

N° anonymat :

N° 959

SESSION : 2022 au titre de 2023
ÉPREUVE : Note administrative

Nombre total d'intercalaires :
(ne pas compter cette copie)

2

Note sur 20 :

Coefficient :

Note définitive :

Commune de X
DGA déléguée aux ressources humaines

X, le 9 septembre 2022

Note à l'attention de M^{me} la directrice générale
des services

objet: cadastre juridique de la procédure disciplinaire
et examen du projet de révocation contre une aide
soignante du CCAS

Vous avez appelé, M^{me} la DGS, notre attention
sur la situation professionnelle d'une aide-soignante
du CCAS dont les fautes initiales pourraient
causer un préjudice aux pensionnaires de notre EHPAD,
la situation de fragilité de ces usagers devant
appeler une vigilance particulière.

Dans ce contexte, vous avez souhaité connaître
le cadre juridique du droit disciplinaire dans la
fonction publique territoriale et l'opportunité de pronon-
cer la sanction de révocation contre cette aide-soi-

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

garantie.

A cet effet, cette note expose que les fonctionnaires territoriaux sont assujettis à de nombreuses obligations déontologiques dont le non-respect peut justifier le prononcé de sanctions disciplinaires après une procédure préalable garantissant les droits de la défense (I). Le contrôle du juge administratif s'exerce d'une part sur la matérialité des fautes et la proportionnalité des sanctions, et d'autre part sur le respect des garanties substantielles de la procédure disciplinaire (II). Enfin, une annexe propose une résolution du cas de l'aide-soignant en vu des éléments incontestés actuellement connus (III).

I. Les fonctionnaires sont assujettis à de nombreuses obligations déontologiques dont le non-respect peut justifier le prononcé de sanctions disciplinaires après une procédure préalable garantissant les droits de la défense.

A. Des obligations déontologiques inscrites dans le code général de la fonction publique dont le non-respect peut générer une grande variété de fautes illustrées par la jurisprudence

- Les obligations:

Au titre de l'article L121-1 du code général de la fonction publique (CGFP à -a-pais), les fonctionnaires doivent agir avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Il est à noter que certaines fonctions peuvent fortement impliquer que ces obligations soient également respectées dans le cadre de la vie privée (cf jurisprudence sur une policière ayant tourné des films pornographiques).

L'article L121-7 CGFP rappelle l'obligation de discrétion professionnelle. Son corollaire, à savoir le devoir de réserve, n'a pas été codifié mais est juridiquement reconnu par la jurisprudence.

L'article L121-9 CGFP enjoint au fonctionnaire de s'acquiescer de ses tâches. En outre, il doit se conformer aux ordres reçus, sauf ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public (deux conditions cumulatives nécessairement réunies (et issues de la décision du Conseil d'Etat de 1944 LANGNEUR)).

- Le non-respect de ces obligations se traduit dans une grande variété de faits disciplinaires illustrés par la jurisprudence:

Relève ainsi d'un comportement fautif des carences dans l'exécution des tâches (comme des carences dans les mandats), le fait de ne pas accomplir le volume horaire dû (CAA Bordeaux 2020 Fimmf.), le refus d'exécuter les ordres, ce type de manquements peut être regardé comme une violation de l'article L121-9 CGFP précité. Le cumul d'activités est également répréhensible s'il ne respecte pas le cadre légal (CE 90 Ville de * de violation du devoir de réserve peut résulter de prises de positions publiques (y compris sur un blog avec pseudonyme CE 2020 M.B). Il

s'appuie avec plus de sévérité en fonction du rang hiérarchique.

Il existe une infinité de fautes disciplinaires qui pour paraphraser Lafontaine à propos de la faute de service, méritent l'agent avec ses passions et ses faiblesses.

Ainsi, ont pu être reprochés à des agents des insultes, des taquineries sur l'usage de jours de congé, l'utilisation à des fins privées de véhicules de services (CE 2022 M. i), des maltraitements (CE 2021 Canton hospitalier des Cévennes et d'Altois) ou plus globalement de vives des tensions dans le service et d'exercer une emprise sur des collègues.

Toutes ces fautes disciplinaires peuvent justifier le prononcé de sanctions.

B. Le prononcé des sanctions disciplinaires interviendrait après une procédure préalable garantissant les droits de la défense.

