend en considération les responsabilités ou fonctions exercées par l'agent public. Ainsi, le Conseil d'État considère que l'achat et l'usage de drogues par un policier, même en dehors du service, constituent des fautes graves, notamment eu égard à la fonction de l'agent mis en cause (6).

Des faits présentant un caractère de gravité et de vraisemblance suffisant ont par exemple été établis pour un professeur ayant reconnu avoir mené une campagne anti-avortement dans l'enceinte de l'établissement, par la distribution de tracts et la projection de vidéos inappropriées et de nature à heurter la sensibilité des élèves (7).

A également été considéré comme suffisamment grave par le juge administratif, le fait pour un agent technique

(2) Cour administrative d'appel de Nantes, 17 septembre 2018, req. n°17NT00966.

(3) Conseil d'État, 1^{er} mars 2006, req. n°275408.

(4) Conseil d'État, 11 juin 1997, req. n°142167.

(5) Cour administrative d'appel de Marseille, 15 janvier 2008, req. n°05MA02639.

(6) Conseil d'État, 21 juillet 1995, req. n°151765.

(7) Cour administrative d'appel de Marseille, 5 mai 2015, req. n°14MA02047.

affecté au service des espaces verts, d'avoir emporté à son domicile, au-delà des mesures de tolérance en vigueur, des plants, arbustes et arbres appartenant à la commune (8).

Dès lors que les deux critères de gravité et de vraisemblance sont réunis, l'autorité territoriale, titulaire du pouvoir disciplinaire, apprécie au regard de l'intérêt du service s'il convient d'écarter ou non le fonctionnaire du service.

La mesure de suspension ne signifie pas nécessairement qu'une sanction sera prononcée à l'encontre de l'agent. Toutefois, si l'agent a déjà fait l'objet d'une sanction disciplinaire, l'autorité disciplinaire ne peut pas, par la suite, le suspendre pour les mêmes faits (9).

Un cas particulier est à relever lorsque l'agent est incarcéré ou mis dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions en raison d'un contrôle judiciaire. En effet, dans l'une ou l'autre de ces situations l'administration dispose de deux possibilités (10) :

- soit prendre une mesure de suspension,
- soit interrompre le versement de la rémunération, sur la base de l'absence de service fait, sans suspendre l'agent.

Si l'autorité disciplinaire a décidé de prononcer une mesure de suspension, elle peut néanmoins y mettre fin et ainsi priver l'agent de sa rémunération.

Le titulaire du pouvoir de suspension

Pour rappel, l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 confie le pouvoir de suspendre un fonctionnaire à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire. Dans la fonction publique territoriale il s'agit donc, en principe, de l'autorité de nomination.

S'agissant d'un fonctionnaire détaché, le pouvoir de suspendre incombe à l'autorité territoriale de la collectivité ou de l'établissement d'accueil.

En revanche, en vertu de l'article 7 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 (11), la suspension d'un fonctionnaire mis à disposition est prononcée par l'autorité de l'administration d'origine. Cette dernière peut être saisie par l'administration ou l'organisme d'accueil.

Les formalités préalables

N'ayant aucun caractère disciplinaire, et ne constituant pas une décision prise en considération de la personne, cette mesure n'a pas besoin d'être précédée de la communication à l'intéressé de son dossier, ni d'être prise à la suite d'une procédure comportant les garanties de la procédure disciplinaire (12).

(8) Cour administrative d'appel de Nantes, 16 mars 2001, req. n°97NT02534.

(9) Conseil d'État, 30 janvier 1995, req. n°145691, 151207, 154906, 154907.

plinaire (12). L'autorité territoriale est néanmoins tenue de saisir, sans délai, le conseil de discipline.

Par ailleurs, le juge administratif a précisé qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose qu'une mesure de suspension soit décidée dans un délai déterminé à compter de la date des faits (13).

Néanmoins, pour rappel, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a introduit un délai de prescription de l'action disciplinaire. À ce titre, aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans suivant la prise de connaissance effective par l'administration de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles d'une sanction (14).

Lorsque des poursuites pénales sont exercées à l'encontre du fonctionnaire, le délai de prescription de l'action disciplinaire est interrompu jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquiescement, de relaxe ou de condamnation (15).

La durée de la suspension

L'arrêté prononçant la suspension d'un fonctionnaire ne prend effet qu'à compter de sa notification à l'agent concerné (16).

Le principe

L'absence des formalités applicables à la procédure disciplinaire n'exclut pas l'existence de certaines garanties. L'article 30 du statut général prévoit que la situation de l'agent doit être réglée dans un délai de quatre mois. À l'issue de ce délai, si le fonctionnaire ne fait pas l'objet de poursuites pénales et que l'autorité disciplinaire n'a pris aucune décision à son égard, le fonctionnaire doit être rétabli dans ses fonctions, quand bien même la procédure disciplinaire resterait en cours.

Avant le terme des quatre mois, la suspension peut prendre fin dans plusieurs hypothèses. Il en est ainsi lorsqu'une sanction est prononcée à l'encontre de l'agent, ou si les

(10) Conseil d'État, 25 octobre 2002, req. n°247175 et Conseil d'État, 16 février 2005, req. n°226451.

