

**CONCOURS DE RECRUTEMENT
DES GREFFIERS DES SERVICES JUDICIAIRES
AU TITRE DE L'ANNÉE 2017**

MARDI 14 MARS 2017

CONCOURS EXTERNE

EPREUVE OBLIGATOIRE N° 1 (durée 4 heures ; coefficient 4)

Une note de synthèse à partir de documents se rapportant à des problèmes généraux d'ordre juridique ou administratif permettant d'évaluer l'aptitude du candidat à l'analyse et au raisonnement.

TRÈS IMPORTANT

Aucun document n'est autorisé

**Aucun signe distinctif ne doit apparaître sur la copie (feuille double et intercalaire),
le non-respect de l'anonymat entraînant l'annulation de la copie (exemple : signature, nom, etc.).**

SUJET:

Vous synthétiserez en cinq pages maximum le dossier relatif aux obligations déontologiques des agents publics de l'État en utilisant et en visant l'intégralité des documents.

DOSSIER DOCUMENTAIRE

Document 1 : « Conseil des ministre du 17 juillet 2013. Déontologie et droits et obligations des fonctionnaires », discours.vic-publique.fr, (page 1) ;

Document 2 : Extraits de « l'étude d'impact sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires », 16 juillet 2013, Légifrance (pages 2 à 7) ;

Document 3 : « Observatoire de la laïcité, avis sur l'article premier du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires », 3 février 2015, (pages 8 et 9) ;

Document 4 : « Prestation de serment des greffiers », article intranet de la Direction des services judiciaires, 28 juillet 2009 et extraits de la loi du 20 avril 2016 « relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires », Légifrance, (page 10) ;

Document 5 : Extraits du « code de déontologie du service public pénitentiaire », (page 11) ;

Document 6 : « Charte de la laïcité dans les services publics », www.lot.gouv.fr, (page 12) ;

Document 7 : Extrait de « L'obéissance hiérarchique du fonctionnaire », café pédagogique.net, 15 janvier 2009 (page 13) ;

Document 8 : « Devoir de réserve et internet : surfer sans dérapier, réseauter sans dérailler », lagazette.fr, publié le 05 décembre 2011, mis à jour le 10 janvier 2012 (pages 14 et 15) ;

Document 9 : « La discipline dans le droit de la fonction publique », Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP), (pages 16 et 17) ;

Document 10 : Statistiques sur « les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des agents titulaires de la fonction publique de l'Etat en 2014 », commission des lois du Sénat à partir des données fournies par la DGAFP, (page 18) ;

Document 11 : Décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2016, madame C, mentionnée aux tables du recueil Lebon, (pages 19 et 20) ;

Document 12 : Extraits de l'article « Le renforcement du contrôle du juge sur la proportionnalité des sanctions infligées aux agents publics, deux d'application de la jurisprudence DAHAN », actualité juridique collectivités territoriales, octobre 2015, (pages 21 à 23),

Document 13 : « Déontologie des fonctionnaires : des obligations en évolution », extraits de la gazette des communes, publié le 23 mars 2015, mis à jour le 4 mai 2015, (pages 24 et 25).

Conseil des ministres du 17 juillet 2013. Déontologie et droits et obligations des fonctionnaires.

La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique a présenté un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Trente ans après la loi du 13 juillet 1983, ce texte actualise et complète les principes fondamentaux du statut général des fonctionnaires. Il s'agit pour le Gouvernement de reconnaître dans la loi l'exemplarité dont les fonctionnaires font preuve au service de l'intérêt général et du redressement du pays.

Pour la première fois, des valeurs, reconnues par la jurisprudence, qui fondent la spécificité de l'action des agents publics sont consacrées dans la loi : neutralité, impartialité, probité et laïcité.

Le projet de loi renforce également les dispositifs applicables en matière de déontologie et dote ainsi la fonction publique française d'un modèle parmi les plus innovants.

En premier lieu, il fait application aux fonctionnaires et aux membres des juridictions administratives et financières des dispositifs de prévention des conflits d'intérêt retenus dans le cadre du projet de loi sur la transparence de la vie publique. Les fonctionnaires et les magistrats administratifs et financiers les plus exposés seront ainsi tenus de remplir des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale. Une obligation de prévenir et de faire cesser toute situation de conflit d'intérêts est instituée. Un mécanisme de déport est mis en place et un dispositif de « mandat de gestion » sera rendu obligatoire pour certains agents particulièrement concernés. Enfin, un dispositif de protection des « lanceurs d'alerte » est introduit dans le statut général des fonctionnaires afin de permettre à un agent de bonne foi de signaler l'existence d'un conflit d'intérêt sans crainte d'éventuelles pressions.

En second lieu, les pouvoirs et le champ de compétence de la commission de déontologie de la fonction publique sont étendus à la prévention des conflits d'intérêts et renforcés en ce qui concerne le contrôle des départs vers le secteur privé. Les règles de cumul d'activité sont revisitées de manière à redonner toute sa portée à l'obligation faite aux fonctionnaires de se consacrer intégralement à leurs fonctions.

Le projet de loi actualise aussi les garanties et les obligations fondamentales accordées aux agents depuis la loi du 13 juillet 1983. Les positions statutaires sont ainsi simplifiées et harmonisées afin de favoriser la mobilité entre les fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière. Les règles disciplinaires sont unifiées et modernisées. La protection fonctionnelle dont peuvent bénéficier les agents à l'occasion des attaques dont ils sont victimes dans l'exercice de leurs fonctions est renforcée et étendue aux conjoints et enfants lorsqu'ils sont eux-mêmes victimes d'agressions du fait des fonctions de l'agent.

Enfin, un titre spécifique transpose, dans le statut général, les premiers acquis de l'action du Gouvernement en matière d'exemplarité des employeurs publics. Le protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, signé par l'unanimité des organisations syndicales représentatives de la fonction publique, est traduit dans la loi. L'obligation de nominations équilibrées dans les postes de cadres dirigeants est étendue et son calendrier anticipé d'un an, conformément aux engagements du Gouvernement.

PREMIERE PARTIE : LES VALEURS, LA DÉONTOLOGIE ET LES DROITS ET OBLIGATIONS

« *C'est le service public qui donne à la fonction publique sa raison d'être ; ce sont les intérêts généraux du service public qui déterminent l'étendue des devoirs que le fonctionnaire doit remplir et qui fixent la limite des droits qu'il est légitime de lui accorder.* » Cette conception française de la fonction publique, exposée dans les motifs du projet de loi sur le statut des fonctionnaires de 1920, continue à orienter les réformes du législateur. En effet, le fonctionnaire est, selon la formule consacrée¹, un « *citoyen spécial* » qui dispose de droits et d'obligations qui conditionnent l'exercice des fonctions publiques.

Le Gouvernement souhaite rappeler que ces droits et obligations, qui puisent leur source dans le statut général des fonctionnaires, profitent à tous et à chacun : à la nation et aux usagers, à l'administration et à l'agent. Leur équilibre garantit, à tout moment, que la puissance publique et les agents se placent au service de l'intérêt général. Reconnaître les valeurs de la fonction publique, affirmer la déontologie propre aux agents et aux membres des juridictions administrative et financière, tout en modernisant certaines garanties et protections des fonctionnaires est, dans le contexte de crise que la France traverse, indispensable pour redonner du sens au service public.

I. UN DEVOIR DE RECONNAISSANCE DES VALEURS D'EXEMPLARITE PORTEES PAR LES AGENTS PUBLICS

Paradoxalement, les principes de neutralité et de laïcité, ainsi que les obligations d'impartialité, de probité et de dignité qui animent l'ensemble de l'action publique en France, sont absents des textes de loi relatifs à la fonction publique. Or, par leur comportement et leur professionnalisme, les fonctionnaires portent ces valeurs, qui sont des valeurs d'exemplarité. Celles-ci méritent d'être rassemblées au niveau législatif dans le statut général.

La consécration des obligations d'impartialité, de probité et de dignité ainsi que des principes de neutralité et de laïcité par le Gouvernement poursuit un double objectif :

- d'une part, la reconnaissance par la représentation nationale du respect de valeurs, d'obligations et de règles déontologiques qui sont inhérentes à l'exercice d'une fonction publique ;
- d'autre part, l'unification des sources du droit applicable aux agents publics, afin que ceux-ci puissent retrouver dans le statut général des fonctionnaires les principes fondamentaux qui inspirent leur action au quotidien.

¹ M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 4^e éd., Paris, 1901, p. 588.

Affirmer les valeurs qui constituent le socle de l'action menée quotidiennement par les agents dans les services au sein du statut général, c'est également renforcer à l'avenir la place de celui-ci comme pilier essentiel du modèle républicain.

I.1. La consécration des obligations d'impartialité, de probité et de dignité liées à l'exercice d'une fonction publique (article 1^{er} du projet de loi)

Les fonctionnaires, qui sont dans une situation statutaire et réglementaire, bénéficient de droits et possèdent des obligations. Pourtant, le droit positif fondé sur les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ne retient, en réalité, qu'une partie des principes qui s'appliquent aux agents publics.

Constatant les carences de la loi, le juge administratif a dégagé, de façon prétorienne, des obligations non écrites que les fonctionnaires sont juridiquement tenus d'observer, au sommet desquelles figurent les principes fondamentaux d'impartialité, de probité et de dignité. Ces valeurs, auxquelles s'ajoute le principe d'indépendance propre à l'exercice de fonctions juridictionnelles, sont communes avec celles des membres des juridictions administratives et financières. Elles correspondent à des règles de conduite, observées chaque jour par les agents, quel que soit leur rang, qui assurent le fonctionnement normal du service et la recherche de l'intérêt général. Elles fondent, encadrent et orientent l'exercice d'une fonction publique.