— La typologie des sanctions :

Il existe quatre groupes de sanctions allant du moins sévère au plus sévère de l'avertissement jusqu'à la révocation ou à la mise à la retraite d'office qui sont les deux sanctions du quatrième et dernier groupe, lesquelles ne diffèrent pas par leur sévérité mais par la durée des services déjà accomplis permettant ou non la mise à la retraite.

Le prononcé des sanctions du premier groupe ne nécessite pas de passage en conseil de disci-

plème, l'avertissement, sanction la plus légère, n'étant, en outre, pas inscrite au dossier de l'agent.

Les règles d'effacement du dossier de l'agent sont différenciées pour chaque type de sanctions.

Aucune sanction non prévue par les textes ne peut être infligée. En particulier, les sanctions pécuniaires sont prohibées. Le juge n'hésite pas à censurer les sanctions déguisées (par exemple, un changement d'affectation ayant une attribution de l'agent, non justifié par l'intérêt du service et pris en considération de la personne).

- La procédure disciplinaire fait intervenir deux organes dans le cadre d'un déroulé strict :

Les deux organes sont l'autorité disciplinaire et le conseil de discipline.

L'autorité disciplinaire disposant du pouvoir de sanction est l'autorité hiérarchique titulaire du pouvoir de nomination (art L532-1 CGFP) sous réserve des cas d'autorité fonctionnelle (par exemple les professeurs de collèges et lycées par application de la loi 3DS confiant l'autorité fonctionnelle aux agents aux présidents de départements et de régions) où l'autorité fonctionnelle préserve à l'autorité hiérarchique la mise en œuvre de la procédure disciplinaire.

L'autorité disciplinaire (sauf pour les sanctions de 1^{er} groupe) ne peut intervenir qu'après l'examen du conseil de discipline.

Le conseil de discipline est une instance paritaire dans lequel l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne peut régir. Dans la fonction publique territoriale, les commissions consultatives paritaires régissant en formation disciplinaire sont présidées par un magistrat administratif (art L532-11 CGFP)

Le but du conseil de discipline est d'émettre un avis motivé sur la proposition de sanction émise par l'autorité disciplinaire, celle-ci n'étant pas tenue de suivre cet avis simple.

La procédure est initiée ^{vis-à-vis de l'agent} par sa convocation en conseil de discipline au moins 15 jours avant mais le conseil de discipline est saisi par l'autorité disciplinaire d'un rapport circonstancié et complet à même de faire comprendre à l'agent les reproches qui lui sont faits. Après saisine par l'autorité territoriale, le conseil de discipline a deux mois pour rendre son avis.

L'agent doit être informé de son droit à communication des dossiers et de sa capacité à se faire assister et à citer des témoins. Les échanges sont contradictoires et l'agent peut faire des observations orales ou écrites.

Le délai de prescription est de trois ans.

La sanction est immédiatement exécutoire après son prononcé.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

* principalement

II Le contrôle du juge administratif sur les sanctions disciplinaires

Depuis la décision **DAMAN** renversant la décision **LEBON** de 1978, le juge administratif accepte de contrôler la proportionnalité de la sanction aux faits reprochés. Toutefois, et contrairement au contentieux des sanctions professionnelles qui a brouillé dans le plein contentieux, le contentieux des sanctions disciplinaires relève toujours de l'excès de pouvoir.

A. Le juge contrôle la matérialité des faits et leur gravité pour faire un contrôle en deux temps : y-a-t-il, en fait, et la sanction est-elle proportionnée ?

- L'existence d'une faute et la matérialité des faits :

Sous l'angle de la qualification juridique et de la matérialité des faits, le juge exerce un contrôle normal.

En principe, la faute disciplinaire est caractérisée par une situation d'ensemble ou des faits répétés, mais une seule infraction peut suffire (CE 1990 Ville de Toulon : pour une activité privée lucrative en contrevention avec l'interdiction de cumul d'activités)

Si certains faits reprochés ne sont finalement pas considérés comme fautifs, le juge vérifie que les autres faits pourraient justifier la sanction (CE 94 N.R)

Les faits reprochés peuvent être établis par tous moyens, la preuve étant libre, sous réserve de l'exigence de loyauté (CAA Versailles 2020 M. C.) la jurisprudence ne considérant que l'emploi de détectives privés est dérogatoire. pas

Les témoignages doivent si possible être corroborés. En tout état de cause, ils ne sauraient procéder à de simples conjectures (TA Lyon 2014 M. N), ni consister en des affirmations générales et non circonstanciées (CAA Versailles 2020 M. C.)