(11) Décret relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

(12) Conseil d'État, 11 juin 1997, req. n°142167.

(13) Cour administrative d'appel de Nancy, 30 janvier 2014, req. n°13NC00009.

(14) Se référer au dossier des IAJ du numéro de juin 2016 sur la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

(15) Article 19 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

(16) Conseil d'État, 7 juillet 1995, req. n°106328.

éléments recueillis lors de l'enquête administrative conduisent l'administration à abandonner l'action disciplinaire qu'elle avait engagée. Il peut également être mis fin à la suspension si l'administration considère que, bien que l'agent fasse l'objet de poursuites disciplinaires, l'intérêt du service ne s'oppose pas à ce qu'il reprenne ses fonctions.

Le Conseil d'État a précisé que compte tenu du caractère provisoire de la mesure de suspension, celle-ci n'entraîne pas de vacance sur le poste de l'agent concerné (17).

Le cas du fonctionnaire faisant l'objet de poursuites pénales

L'article 30 du statut général, modifié par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016, prévoit désormais un cadre juridique davantage protecteur pour les fonctionnaires suspendus faisant l'objet de poursuites pénales (18).

En effet, si le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales et que les mesures judiciaires prises à son égard ainsi que l'intérêt du service ne s'y opposent pas, il doit être rétabli dans ses fonctions à l'expiration du délai de quatre mois.

Toutefois, si le rétablissement dans les fonctions s'avère impossible, l'autorité administrative peut, sur décision motivée, provisoirement :

- soit affecter l'agent, sous réserve de l'intérêt du service, dans un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est le cas échéant soumis,
- soit, à défaut, le détacher d'office dans un autre corps ou cadre d'emplois pour occuper un emploi compatible avec de telles obligations.

L'affectation ou le détachement provisoire prennent fin lorsque la situation du fonctionnaire est définitivement réglée par l'administration ou lorsque l'évolution des poursuites pénales rend impossible leur prolongation. C'est le cas par exemple lorsque l'agent est placé en détention provisoire.

L'autorité administrative a en outre l'obligation d'informer de ces mesures le magistrat ayant ordonné le contrôle judiciaire, le procureur de la République ainsi que la commission administrative paritaire compétente.

Enfin, l'article 30 prévoit qu'en cas de non-lieu, relaxe, acquittement ou mise hors de cause, l'autorité hiérarchique procède au rétablissement du fonctionnaire dans ses fonctions. Dans ce cas, l'administration établit un procès-verbal visant le dernier alinéa de l'article 30 de la loi et indiquant la date de rétablissement de l'intéressé dans ses fonctions (19).

(17) Conseil d'État, 8 avril 1994, req. n°145780 et 146921.

(18) Pour plus de détails, se référer au numéro des IAJ de juin 2016.

Lorsque l'agent concerné occupe un emploi en contact avec le public, et après accord de l'intéressé, le procès-verbal est porté dans un délai d'un mois à la connaissance des agents des administrations, services ou établissements intéressés et des usagers par tout moyen approprié, notamment par voie d'affichage ou de façon dématérialisée (20).

Les effets de la suspension sur la situation du fonctionnaire

Les effets pécuniaires

Comme il s'agit d'une mesure provisoire, le fonctionnaire suspendu demeure en position d'activité, reste soumis aux obligations statutaires et conserve les droits attachés à cette position. L'article 30

Le fonctionnaire suspendu demeure en position d'activité précité précise que le fonctionnaire suspendu conserve sa rémunération principale, c'est-à-dire son traitement indiciaire, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires.

Le juge administratif a précisé que le fonctionnaire suspendu ne conserve que les éléments de rémunération que cet article énumère et au nombre desquels ne figure aucune prime (21).

Par ailleurs, si au terme de la période de suspension, aucune sanction n'a été prononcée à l'encontre du fonctionnaire, celui-ci a droit au paiement de sa rémunération pour la période correspondant à la durée de la suspension. Toutefois, il ne peut prétendre au montant des indemnités liées à l'exercice effectif des fonctions et aux résultats professionnels des agents (22).

S'agissant du fonctionnaire poursuivi pénalement, mais qui n'est pas rétabli dans ses fonctions, ni affecté ou détaché provisoirement dans un autre emploi, la loi précise qu'il peut subir une retenue. Cette retenue ne peut être supérieure à la moitié de sa rémunération globale. Il continue toutefois à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille.

(19) Article 1^{er} du décret n°2016-1155 du 24 août 2016 relatif à la publicité du procès-verbal de rétablissement dans les fonctions pris en application de l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires.

(20) Article 2 du décret n°2016-1155 du 24 août 2016 précité.

(21) Conseil d'État, 18 juillet 2018, n°418844 ; Cour administrative d'appel de Marseille, 16 novembre 2004, req. n°00MA01794.

(22) Cour administrative d'appel de Versailles, 22 janvier 2015, req. n°14VE00826.