Reconnaître ces obligations revient à affirmer et consacrer des valeurs qui guident, au quotidien, le comportement des agents publics.

I.1.1. Constat : Les obligations d'impartialité, de probité et de dignité, qui sont appliquées par les agents et dégagées par le juge administratif, restent des obligations purement jurisprudentielles.

a. L'OBLIGATION D'IMPARTIALITE

A l'instar des obligations de dignité et de probité, le respect de l'obligation d'impartialité participe directement au renom de l'administration dans la mesure où elle assoit l'exemplarité de la conduite de l'action publique par les agents. Pour les membres des juridictions administrative et financière, il est inhérent à l'exercice des missions juridictionnelles qui leur sont confiées. Depuis longtemps, le Conseil d'Etat a fait de l'obligation d'impartialité un « *principe général du droit* »², qui s'impose à tout agent public.

Cette obligation fondamentale, qui se rattache à d'autres principes tels que l'égalité, la neutralité ou l'indépendance, est inhérente aux missions d'intérêt général. Si différents types de comportements peuvent illustrer un manquement à l'obligation d'impartialité³, sa méconnaissance se comprend schématiquement dans sa dimension subjective,

² CE, Section, 29 avril 1949, *Bourdeaux*, n° 82790.

³ Cf. conclusions du commissaire du gouvernement Sylvie Hubac sur CE, sect., 27 avr. 1988, *Sophie*, Rec. CE, p. 160.

lorsqu'il existe un préjugé sur une affaire, en raison par exemple d'un intérêt personnel de l'agent à l'affaire⁴ ou d'une prise de position publique affirmée, ou dans sa dimension objective, dans les cas où un « pré-jugement », du point de vue des tiers, fait obstacle à ce que la personne puisse exercer une autre fonction en toute objectivité⁵.

L'impartialité ne peut se réduire à une des conditions de légalité des actes pris par l'administration. En effet, l'impartialité est observée par les agents publics comme une obligation déontologique à part entière, qui manifeste la volonté de ne pas favoriser *a priori*, par les moyens du service, telle ou telle cause, tel groupe ou doctrine. En lien avec ses obligations de neutralité, le devoir d'impartialité se traduit par l'obligation pour l'agent de s'abstenir d'intervenir dans une procédure dans laquelle il a intérêt et où son impartialité pourrait être suspectée⁶.

C'est dans la mesure où l'obligation d'impartialité est incarnée par les fonctionnaires, comme par les membres des juridictions administrative et financière, dont elle est une des conditions de l'exercice des fonctions, que la loi doit enfin affirmer sa place dans le statut général.

b. L'OBLIGATION DE PROBITÉ

La probité est « l'honnêteté, le respect des biens et de la propriété d'autrui »⁷. En évitant que le fonctionnaire ne se trouve dans une situation dans laquelle son intérêt personnel pourrait être en contradiction avec celui de la collectivité qu'il sert⁸, ou, s'agissant des membres de la juridiction administrative, avec celui du service public de la justice, le respect de l'obligation de probité place les agissements de chaque agent public au cœur de la constitution de l'État. C'est pourquoi la loi réprime tout comportement direct ou indirect contraire à la probité de l'agent public, même démissionnaire, qui est une obligation qui découle directement de la situation statutaire du fonctionnaire⁹.

Directement liée au souci de préserver la dignité de la fonction publique, elle est souvent présentée comme une obligation d'abstention, qui consiste à ne pas tirer profit de l'exercice de ses fonctions afin de ne pas compromettre son indépendance. C'est pourquoi le juge administration fait référence implicitement à l'obligation de probité, notamment lorsqu'il dégage un principe général d'interdiction faite aux agents publics de se faire personnellement et directement rémunérer par les usagers du service¹⁰ ou lorsqu'il sanctionne le fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, se livre à des activités de nature commerciale¹¹.

L'obligation de probité se conjugue d'abord avec le principe d'intégrité parce que chaque agent public est le représentant d'une éthique guidée par le désintéressement et le recherche de l'intérêt général. Son « caractère absolu » s'applique aux fonctionnaires¹². C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le juge a érigé l'obligation de probité en devoir du

⁴ CE, 4 mars 1964, *Borderie*, n° 58576.

⁵ CE, 26 septembre 2008, *Assistance publique – Hôpitaux de Paris*, n° 306922.

⁶ CE Sect. 6 janv. 1989, « Min. aff. soc. et emploi c. Sté Automobiles Citroën ».

⁷ Cf. concl. Grévisse sur CE 18 déc. 1957, « Monod ».

⁸ CE, avis, 17 fév. 1954.

⁹ CE, 13 avr. 1997, *Cannard*: Rec CE 1997, p. 900.

¹⁰ CE Sect. 21 fév. 1936, « S.A. Les armateurs français ».

¹¹ CE 25 sept. 1989, « Ville de Perpignan c. M. Rousse ».

¹² CE 28 juin 1999, n° 178530, *Lebon T.*, p. 864.

fonctionnaire, même en l'absence de texte¹³. Il s'agit que le soupçon n'atteigne pas l'administration et ses agents.

Tout manquement à cette obligation est immédiatement incompatible avec l'exercice d'une fonction publique et, sans préjudice du déclenchement d'une procédure pénale¹⁴, passible de poursuites disciplinaires. Or, comme l'a relevé le rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, « *l'obligation de désintéressement, traditionnellement identifiée par la doctrine comme un devoir des fonctionnaires, ne se traduit en réalité que par l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 et par des jurisprudences éparses*¹⁵. »

Ainsi, cette obligation jurisprudentielle, respectée par les agents publics comme un principe qui donne du sens à l'exercice des missions, ne figure pas au sein du statut général des fonctionnaires.

c. L'OBLIGATION DE DIGNITE

L'obligation de dignité contribue à asseoir le respect de la puissance publique et du service de la justice parmi les citoyens. C'est ce qui conduit certains codes à rappeler que le fonctionnaire « *ne se départit de sa dignité en aucune circonstance*¹⁶. »

Toutefois, il convient de souligner qu'avant d'être une obligation à laquelle tout agent public doit se conformer, la dignité est celle des fonctions exercées, protégée par le code pénal contre les atteintes qui pourraient lui être portées. La loi pénale veille ainsi à ce que les agents publics et les membres des juridictions administrative et financière ne soient pas victimes d'outrages de la part des administrés ou des justiciables, compte tenu du respect dû par le citoyen aux fonctions exercées.

De jurisprudence constante¹⁷, le juge administratif a dégagé une obligation de dignité qui s'impose à l'agent à raison de sa qualité de fonctionnaire, afin de s'assurer que la dignité des fonctions soit assurée et que l'administration soit confortée dans sa réputation.

Quelques jurisprudences permettent d'illustrer les manquements à l'obligation de dignité qui peuvent être considérés comme des manquements à l'honneur professionnel et à la loyauté envers le service. Par exemple, la dénonciation faite par un commissaire principal de police du comportement de ses supérieurs hiérarchiques et destinée à nuire à ces derniers, est un manquement grave aux obligations déontologiques de loyauté et de dignité (CE, 15 mars 2004, n° 255392).

L'obligation de dignité, qui se décline dans les propos, les agissements et la tenue dans l'exécution des missions du service, favorise la considération portée à l'administration par les usagers.

¹³ CE 15 oct. 1969, « Préfet de Police c. Sieur Schweitzer ».

¹⁴ Une partie du code pénal est consacrée aux « *manquements au devoir de probité* » commis par des personnes exerçant une fonction publique (code pénal, quatrième livre, titre III, chapitre II, section 3, articles 432-10 à 432-16).

¹⁵ Cf. *Rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, 26 janvier 2011, p. 45.

¹⁶ Cf. *Code de déontologie de la police nationale*, art. 7.

¹⁷ CE, 9 juil. 1948, *Houssais* : Rec CE 1948, p. 324.

I.2. La reconnaissance par la République de l'attachement des agents publics aux principes de neutralité et de laïcité (article 1^{er} du projet de loi)

Être fonctionnaire, c'est choisir de participer au service public. La vocation du service et de ses agents consiste à assurer à tous les usagers une égalité de traitement dans un esprit d'objectivité et dans le respect de la liberté de conscience de chacun. Nul usager ne doit ressentir l'impression d'un manque d'impartialité d'un fonctionnaire à son égard, celui-ci étant constamment guidé par le souci de l'intérêt général.

L'égalité, la neutralité et la laïcité dans l'exécution du service vont ensemble pour les agents, quelle que soit la nature des fonctions exercées. Pour affirmer ce choix assumé par des millions d'agents publics au quotidien, le projet de loi consacre la place des principes constitutionnels de neutralité²⁸ et de laïcité dans le statut général.

Si la Cour européenne des droits de l'homme estime qu'« *un Etat démocratique est en droit d'exiger de ses fonctionnaires qu'ils soient loyaux envers les principes constitutionnels sur lesquels il s'appuie* »²⁹, le Gouvernement se fait le devoir de reconnaître le respect de ces principes dans la fonction publique.

I.2.1. Constat : Les principes de neutralité et de laïcité sont incarnés par les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions

Le fonctionnaire bénéficie, comme tout citoyen, de la liberté de conscience. Il est donc libre de ses opinions et de ses croyances, et peut les manifester en-dehors du service³⁰. Sur le fondement des textes constitutionnels, les articles 6 et 18 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires garantissent ces libertés. Toutefois, l'expression d'opinions religieuses dans le cadre de ses fonctions par l'agent se heurte au principe de laïcité, proclamé à l'article 1^{er} de la Constitution, qui implique la neutralité du service.

En effet, la définition de la neutralité est « *l'impartialité de l'Etat à l'égard des croyances de tous les membres de la collectivité nationale* »³¹. La neutralité du fonctionnaire est donc une condition nécessaire de la laïcité de la République et du service public. Condition de réalisation du service, elle est le corollaire du principe d'égalité, à valeur constitutionnelle³². Les principes de neutralité et de laïcité, qui s'appliquent à la fonction publique et à ses agents, garantissent que le service public n'établit aucune distinction ou préférence entre les citoyens selon leurs opinions, notamment religieuses.

²⁸ V. CE Ass., 28 juin 1991, « Desmoulins ».

²⁹ CEDH, 26 septembre 1995, « Vogt c. Allemagne », série A, n° 323, § 53.

³⁰ CE, 3 janv. 1962, ministre des Armées c/ Hocdé : Rec. CE 1962, p. 3.

³¹ R. Schuman, cité par F. Llorens, note sous CE 8 nov. 1985, « Ministre de l'Éducation nationale c. Rudent »

³² CC, n° 73-51 DC, 27 décembre 1973, « Taxation d'office », cons. n° 2.

Les décisions du Conseil d'Etat qui mentionnent expressément l'obligation de neutralité des agents sont rares³³, bien que la neutralité soit un principe général du droit. Elle impose à l'agent de s'abstenir de faire état de ses convictions dans l'exercice de ses fonctions et de se servir de son appartenance à l'administration à des fins de propagande ou de prosélytisme. Elle permet de respecter les libertés de pensée et de conscience en faisant obstacle à l'agent de prendre en compte ou chercher à connaître les opinions de chacun³⁴. Ainsi, elle se rapporte à une exigence d'équité et de justice qui est la condition de l'autorité de la puissance publique.

1.2.2. Objectifs : La reconnaissance républicaine de la neutralité et de la laïcité comme fondements essentiels de l'action quotidienne des fonctionnaires.

Si la portée des principes de neutralité et de laïcité n'a pas connu de modulations majeures, le périmètre des agents publics respectant ces valeurs fondamentales doit être consacré. En outre, des prérogatives permettant l'application de ces principes dans la conduite de l'action publique doivent être reconnues aux chefs de service.

Le Gouvernement constate que le devoir de neutralité religieuse était essentiellement appliqué dans l'enseignement public³⁵. Le juge administratif a étendu cette obligation, corollaire du principe de laïcité, à « *tout agent collaborant à un service public* »³⁶. Dans un avis contentieux, le Conseil d'Etat a souligné que l'obligation de respecter la laïcité du service public s'impose à tous les agents, sans qu'il faille distinguer selon les fonctions³⁷. Récemment, le juge judiciaire a appliqué les principes de neutralité et de laïcité aux agents des organismes de droit privé chargés d'un service public³⁸.

A l'occasion du trentième anniversaire du statut général des fonctionnaires, il est temps de consacrer les valeurs de neutralité et de laïcité dans la loi fondamentale des agents publics afin de reconnaître, solennellement, l'engagement au service de l'intérêt général des fonctionnaires et de stabiliser le champ d'application de ces principes. Dans cette optique, le Gouvernement a fait le choix de la continuité en reprenant, dans le projet de loi, les obligations énoncées par la « Charte de la laïcité dans les services publics »³⁹, elle-même dépourvue de portée juridique.

La responsabilité du respect du principe de laïcité, comme celle des autres principes consacrés par le projet de loi, est attribuée au chef de service qui, en cas d'inadvertance sans conséquence pour l'image du service, pourra rappeler à l'ordre l'agent manquant à ces valeurs communes. Au demeurant, il faut rappeler que ni l'exercice d'un culte religieux, ni le port de signes d'appartenance religieuse, ni la participation du fonctionnaire à un groupe confessionnel ne constituent une méconnaissance des obligations de neutralité et de laïcité, lorsqu'ils prennent place en-dehors du service et ne donnent pas lieu à des prises de position publiques

³³ Cf. CE 25 juil. 1939, « Dlle Beis ».

³⁴ CE 4 août 1905, Lespinasse : Rec. CE 1905, p. 705.

³⁵ CE, 4 mai 1948, Connet.

³⁶ CE 8 déc. 1948, Pasteau : Rec. CE 1948, p. 464 ; CE, sect. 3 mai 1950, Jamet : Rec. CE 1950, p. 247

³⁷ CE, avis, 3 mai 2000, n° 217017, Marteaux : Journal officiel, 23 juin 2000.

³⁸ Cass. soc., 19 mars 2013, Mme X, n° 12-11.690.

³⁹ Cf. Circulaire fonct. publ. n° 5209/SG, 13 avr. 2007.



Paris, le mardi 3 février 2015

Objet : avis sur l'article premier du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Par courrier du 24 novembre 2014, Madame Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, a saisi l'Observatoire de la laïcité afin de rendre un avis sur l'article premier du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

1) Cet article remplace les dispositions de l'actuel article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires comme suit :

« Art. 25. – Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec impartialité, probité et dignité.

« Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Il traite également toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience.

« Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité.

« Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité.

« Des décrets en Conseil d'État peuvent préciser les règles déontologiques. Cette disposition ne fait pas obstacle au pouvoir de tout chef de service d'adopter, après avis des représentants du personnel, des règles déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité. »

2) Dans un courrier daté du 29 janvier 2015 et adressé aux membres de l'Observatoire de la laïcité, Madame la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique a souligné utilement que « la question des usagers du service public n'est pas traitée dans le cadre de l'article premier du projet de loi. Il s'agit, avant toute chose, de consacrer des valeurs directement applicables aux fonctionnaires, et non aux usagers, afin de garantir à ceux-ci l'exemplarité du service public républicain. C'est l'objectif essentiel poursuivi par le projet de loi. Au demeurant, la loi fondamentale des fonctionnaires, au sein de laquelle le Gouvernement souhaite rappeler que le principe de laïcité s'applique strictement, n'a pas vocation à traiter de la situation des usagers du service public, qui relève d'autres textes. »

L'Observatoire de la laïcité rappelle en effet que c'est de la séparation des Eglises et de l'Etat que se déduit la neutralité de l'Etat, des collectivités et des services publics. La France, République laïque, « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Elle assure ainsi l'égalité des citoyens face au service public, quelles que soient leurs convictions ou croyances. Le service public ne peut donc montrer une préférence, ou faire preuve d'une attitude discriminatoire, selon l'appartenance ou la non-appartenance religieuse, réelle ou présumée, de ses usagers. L'Etat, les collectivités territoriales et les services publics ne peuvent pas prendre des décisions qui traduiraient une préférence ou une discrimination. Les agents publics doivent non seulement ne pas marquer une telle préférence mais aussi ne pas laisser supposer un tel comportement préférentiel ou discriminatoire, par exemple par la présence de signes à caractère religieux dans leur bureau ou guichet ou par le port de tels signes. Comme le rappelle l'avis du Conseil d'Etat Mlle Marteaux du 3 mai 2000, l'interdiction de manifester sa croyance s'applique quelles que soient les fonctions exercées par l'agent public.

Ainsi, cette neutralité s'applique aux agents du service public et non à ses usagers, qui peuvent manifester leurs convictions et appartenances religieuses notamment par le port de signes d'appartenance religieuse, même dans les services publics, sous réserve de ne pas troubler l'ordre public et le bon fonctionnement du service. La seule exception concerne les élèves des écoles, collèges et lycées publics, usagers du service public de l'éducation, pour lesquels la loi du 15 mars 2004, encadre « le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse »

3) L'Observatoire de la laïcité rappelle que certains aménagements du temps de travail des agents publics sont autorisés au nom de la liberté de religion dans la mesure où ces aménagements restent compatibles avec le bon fonctionnement du service public (JRCE, 16 février 2004, M. B.: autorisation d'absence refusée à raison des nécessités de service public).

La liste des fêtes religieuses pour lesquelles les agents peuvent solliciter une autorisation d'absence sans que cette dernière puisse être regardée comme exhaustive peut ainsi être déterminée légalement par circulaire (CE, 12 février 1997, Melle H., n°125893).

Plus largement, l'Observatoire de la laïcité souhaite rappeler que les exigences relatives à la laïcité de l'État et à la neutralité des services publics ne doivent pas conduire à la négation de la liberté de conscience dont les agents publics peuvent se prévaloir. La liberté d'opinion notamment religieuse est d'ailleurs rappelée par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

L'avis précité Mlle Marteaux du 3 mai 2000 rappelle qu'est prohibée toute discrimination fondée sur la religion dans l'accès aux fonctions et le déroulement de carrière. Les convictions religieuses doivent être indifférentes au recrutement des fonctionnaires et agents publics. De manière générale, la pratique d'une religion ne doit en aucun cas constituer un critère discriminant à l'encontre d'un candidat (CE, 25 juillet 1939, Demoiselle Beis, rec. p. 524) ou d'un agent contractuel prétendant à la titularisation (CE, 3 mai 1950, Demoiselle Jamet).

Récemment, un concours d'officiers de police a ainsi été annulé en raison des questions que le jury avait posées à un candidat sur son origine et sur ses pratiques confessionnelles ainsi que sur celles de son épouse (CE, 10 avril 2009, M. E.H., n°311888).

Le juge administratif veille également au respect de ces principes dans le cadre de la carrière des agents publics. Le Conseil d'État juge que ni l'appartenance à une religion, ni sa pratique à titre privé (et non dans l'exercice de ses fonctions, objet de l'article examiné en l'espèce), même connue par les autres agents du service, ne peut justifier une mesure défavorable à l'encontre d'un agent comme une mauvaise appréciation sur une feuille de notation (CE, 16 juin 1982, Époux Z., n°23277), une sanction (CE, 28 avril 1938, Demoiselle Weiss, au recueil p. 379) ou, a fortiori, un licenciement (CE, 8 décembre 1948, Demoiselle Pasteau).

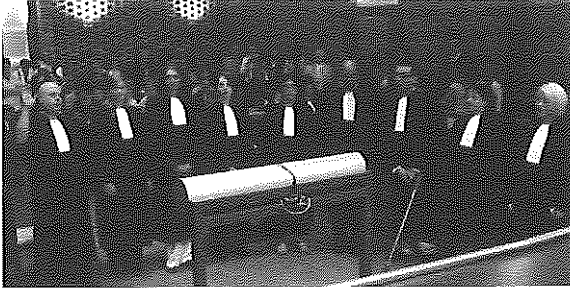
4) Si le principe de neutralité des agents publics ne découle pas du seul principe de laïcité (cette neutralité concerne, au-delà des opinions religieuses, toutes opinions politiques ou syndicales), l'exposé des points 2 et 3 rappelle qu'en découlent en revanche l'égalité des citoyens face au service public et le respect de leur liberté de conscience.

Avis adopté par consensus en séance plénière le mardi 3 février 2015.

28 juillet 2009

La prestation de serment des greffiers

"Je jure de bien et loyalement remplir mes fonctions et de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance à l'occasion de leur exercice."



HISTORIQUE DU SERMENT

Au début du XVIème siècle, il était demandé aux greffiers du Parlement de respecter le serment suivant :

"Jurez et promettez de bien et fidèlement exercer ledit office, tenir les délibérations de la Cour secrètes, garder et observer les réglemens et les faire observer par vos commis et en tout ou partout vous comporter comme doit un bon greffier en Cour souveraine".

Aux termes du décret des 14 janvier et 25 mars 1852, le serment fût modifié :

"Je jure obéissance à la constitution et fidélité à l'empereur. Je jure et promets aussi de bien et loyalement remplir mes fonctions, et d'observer en tout les devoirs qu'elles m'imposent".

Ce serment a été supprimé par décret du 5 septembre 1870.

Les futurs fonctionnaires greffiers en chef et greffiers prêtent désormais serment ainsi :

"Je jure de bien et loyalement remplir mes fonctions et de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance à l'occasion de leur exercice."

La formule met l'accent sur l'obligation de respecter le secret professionnel, qui renvoie aux principes déontologiques que tout fonctionnaire doit observer dans l'exercice de ses missions.

JORF n°0094 du 21 avril 2016

LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (1)

NOR: RDX1314513L

ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/4/20/RDX1314513L/jo/texte>

Alias: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/4/20/2016-483/jo/texte>

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

- Titre Ier : DE LA DÉONTOLOGIE
 - Chapitre Ier : De la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts

Article 1 En savoir plus sur cet article...

Le chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi modifié :

1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Des obligations et de la déontologie » ;

2° L'article 25 est ainsi rédigé :

« Art. 25.-Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.
 « Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité.
 « Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.
 « Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.
 « Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service. »

Extrait du code de déontologie du service public pénitentiaire - Décret n°2010-1711 du 30 décembre 2010

Art. 6. – Tout manquement aux devoirs définis par le présent code expose son auteur à une sanction disciplinaire ou au retrait,
dans les conditions fixées par le code de procédure pénale, du titre en vertu duquel il intervient au sein des services de l'administration pénitentiaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AUX PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**CHAPITRE I ER : Devoirs généraux du personnel de l'administration pénitentiaire**

Art. 7. – Le personnel de l'administration pénitentiaire est loyal envers les institutions républicaines. Il est intègre, impartial et probe.
Il ne se départit de sa dignité en aucune circonstance.

Art. 8. – Le personnel de l'administration pénitentiaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, dans les conditions fixées à l'article 25 de la loi du 1er juillet 1983.

Art. 9. – Le personnel de l'administration pénitentiaire doit s'abstenir de tout acte, de tout propos ou de tout écrit qui serait de nature à porter atteinte à la sécurité et au bon ordre des établissements et services et doit remplir ses fonctions dans des conditions telles que celles-ci ne puissent préjudicier à la bonne exécution des missions dévolues au service public pénitentiaire.

Art. 10. – Le personnel de l'administration pénitentiaire est astreint au devoir de réserve et au respect de la discrétion et du secret professionnels, dans les conditions prévues par les lois et règlements.

Art. 11. – Les personnels de l'administration pénitentiaire se doivent mutuellement respect, aide et assistance dans l'exercice de leurs missions.

Art. 12. – Le personnel de l'administration pénitentiaire ne peut faire un usage de la force que dans les conditions et limites posées par les lois et règlements.

Art. 13. – Le personnel qui serait témoin d'agissements prohibés par le présent code doit s'efforcer de les faire cesser et les porter à la connaissance de sa hiérarchie. Si ces agissements sont constitutifs d'infractions pénales, il les porte également à la connaissance du procureur de la République.

Art. 14. – Le personnel de l'administration pénitentiaire prête serment, lors de sa première affectation au sein de l'administration pénitentiaire, en audience publique devant le président du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel dans le ressort desquels se trouve son lieu d'affectation.
Pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, le serment est prêté, en audience publique, devant le président du tribunal de première instance.

CHARTRE de la laïcité

DANS LES SERVICES PUBLICS

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.

Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle garantit des droits égaux aux hommes et aux femmes et respecte toutes les croyances. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, notamment religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. La liberté de religion ou de conviction ne rencontre que des limites nécessaires au respect du pluralisme religieux, à la protection des droits et libertés d'autrui, aux impératifs de l'ordre public et au maintien de la paix civile. La République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes dans les conditions fixées par la loi du 9 décembre 1905.

des agents du service public

Tout agent public a un **devoir de stricte neutralité**. Il doit traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience.

Le fait pour un agent public de **manifestar ses convictions religieuses** dans l'exercice de ses fonctions **constitue un manquement à ses obligations**.

Il appartient aux responsables des services publics de **faire respecter l'application du principe de laïcité** dans l'enceinte de ces services.

La **liberté de conscience est garantie aux agents publics**. Ils bénéficient d'autorisations d'absence pour participer à une fête religieuse dès lors qu'elles sont compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service.

des usagers du service public

Tous les usagers sont **égaux** devant le service public.

Les usagers des services publics ont le **droit d'exprimer leurs convictions religieuses dans les limites du respect de la neutralité du service public**, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.

Les usagers des services publics doivent **s'abstenir de toute forme de prosélytisme**.

Les usagers des services publics **ne peuvent récuser un agent public ou d'autres usagers**, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public. Cependant, le service s'efforce de prendre en considération les convictions de ses usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement

Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent **se conformer aux obligations** qui en découlent.

Les usagers accueillis à temps complet dans un service public, notamment au sein d'établissements médico-sociaux, hospitaliers ou pénitentiaires ont **droit au respect de leurs croyances et de participer à l'exercice de leur culte**, sous réserve des contraintes découlant des nécessités du bon fonctionnement du service.

L'obéissance hiérarchique du fonctionnaire

En application des dispositions de l'article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, tout agent public est sous les ordres de son chef de service et doit remplir la mission qui lui est confiée.

"Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés"

C'est donc le principe d'obéissance aux ordres écrits et oraux du supérieur hiérarchique, sauf s'ils sont manifestement illégaux ou contraire à l'intérêt public, qui est ici posé.

Vous aurez certainement remarqué que deux conditions cumulatives sont à remplir (ordre illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public). Or, ce qui est illégal, c'est-à-dire, contraire à la réglementation en vigueur, n'est pas forcément de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Ainsi, le fait d'obliger un fonctionnaire à exécuter une tâche qui n'est pas prévue dans son statut est certes illégal mais ne compromet pas gravement un intérêt public ; dans le principe, cet agent ne saurait se dispenser d'exécuter cet ordre.

D'autant, qu'à supposer qu'un ordre soit illégal et compromette un intérêt public, il resterait à en apprécier la gravité ce qui laisse beaucoup de place à l'incertitude dans l'appréciation des situations dans lesquelles un fonctionnaires peut refuser d'exécuter un ordre.

Ainsi il a été jugé :

** "Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que les refus réitérés de M. A... de garer son véhicule sur l'emplacement prévu à cet effet et de retirer un miroir placé à l'extérieur de la fenêtre de l'atelier dans lequel il travaillait afin de surveiller les allées et venues à l'extérieur, se sont ajoutés à de nombreux autres refus d'obéissance ; qu'ils ont ainsi constitué un comportement fautif d'une gravité suffisante pour justifier une mesure de licenciement ;"* (Conseil d'Etat 22 février 1991 N° 95781 Inédit au Recueil Lebon)

** "Considérant, en quatrième lieu, qu'il ressort des pièces versées au dossier que M. B... a commis plusieurs actes d'insubordination et d'indiscipline ; qu'il s'est rendu coupable de violations répétées de l'obligation d'obéissance hiérarchique ainsi que de l'obligation de réserve et de discrétion professionnelle ; que ces faits, dont l'existence est établie, étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire ; qu'en prononçant à raison de ces faits la sanction du déplacement d'office, le ministre de l'économie, des finances et du budget s'est livré à une appréciation qui n'est pas entachée d'erreur manifeste ;"*
(Conseil d'Etat 10/ 7 srr 29 mars 1993 N° 94126 Inédit au Recueil Lebon)

** "Considérant que tout fonctionnaire est tenu de se conformer aux ordres qu'il reçoit de ses supérieurs hiérarchiques, sauf si ces ordres sont manifestement illégaux et de nature, en outre, à compromettre gravement un intérêt public ; que ces deux conditions n'étaient pas réunies lorsque M. C... a refusé de se soumettre à l'ordre susmentionné ; qu'ainsi, M. C... a commis une faute en refusant de lui obéir ; que, par suite, c'est à tort que le tribunal administratif de Paris a annulé l'arrêté du 3 mai 1988 et la lettre du 27 décembre 1988 du directeur du BUREAU D'AIDE SOCIALE DE LA VILLE DE PARIS décidant le déplacement d'office de M. C... en raison de refus identiques dans des périodes ultérieures ;"* (Conseil d'Etat 5 / 3 srr 21 juillet 1995 N° 115332 Inédit au Recueil Lebon)

http://www.cafepedagogique.net/lemensuel/laclasse/Pages/2009/99_obeissancehierarchique.aspx

<http://www.lagazettedescommunes.com/93769/devoir-de-reserve-et-internet-surfer-sans-deraper-reseauter-sans-derailer/>

Devoir de réserve et internet : Surfer sans déraper, réseauter sans dérailler

Publié le 05/12/2011 • Mis à jour le 10/01/2012 • Par Laurence Denès • dans : Dossiers Emploi

Perfides, les outils numériques peuvent, d'un clic, porter un coup fatal à l'obligation de réserve. Attention, donc, à ne pas se laisser entraîner par son clavier.

« Il faut tourner sept fois sa souris dans la main avant d'écrire ! » prévient Alain Bartoli, président de l'ANDGDGAR. « Fondée sur la neutralité du service public et l'impartialité des agents, l'obligation de réserve impose à ceux-ci, même hors service, de s'exprimer avec retenue et de ne pas user de leur position pour donner poids à des choix personnels », pose le directeur général adjoint du conseil général du Gard, Samuel Dyens.

Une illusoire impunité - Ce devoir de réserve prend, avec le web 2.0, un tour nouveau. En effet, son respect s'apprécie au regard de divers critères, dont la publicité donnée aux propos. Or, emportés par la réactivité de l'outil, convaincus de bénéficier d'un espace de communication privé et leurrés par une illusoire impunité, certains agents surfent et s'épanchent sur le web sans plus de précaution que dans leur salon...

« La hiérarchie est particulièrement sensible à l'utilisation des ordinateurs professionnels à des fins personnelles », avertit le président de la Fédération autonome de la fonction publique territoriale, Antoine Breining. Si surfer est toléré dans des proportions raisonnables, des sanctions ont déjà été prises pour visite de sites et/ou conservation de fichiers contraires à l'obligation déontologique.

Un comportement digne - Côté messagerie, même prudence : « L'adresse professionnelle engage la collectivité, elle ne doit ni véhiculer une information lui portant préjudice, ni se retrouver sur un espace d'expression politique ou confessionnel », rappelle Davy Miranda, président de l'Association des juristes des collectivités territoriales.

« La cour administrative d'appel de Rennes a ainsi précisé en 2010 qu'un email saisi sur un site professionnel est a priori de caractère professionnel, sauf si son contenu intéresse de manière évidente la vie privée de son auteur dans les aspects que la loi protège », souligne Elise Attal, juriste. Et la mention « personnel » n'y change rien : le devoir de réserve s'applique aux courriels, même privés.

Il en va pareillement pour les blogs. Une réponse ministérielle du 30 janvier 2007 l'affirme : « Le caractère public de cet espace impose au fonctionnaire blogueur un comportement empreint de dignité », rapporte Elise Attal.

Le contentieux qui, en 2008, a opposé l'agent du centre de gestion du Loiret, auteur d'un blog, au maire d'Orléans, a révisé néanmoins les contours de cette doctrine.

En effet, le tribunal administratif (TA) d'Orléans a annulé le 27 septembre 2011 la sanction infligée à

l'agent, considérant que les manquements qui lui étaient reprochés s'inscrivaient uniquement dans le cadre de billets rédigés sur un blog personnel sous couvert de l'anonymat et que ses articles, certes polémiques, ne mettaient pas en cause son employeur et ses fonctions. Pour la première fois, l'anonymat est un critère retenu à décharge...

Ainsi, « ne semble pas manquer pas non plus à son obligation l'agent qui, sous pseudonyme, exprimerait des critiques d'ordre général publiées en dehors de son service, sur le site d'une association ou d'un syndicat professionnel », avance Davy Miranda. Néanmoins, « les forums ne sont pas un entre-soi, tout laisse trace », prévient le président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales, Stéphane Pintre. « Il faut donc objectiver au maximum les formulations », complète Samuel Dyens.

Une empreinte indélébile - Pour Facebook, la jurisprudence est plus claire : « C'est un espace public dépourvu de toute confidentialité », avertit Elise Attal. Le conseil de discipline de Versailles a ainsi suspendu un agent, en avril 2011, pour avoir insulté son supérieur hiérarchique et le maire de sa commune sur le réseau social.

Internet se veut synonyme de transparence. Toutefois, il faut veiller à ne pas brader son intimité, car l'employeur peut s'immiscer dans la vie privée si le comportement entache l'image de la collectivité. De plus, le web et la reconnaissance faciale conservent l'empreinte d'un « faux pas » durant des années... Attention à ne pas jouer les « chevaliers blancs » !

Fin décembre 2010, le conseil général des Bouches-du-Rhône engageait une procédure contre l'agent auteur de Wikileaks 13, site qui jetait un pavé dans l'« e-mare ».

« La commission de discipline a finalement estimé qu'il n'y avait aucune faute morale, le site étant un lieu où d'autres s'exprimaient qui ne visait pas que la collectivité employeur et où rien de confidentiel n'avait été mis en ligne », rapporte le délégué syndical FSU Bruno Bidet. Malgré tout, les blessures restent vives.

« Les tribunaux administratifs connaissent aujourd'hui un flux d'affaires qui, en attendant les instances supérieures, remettent en question les critères habituels d'appréciation », conclut le conseiller d'Etat, Christian Vigouroux. Mais, alors que les lignes bougent en faveur d'une plus grande tolérance d'expression des fonctionnaires, « il ne faut pas qu'internet, l'outil du dévoilement par excellence, devienne celui du dévoilement de la liberté d'expression », avertit Davy Miranda.

LA DISCIPLINE DANS LE DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

source : Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP)

LA FAUTE DISCIPLINAIRE

Loi 83-634 du 13 juillet 1983 art.29

Loi 84-16 du 11 janvier 1984

Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984

Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale. La faute donnant lieu à sanction peut consister en un manquement aux obligations légales ou en un agissement constituant en même temps une faute pénale.

D'une manière générale, il y a faute disciplinaire chaque fois que le comportement d'un fonctionnaire entrave le bon fonctionnement du service ou porte atteinte à la considération du service dans le public. Il peut s'agir d'une faute purement professionnelle, mais également d'une faute commise en dehors de l'activité professionnelle (cas du comportement incompatible avec l'exercice des fonctions, ou du comportement portant atteinte à la dignité de la fonction).

En revanche, ne constituent pas des fautes passibles de sanctions disciplinaires :

- l'insuffisance professionnelle
- les comportements répréhensibles imputables à un état pathologique, si l'agent n'était pas responsable
- de ses actes lors de la commission des faits
- des faits couverts par l'amnistie.

Faute disciplinaire et faute pénale

Le droit disciplinaire est autonome par rapport au droit pénale. La répression disciplinaire et la répression pénale s'exercent donc distinctement.

- un même fait peut justifier à l'encontre de la même personne une sanction pénale et disciplinaire
- l'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'est pas liée par la décision intervenue au pénal, sauf en ce qui concerne la constatation matérielle des faits.

LES SANCTIONS

- La sanction ne peut être rétroactive ;
- Plusieurs sanctions ne peuvent être prononcées à raison des mêmes faits.
- La sanction doit être motivée.
- Elle doit être proportionnée à la faute commise.

Les sanctions sont classées en 4 groupes :

premier groupe :

- avertissement ;
- blâme

deuxième groupe :

- radiation du tableau d'avancement ;
- abaissement d'échelon ;
- exclusion temporaire de fonctions (durée maximale 15 jours) ;
- déplacement d'office

troisième groupe :

- rétrogradation ;
- exclusion temporaire (3 mois à 2 ans)

quatrième groupe :

- mise à la retraite d'office ;
- révocation

Le blâme est inscrit au dossier du fonctionnaire et effacé automatiquement au bout de trois ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.

La radiation du tableau d'avancement peut être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des 2ème et 3ème groupes.

L'exclusion temporaire de fonctions (privative de toute rémunération) peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Celui-ci ne peut avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du 3ème groupe, de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois. L'intervention d'une sanction disciplinaire du 2ème ou 3ème groupe pendant une période de cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire entraîne la révocation du sursis. En revanche, si aucune sanction disciplinaire, autre que l'avertissement ou le blâme, n'a été prononcée durant cette même période à l'encontre de l'intéressé, ce dernier est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.

Les auditions menées par votre rapporteur ont montré que **l'absence d'obligation de consultation du conseil de discipline préalable au prononcé de sanctions du premier groupe amène les autorités disciplinaires à privilégier ces sanctions**. Si l'on ne dispose pas de statistiques pour la fonction publique territoriale, en revanche les statistiques pour la fonction publique de l'État portent la marque de cette préférence nette pour les sanctions de premier groupe prononcées sans consultation du conseil de discipline, qui, comme l'indique le tableau ci-après, représentent plus de 77 % des sanctions prononcées en 2014.

**Sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre
des agents titulaires de la fonction publique de l'État en 2014**

| Sanction prononcée | Nombre | Part |
|---|--------|--------|
| Avertissement sans consultation du conseil de discipline | 1 307 | 41,1 % |
| Avertissement après consultation du conseil de discipline | 44 | 1,4 % |
| Blâme sans consultation du conseil de discipline | 1 149 | 36,2 % |
| Blâme après consultation du conseil de discipline | 81 | 2,5 % |
| Radiation du tableau d'avancement | nc | 0,1 % |
| Abaissement d'échelon | 16 | 0,5 % |
| Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours | 196 | 6,2 % |
| Déplacement d'office | 66 | 2,1 % |
| Rétrogradation | 8 | 0,3 % |
| Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 mois à 2 ans | 152 | 4,8 % |
| Mise à la retraite d'office | 20 | 0,6 % |
| Révocation | 135 | 4,2 % |
| Total | 3 177 | |

Source : commission des lois du Sénat à partir des données fournies par la DGAFP

Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, N° 383246 du 22 juin 2016, Mme C
N° 383246

ECLI:FR:CECHR:2016:383246.20160622

Mentionné aux tables du recueil Lebon
3ème - 8ème chambres réunies
Mme Anne Egerszegi, rapporteur
Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public
SCP FOUSSARD, FROGER, avocats

lecture du mercredi 22 juin 2016

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Mme B...A...épouse C...a demandé au tribunal administratif de Fort-de-France d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 11 juillet 2011 par lequel le Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a prononcé à son encontre la sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours. Par un jugement n° 1100872 du 4 mars 2013, le tribunal administratif de Fort-de-France a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 13BX01274 du 30 avril 2014, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel formé par Mme A...épouse C...contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 29 juillet et 29 octobre 2014 et le 25 janvier 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme A...épouse C...demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;
- 3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;
Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Egerszegi, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat de Mme A...;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 11 juillet 2011, le Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a prononcé à l'encontre de Mme A...épouseC..., adjointe administrative principale de 2ème classe affectée au secrétariat commun de l'instruction au tribunal de grande instance de Fort-de-France, la sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours avec sursis pour violation du secret professionnel ; que Mme C... demande l'annulation de l'arrêté du 30 avril 2014 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté son appel contre le jugement du 4 mars 2013 du tribunal administratif de Fort-de-France qui a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : " Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal. / Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent. " ;

3. Considérant en premier lieu qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour juger établie la violation du secret professionnel ayant donné lieu à la sanction disciplinaire contestée, la cour ne s'est pas fondée sur l'écoute téléphonique, ordonnée par un juge d'instruction, de la conversation entre Mme C...et une tierce personne qui s'est déroulée le 19 janvier 2011, mais sur le procès-verbal de l'audition par la gendarmerie de Fort-de-France de Mme C...au cours de laquelle elle a reconnu avoir divulgué à ce tiers des informations couvertes par le secret professionnel ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la cour ne pouvait, sans dénaturer les faits et les pièces du dossier, se fonder sur ces écoutes non versées au dossier, pour juger que Mme C...avait reconnu les faits, manque en fait ; que, de même, le moyen tiré de ce que la cour a dénaturé les faits et les pièces du dossier en indiquant que les informations divulguées concernaient nommément une tierce personne manque en fait, la cour s'étant bornée à relever que Mme C...avait avoué, lors de son audition du 30 mars 2011, les faits de violation du secret professionnel qui lui étaient reprochés sans citer le nom de la personne concernée par cette divulgation prohibée ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que la cour s'étant fondée, ainsi qu'il vient d'être dit, non sur des écoutes téléphoniques mais sur la circonstance que la requérante avait reconnu avoir divulgué des informations couvertes par le secret professionnel, elle n'a ni insuffisamment motivé son arrêt ni commis une erreur de droit en ne recherchant pas si les informations contenues ou non dans des écoutes téléphoniques étaient susceptibles d'être couvertes par le secret de l'instruction ;

5. Considérant, en troisième lieu, qu'après avoir relevé qu'il avait été donné lecture à MmeC..., lors de son audition le 30 mars 2011, des retranscriptions de l'écoute téléphonique mentionnée au point 3, telles qu'elles avaient été transmises par le parquet, et qu'au cours de cette audition, Mme C...avait reconnu les faits de violation du secret professionnel qui lui étaient reprochés, la cour a, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, estimé qu'un sursis à statuer pour obtenir, dans le cadre d'un supplément d'instruction, la communication par les autorités pénales de l'enregistrement audio de cette écoute téléphonique n'était pas utile à l'instruction ; que ce faisant la cour, qui n'était pas tenue de motiver son refus de prononcer un tel sursis à statuer, a ni méconnu les droits de la défense ou le droit à un procès équitable ni commis d'erreur de droit ;

6. Considérant enfin que si le choix de la sanction relève de l'appréciation des juges du fond au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il appartient au juge de cassation de vérifier que la sanction retenue n'est pas hors de proportion avec la faute commise et qu'elle a pu dès lors être légalement prise ; que la sanction d'exclusion temporaire de quinze jours avec sursis n'est pas hors de proportion avec une violation du secret professionnel par un greffier de tribunal ; que dès lors, la cour a pu légalement estimer que les faits commis par Mme C... justifiaient la sanction contestée ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qu'il précède que Mme C...n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ; que ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ;

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de Mme C...est rejeté.

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

Résumé (Source Conseil d'État) : 1) Sous réserve de dénaturation, il n'appartient pas au Conseil d'État, juge de cassation, de contrôler l'appréciation souveraine à laquelle se livrent les juges du fond lorsqu'ils décident ou refusent, dans le cadre d'un litige disciplinaire, de surseoir à statuer dans l'attente d'éléments issus d'une procédure pénale en cours. 2) Les juges du fond ne sont pas tenus de motiver leur refus de prononcer un tel sursis à statuer.

LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DU JUGE SUR LA PROPORTIONNALITÉ DES SANCTIONS INFLIGÉES AUX AGENTS PUBLICS

Deux ans d'application de la jurisprudence *Dahan*

par Gilles Le Chatelier

Avocat associé ADAMAS, professeur associé à l'ENS de Lyon

Par sa décision d'Assemblée du 13 novembre 2013, *M. Dahan*¹, le Conseil d'État est revenu sur sa jurisprudence du 9 juin 1978, *Lebon*², qui limitait le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur l'adéquation de la sanction à la faute reprochée à un agent public à la seule erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité disciplinaire.

Presque deux ans après l'intervention de ce revirement de jurisprudence, il n'est certainement pas inutile de dresser un rapide bilan du passage du contrôle du juge d'un contrôle restreint à un contrôle normal de la proportionnalité de la gravité de la sanction à la nature des faits reprochés à l'agent public.

L'établissement de ce bilan passe, en premier lieu, par un retour sur la jurisprudence *Dahan*, les raisons ayant justifié cette évolution de la jurisprudence et le contexte dans lequel elle est intervenue. On verra par la suite comment cette évolution de la jurisprudence a également eu un effet sur l'intensité du contrôle du juge de cassation, lorsque le Conseil d'État est conduit à contrôler les arrêts rendus par les cours administratives d'appel en ce domaine.

Seront enfin présentés quelques exemples de décisions rendues depuis novembre 2013 faisant application des nouvelles règles de contrôle du juge sur les sanctions infligées par l'administration. Indubitablement, si cette modification de la jurisprudence conduit le juge à accepter d'entrer de manière plus approfondie dans l'appréciation portée par l'autorité disciplinaire, il serait cependant hasardeux de considérer que la jurisprudence *Dahan* aurait encouragé une forme de laxisme du juge à l'égard des comportements fautifs des agents publics.

■ Justifications du changement de jurisprudence provoqué par l'arrêt *Dahan*

Si l'intervention de la jurisprudence *Lebon* en 1978 avait constitué un progrès dans le contrôle juridictionnel des sanctions disciplinaires infligées aux agents publics, le maintien de cette solution apparaissait comme incongru dans un contexte général où l'intensité du contrôle du juge sur les sanctions s'était depuis lors largement renforcée.

Ainsi, le Conseil constitutionnel s'était fondé sur le principe constitutionnel de nécessité des peines pour estimer que le principe de proportionnalité devait s'appliquer à toutes les sanctions ayant le caractère de punition, qu'elles aient un caractère administratif ou juridictionnel³.

De même, la comparaison avec la situation des salariés privés pouvait paraître curieuse, le juge des prud'hommes exerçant, conformément aux dispositions de l'article L. 1333-2 du code du travail, un contrôle de la proportionnalité de la sanction infligée par l'employeur. Pourtant, malgré ces éléments, le Conseil d'État avait récemment confirmé la solution du contrôle restreint⁴, comme la démonstration de la volonté du juge administratif de laisser une certaine latitude à l'autorité disciplinaire dans la gradation des sanctions infligées à ses agents.

À cet égard, la justification du maintien d'un contrôle de la seule erreur manifeste d'appréciation s'appuyait sur quelques arguments loin d'être dénués de toute portée :

- le fait qu'aucun texte ne dresse la liste des fautes susceptibles d'être sanctionnées, alors même que le Conseil d'État a dégagé un principe de légalité des incriminations applicable au contentieux disciplinaire des professions réglementées⁵ ;

- le fait que l'autorité disciplinaire peut prendre en considération des faits fautifs qui auraient été commis à l'extérieur du service ;

- la prise en compte par l'autorité hiérarchique de l'ensemble du comportement de l'agent au regard d'une faute qui peut être répétitive ou accidentelle ;

- enfin, le fait que la sanction infligée s'inscrit dans la politique globale de gestion des ressources humaines de la collectivité publique, pouvant dès lors motiver, selon les cas, une sévérité ou une indulgence qui ne pourrait être justifiée que par le contexte dans lequel elle intervient.

Presque deux ans après l'intervention de ce revirement de jurisprudence, il n'est certainement pas inutile de dresser un rapide bilan du passage du contrôle du juge d'un contrôle restreint à un contrôle normal de la proportionnalité de la gravité de la sanction.

(1) CE 13 nov. 2013, n° 347704, *Dahan, Lebon*; AJDA 2013. 2228; *ibid.* 2432, chron. A. Bretonneau et J. Lessi; D. 2013. 2699, obs. M.-C. de Montecler; AJFP 2014. 5, concl. R. Keller, note C. Fortier; RFDA 2013. 1175, concl. R. Keller.

(2) CE 9 juin 1978, n° 05911, *Lebon* 245.

(3) Cons. const. 3 sept. 1986, n° 86-215 DC; Cons. const. 17 janv. 1989, n° 88-248 DC.

(4) CE 1^{er} févr. 2006, n° 271676, *Touzard, Lebon* 38.

(5) CE 12 oct. 2009, n° 311641, *Petit, Lebon* 367; AJDA 2009. 1861; *ibid.* 2163, chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi; Rev. sociétés 2010. 180, note T. Granier.

(6) CEODH 19 avr. 2007, n° 63235/00, *Vilho Eskelinen c/ Finlande*, AJDA 2007. 1360, note F. Rolin; *ibid.* 1918, chron. J.-F. Flauss; AJFP 2007. 246, note A. Fitte-Duval; RFDA 2007. 1031, note G. Gonzalez.

(7) CEDH 8 déc. 1999, n° 28541/95, *Pellegrin c/ France*, D. 2000. 181, obs. J.-F. Renucci.

Toutefois, pour remettre en cause ces solides arguments, de nombreux éléments étaient intervenus après 2006 pour justifier une évolution de la jurisprudence.

La Cour européenne des droits de l'homme est ainsi venue à étendre à l'ensemble des fonctionnaires et agents publics l'application des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoyant, en particulier, l'exercice d'un contrôle entier de pleine juridiction par le juge sur les sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre¹, là où auparavant, les agents exerçant des missions régulières ne bénéficiaient pas d'une telle protection². Surtout, le Conseil d'État a fait évoluer sa jurisprudence pour accroître l'intensité de son contrôle pour d'autres catégories de sanctions administratives :

« contrôle entier de plein contentieux sur les sanctions prononcées contre les administrés non usagers du service public »³ ; « contrôle normal sur les sanctions infligées par une fédération sportive pour faits de dopage »⁴ ou sur la décision de révocation d'un maire⁵. S'agissant des sanctions disciplinaires, la tendance constatée était la même. Ainsi, le Conseil d'État a accepté d'exercer un contrôle normal des sanctions infligées aux membres des professions réglementées⁶ et aux magistrats du parquet⁷.

Dans ce contexte, le maintien d'un contrôle restreint sur le principe définissant le mode d'emploi du contrôle de pleine juridiction de cassation sur les litiges portant sur des sanctions disciplinaires,

Le Conseil d'État devait reprendre la solution retenue par la décision *Bormeraison* pour rééditer un considérant de principe définissant le mode d'emploi du contrôle de pleine juridiction de cassation sur les litiges portant sur des sanctions disciplinaires.

— 22 —

sation sur les sanctions prononcées par les ordres professionnels. À cette occasion, il a inauguré une formule nouvelle de contrôle de cassation s'assurant que la sanction prononcée « n'est pas hors de proportion avec la faute commise », procédant désormais à un contrôle de l'erreur manifeste de la qualification juridique, dans un panache original de raisonnements de juge du fond et de juge de cassation⁸.

La Haute assemblée devait ainsi étendre logiquement cette solution au contentieux des sanctions disciplinaires infligées aux agents publics.

Dans sa décision du 27 février 2015, *La Poste*⁹, le Conseil d'État devait reprendre la solution retenue par la décision *Bormeraison* pour rééditer un considérant de principe définissant le mode d'emploi du contrôle de juge de cassation sur les litiges portant sur des sanctions disciplinaires infligées aux agents publics. Ainsi désormais « la constatation et la caractérisation des faits relatifs à l'agent relèvent, dès lors qu'elles sont exemptes de dénaturation, du pouvoir souverain des juges du fond ; [...] le caractère fautif de ces faits est susceptible de faire l'objet d'un contrôle de qualification juridique de la part du juge de cassation ; [...] l'appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des fautes commises relève, pour sa part, de l'appréciation des juges du fond et n'est susceptible d'être remise en cause par le juge de cassation que dans le cas où la solution qu'ils ont retenue quant au choix, par l'administration, de la sanction est hors de proportion avec les fautes commises ».

■ Application de la jurisprudence *Dahan* : examen plus détaillé par le juge du comportement fautif de l'agent sanctionné

Quels effets ces changements de jurisprudence ont-ils eu dans la pratique ? Il est bien évidemment difficile de dresser un bilan d'ensemble exhaustif de ceux-ci. En pratique, néanmoins, il est possible de tracer quelques éléments d'analyse à la lumière de plusieurs décisions rendues depuis novembre 2013. Plusieurs tendances se dessinent à ce titre.

- (8) CE 16 févr. 2009, n° 274600, *Sr Atom*, Lebon 25 ; AIDA 2009, 349 ; *Ibid.* 369, chron. S.-J. Lieber et D. Bategna ; AJ pénal 2009, 189, obs. E. Pochillon ; RFDA 2009, 255, concl. C. Logez.
- (9) CE 2 mars 2010, n° 324239, *Fédération Française d'athlétisme* Lebon 7 ; AIDA 2010, 473 ; *Ibid.* 464, chron. S.-J. Lieber et D. Bategna.
- (10) CE 2 mars 2010, n° 328843, *Dalerguerville*, Lebon 65 ; AIDA 2010, 448 ; *Ibid.* 464, chron. S.-J. Lieber et D. Bategna.
- (11) CE 22 juin 2007, n° 272850, *Arif*, Lebon 263 ; RPA 2007, 1199, concl. M. Guyomar.
- (12) CE 27 mai 2009, n° 310499, *Montang*, Lebon 207 ; AIDA 2009, 1076.
- (13) CE 12 janv. 2011, n° 338461, *Mareilly*, Lebon 3 ; AIDA 2011, 5 ; *Ibid.* 623, note E. Aubin ; AJP 2011, 115.
- (14) CE 12 janv. 2006, n° 179218, *Médalion*, Lebon 7 ; AIDA 2011, 5 ; *Ibid.* 1345.
- (15) CE 30 juin 2010, n° 323319, *M^{me} Pomasz*, Lebon 7 ; AIDA 2010, 1345.
- (16) CE 30 déc. 2014, n° 3481245, *Lebon avec les cond.* ; AIDA 2015, 67 ; *Ibid.* 749, chron. J. Lesq et L. Duthuillat de Lamoignon ; RFDA 2015, 67, concl. R. Kallier.
- (17) CE 27 févr. 2015, n° 374598, *Le Pesse*, Lebon ; AIDA 2015, 421 ; *Ibid.* 1047, concl. X. Domingo ; AICT 2015, 353, obs. R. Roumeur.

Pas de laxisme « automatique » de la part du juge

Si la faute est grave, l'abandon de la jurisprudence *Lebon* ne s'est pas traduit automatiquement par une forme de laxisme.

Une des inquiétudes qui entourait le passage au contrôle normal, et qui semble avoir retardé son avènement, est bien celle selon laquelle le juge risquait de se montrer plus généreux à l'égard des agents sanctionnés par le pouvoir disciplinaire et d'en tirer ainsi son exercice. Cette évolution pouvait en particulier être crainte pour les sanctions les plus lourdes prononcées par l'autorité disciplinaire (révocation, exclusion temporaire des fonctions pour une longue durée).

Les premières décisions n'ont pas complètement confirmé l'existence d'un tel risque.

Ainsi, en appliquant la jurisprudence *Dahan*, le juge valide la sanction de la révocation d'un agent poursuivi pénement pour des faits accomplis en dehors du service¹⁰.

Il est vrai qu'en l'espèce l'extrême gravité des faits – des poursuites pour assassinat – et la reconnaissance de leur existence par l'agent poursuivi ne prélaient qu'à peu d'hésitations, même à l'aune du contrôle de proportionnalité¹¹ !

De même, le juge considère que la sanction de la révocation est justifiée pour un agent ayant versé dans la bouteille d'eau d'un de ses collègues de l'ammoniaque et condamné pour ces faits par le juge pénal à une peine d'un an d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve pendant deux ans¹².

Une large latitude dans l'appréciation des situations

La jurisprudence *Dahan* permet au juge de se livrer à un examen détaillé des faits et du comportement de l'agent qui lui donne une large latitude dans l'appréciation des situations individualisées dont il a à connaître.

Toutefois, l'intervention de la jurisprudence *Dahan* marque une réelle évolution dans l'office du juge des contentieux disciplinaires. Exerçant désormais un contrôle de proportionnalité sur les sanctions infligées, il se retrouve saisi de la situation de l'agent et doit examiner l'ensemble des faits et du contexte dans lequel ils sont intervenus, tout en prenant en compte la situation de l'agent et sa carrière passée. Plusieurs décisions témoignent de ce mode de raisonnement.

- (18) CAA Douai, 23 janv. 2014, n° 13DA00721, AIDA 2014, 1469 ; AJP 2014, 233.
- (19) CAA Nantes, 5 déc. 2014, n° 13NT00281, AJP 2015, 237.
- (20) CE 4 févr. 2015, n° 367224, *Centre hospitalier de Puyco*, Lebon ; AIDA 2015, 247 ; AICT 2015, 354, obs. P. Grimaud ; JP Adm. 2015, n° 2217, concl. F. Lambeloc.
- (21) CAA Nancy, 25 sept. 2014, n° 14NC00121, AJP 2015, 172.
- (22) CAA Marseille, 28 janv. 2015, n° 14MMA00309, *Min. de l'économie, du Redressement productif et du Numérique*, AJP 2015, 234.
- (23) CAA Versailles, 13 mars 2014, n° 12VE03012, AJP 2014, 227, concl. P. Delage.

sonnement qui, s'il n'est pas nouveau, n'est cependant plus bridé par la retenue qui s'imposait au juge au titre du contrôle restreint. L'exemple de la décision rendue par le Conseil d'État le 4 février 2015 – illustré de manière très pédagogique cette démarche. Un agent d'entretien hospitalier avait été condamné en 2008 à une peine de trente mois de prison avec sursis pour complicité de transport, de détention, d'acquisition, d'offre ou de cession de stupéfiants. Cette condamnation n'avait pas été portée à la connaissance de l'employeur, qui ne l'a apprise qu'en 2010 lorsque l'intéressé avait demandé sa titularisation. Le centre hospitalier avait alors décidé de le licencier pour faute.

Le Conseil d'État a confirmé l'annulation de la sanction prononcée par les juges du fond en relevant l'existence d'une erreur d'appréciation dans la sanction prononcée. Il relève, en effet, plusieurs éléments venant atténuer la gravité de la faute. L'intéressé avait dénoncé les agissements de son conjoint qui se livrait au trafic de stupéfiants et avait collaboré avec la police ; la condamnation prononcée à son encontre n'avait pas fait l'objet d'une publicité particulière ; la manière de servir de l'intéressé était irréprochable et les fonctions exercées ne lui permettaient pas de soustraire des produits pharmaceutiques relevant de la réglementation sur les stupéfiants ; aucune règle n'imposait à l'agent d'informer son employeur de sa condamnation pénale.

Le juge prend en compte les quatre paramètres guidant ainsi l'appréciation de l'adéquation de la sanction aux fautes reprochées :

- « la gravité de la faute ;
- « l'atténuation éventuelle à la réputation du service compte tenu en particulier des fonctions occupées et du contact éventuel avec le public ;
- « la manière antérieure de servir de l'intéressé ;
- « et enfin, le risque de récidence ».

Si ceux-ci ne sont pas une nouveauté pour le juge administratif des contentieux disciplinaires, c'est en revanche l'approfondissement de l'intensité du contrôle qui doit être souligné.

L'application des mêmes critères aboutit à une solution inverse dans une autre affaire¹³.

En l'espèce, la révocation est ici justifiée pour un agent condamné à dix-huit ans de prison pour usage illicite de stupéfiants. La faute est grave, comme en témoigne la lourdeur de la condamnation prononcée par le juge pénal, l'atténuation portée à la réputation du service est négligeable, l'agent exerce des fonctions – gardien de musée – qui le mettent directement en contact avec le public.

L'intervention du juge peut aussi aboutir à venir censurer une sévérité excessive de la part de l'autorité disciplinaire.

Ainsi, logiquement, le juge annule la sanction d'exclusion définitive du service d'un fonctionnaire d'État stagiaire, en relevant que l'utilisation de ses fonctions administratives dans un litige d'ordre privé, pour maladroite qu'elle soit, ne justifiait pas une sanction aussi grave pour un agent inexpérimenté et dont la gravité de la faute apparaissait bien tenue¹⁴.

Il n'en reste pas moins que dans certains cas, l'intervention du juge conduit à des solutions plus discutables, risquant d'alimenter le procès en laxisme qui pourrait être fait au passage au contrôle normal.

Ainsi, le juge annule une sanction d'exclusion temporaire de fonctions de deux ans pour un agent s'étant livré à des agissements de harcèlement sexuel, s'appuyant sur l'absence de lien hiérarchique entre le harceleur et la harcelée, le caractère non réitéré des agissements et le caractère familier et amical de la relation avant les faits de harcèlement¹⁵.

La solution apparaît encore plus surprenante dans le cas de l'annulation par le juge comme disproportionnée d'une révocation prononcée contre un enseignant qui avait entretenu des échanges à caractère sexuel par voie électronique avec une personne se présentant comme une mineure de treize ans, échange au cours desquels il a accompli un acte d'exhibitionnisme. Le juge s'appuie sur le fait que l'intéressé aurait renoncé à fixer un rendez-vous à la personne, que ces agissements présentaient un caractère isolé et ont été commis en dehors du cadre professionnel, et que l'intéressé avait fait part de ses regrets et fait l'objet d'un suivi psychiatrique depuis les faits. Plus surprenant, le juge indique que « le risque de réitération apparaît inexistant » dès lors que sa manière de servir ainsi que les résultats obtenus étaient très satisfaisants²⁴.

Il n'est pas certain que, dans cette dernière hypothèse, l'exercice d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation aurait conduit le juge à adopter la même solution. C'est bien la logique du contrôle normal qui est ici en jeu : le juge devant prendre en compte l'en-

semble des paramètres susceptibles de guider l'action de l'administration, il se retrouve quasiment dans la position de l'administrateur, y compris avec le pouvoir de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative.

La jurisprudence *Dahan* va-t-elle provoquer un bouleversement de l'exercice de la fonction disciplinaire dans la fonction publique ? Il est encore prématuré de le dire, à peine deux ans de jurisprudence ne suffisent certainement pas à mesurer l'ampleur de certaines évolutions de long terme. À tout le moins, il sera intéressant de suivre ces dernières dans les années à venir.

(24) CAA Lyon, 21 oct. 2014, n° 13LY01162, AJFP 2015. 171.

<http://www.lagazettedescommunes.com/1563/la-commission-de-deontologie-des-fonctionnaires>
 Extrait de la commission de déontologie des fonctionnaires Publié le 23/03/2015 • Mis à jour le 04/05/2015 • Par Sophie Soykurt •

Déontologie des fonctionnaires : des obligations en évolution

1 – Quelles sont les missions de la commission ?

Un fonctionnaire territorial placé, ou devant être placé, en cessation définitive de fonctions, disponibilité, détachement, position hors cadre, mise à disposition ou exclusion temporaire de fonctions, ou dans le cadre d'un cumul de fonctions pour création ou reprise d'entreprise, ne peut exercer une activité privée qui serait incompatible avec ses anciennes activités publiques.

Placée auprès du Premier ministre, la commission de déontologie est chargée d'apprécier cette compatibilité (voir question 2). Elle intervient dans trois cas :

1. en cas de départ d'un agent public vers le secteur privé, c'est-à-dire lorsqu'un agent public cesse ses fonctions pour exercer une activité lucrative, que cette activité soit salariée ou non, dans une entreprise ou tout organisme privé, ou toute activité libérale. La commission apprécie la compatibilité de l'activité privée envisagée avec les activités publiques exercées par l'agent dans les trois années précédant son départ ;
2. en cas de reprise ou de création d'entreprise, ou de poursuite d'activité au sein d'une entreprise ou d'une association, dans les conditions prévues par l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
3. en cas de création d'entreprise ou de participation à une entreprise, d'un agent du secteur de la recherche, en application des articles L.531-1 et suivants du code de la recherche.

2 – Quels sont les agents qui en relèvent ?

L'intervention de la commission de déontologie peut concerner les fonctionnaires des trois fonctions publiques (Etat, territoriale, hospitalière), les agents non titulaires de droit public employés par l'Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public, mais aussi les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

Sont également concernés les agents contractuels de droit public ou privé des hôpitaux ainsi que d'autres établissements publics compétents en matière de santé publique, et des autorités administratives indépendantes. Les agents non titulaires soumis au contrôle de compatibilité en cas de départ vers le secteur privé sont ceux employés de manière continue depuis plus d'un an par la même autorité ou collectivité publique.

3 – Sa saisine est-elle obligatoire ?

La saisine de la commission de déontologie est obligatoire lorsque l'agent qui souhaite partir dans le secteur privé a été effectivement chargé dans le cadre de ses missions publiques, au cours des trois années précédant la demande, soit de surveiller ou contrôler une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée (ou même seulement formuler des avis sur ces contrats), ou encore, de proposer des décisions relatives à des opérations effectuées par une entreprise privée.

Les collaborateurs de cabinet informent la commission avant d'exercer toute activité lucrative.

4 – Dans quels cas la saisine est-elle facultative ?

Lorsque l'agent public qui envisage d'exercer une activité privée n'a pas contrôlé ou surveillé une entreprise privée, ni passé des contrats avec elle, ni proposé de décisions la concernant, la saisine de

la commission est seulement facultative.

Notons que la commission de déontologie n'intervient pas en cas de cumuls d'une activité publique principale avec une activité publique accessoire : seule l'autorisation de l'administration est requise.

5 – Quelle est la composition de la commission ?

Elle comprend quatre formations spécialisées : pour la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière, et pour le personnel du secteur de la recherche soumis aux articles L.531-1 du code de la recherche.

Présidée par un conseiller d'Etat, la commission de déontologie compte des membres communs aux formations spécialisées : un magistrat de la Cour des comptes, un magistrat de la juridiction judiciaire, deux personnalités qualifiées dont l'une doit avoir exercé des fonctions au sein d'une entreprise privée ; elle comprend également l'autorité administrative dont relève l'agent concerné, ainsi que deux personnalités qualifiées de l'Etat, des collectivités territoriales, du secteur hospitalier ou du secteur de la recherche, selon le secteur auquel appartient l'agent concerné. Les membres de la commission sont nommés pour trois ans par décret pris sur proposition du ministre chargé de la fonction publique.

6 – Comment fonctionne la commission ?

La commission siège en formations spécialisées, respectivement compétentes pour la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière, et pour le secteur de la recherche visé aux articles L.531-1 du code de la recherche. Elle siège en formation plénière pour les questions d'intérêt commun. Le secrétariat de la commission est assuré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) avec le concours de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

Saisie d'un dossier, la commission émet un avis sur la compatibilité de l'activité privée envisagée et les fonctions publiques exercées par l'agent, en principe dans un délai d'un mois. L'absence d'avis de la commission pendant ce délai vaut avis favorable. Le cas échéant en revanche, l'avis de la commission est transmis à l'autorité dont relève l'agent, qui informe celui-ci sans délai. Le président de la commission de déontologie peut décider de rendre publics le sens et les motifs de l'avis rendu. Au vu de l'avis rendu par la commission, l'autorité administrative autorise ou non le départ de l'agent vers le secteur privé (cf. question 10). La commission de déontologie peut recueillir auprès des personnes publiques et privées toutes informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Tous les ans, elle remet au Premier ministre, un rapport rendu public.