- La proportionnalité de la sanction implique une appréciation de la gravité des faits :

La gravité des faits peut résulter de l'absence volontairement répétée des faits reprochés (CAA Bordeaux 2020 M. N.) ou plus simplement de leur répétition.

La gravité de certains faits s'apprécie de manière absolue (violences, injures), mais le juge administratif tient compte également :

- de la position d'encadrement (CAA Nancy 2022 M. P.)
- de la situation de dépendance des victimes (CAA Versailles 2020 M. C.)

A l'inverse, la gravité des faits peut être atténuée en fonction de l'état psychologique de l'agent fautif (décision de principe CE 71 Dame B et CE 2022 M. I, dans jugements ne reconnaissant pas d'examen psychologique. Pour une décision positive CE 2020 M. B.)

B. Le juge conserve les vices de procédure pour garantir les droits de la défense

L'avis du conseil de discipline est un acte pénal notoirement incontestable de recours (CAA Nantes 2019 N.4). Pour autant, le déroulé du conseil de discipline est strictement contrôlé.

Ainsi, le délai de quinze jours doit à nouveau être respecté en cas de report de la séance du conseil de discipline avec envoi d'une nouvelle convocation (CE 2000 N.3)

Le rapport de l'autorité territoriale doit être suffisamment précis pour que l'agent puisse préparer sa défense, l'imprécision pouvant entraîner l'annulation, l'agent ayant été privé d'une garantie (CAA Marseille 2019 N.5.)

De même, la sanction ne saurait se fonder sur des reproches non inscrits dans le rapport (CAA Lyon 2020 N. A.)

Au global, toute imprécision dans le déroulé de la procédure devrait amener à en prendre de zéro tout ou partie de celle-ci, les vices de procédure étant nécessairement "d'anthomyasables" en matière disciplinaire.

ANNEXE

Examen du cas de l'aide-enseignante

1/ Sur la prescription :

Les faits reprochés et établis en 2015 et 2016 sont prescrits dès lors que l'autorité disciplinaire n'a pu qu'en avoir connaissance par l'existence de témoignages et la prononciation d'un blâme.

Seuls les faits établis à partir de 2019 pourraient motiver la sanction.

2/ Sur la matérialité des faits à compter de 2019 :

Les manquements au devoir de réserve en août 2022 ont été faits devant des familles. Il existe des témoignages. Le fait de critiquer sa hiérarchie constitue effectivement un manquement à l'obligation de discrétion professionnelle.

Le témoignage pour la consommation de cannabis et la tentative de corruption ne saurait, à notre sens, être déconsidérés par l'existence d'une animosité personnelle.

Enfin, le refus d'obtempérer semble établi.

3/ Sur la qualification juridique des faits :

Les faits sont constitutifs de fautes disciplinaires pour violation du devoir de réserve, et manquement au devoir d'obtempérer et négligences professionnelles.

En outre il y a lieu de s'interroger sur

un éventuel volet pénal de cette affaire pour la maltraitance (refus de soins ?) et la tentative de concubinage. L'existence de fautes disciplinaires n'est donc douteuse.

4) Sur la proportionnalité de la révocation :

Les faits reprochés sont suffisamment graves pour justifier la sanction de révocation en l'espèce :

- à leur diversité
- à leur répétition
- à la fragilité des personnes âgées de l'ÉHPAD.

Cependant, les troubles psychologiques de l'aide-soignant pourraient, au contraire, entraîner une annulation de la sanction, s'il était établi que l'état mental de l'agent la rendait au moins partiellement inopposable.

5) Sur l'existence d'un contentieux pendant pour cette incertitude est sans incidence sur le déroulé d'un éventuelle procédure disciplinaire.

Avant d'engager une procédure disciplinaire, nous recommandons :

- de collecter d'autres témoignages et de vérifier la cohérence de ceux déjà obtenus afin d'en évaluer la compatibilité avec l'exigence de précision

Pourrait être analysé plus avant en fonction de votre retour :

- la possibilité de soumettre l'agent à une expertise psychiatrique
- l'intérêt de transmettre certains éléments

Ne rien inscrire dans cet emplacement

au Promouvoir de la République

Le DGA délégué aux personnes
humaines.

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement