

## PROJET DE LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

### ARTICLE 15 : DISCIPLINE DES AGENTS PUBLICS

#### ARTICLE 4 : MODIFICATION DE LA COMPOSITION DES CAP ET DES CCP

Le projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale<sup>1</sup> harmonise les différents systèmes de sanctions qui existaient auparavant au sein des trois versants de la fonction publique.

#### 1. **SANCTIONS**

##### A. État des lieux

Pour rappel, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne peut infliger que des sanctions prévues par une loi, en respectant le principe de proportionnalité, après avoir suivi une procédure garantissant certains droits au fonctionnaire mis en cause. Notamment, le conseil de discipline doit être saisi avant toute sanction, à l'exception de celles appartenant au premier groupe.

Jusqu'à aujourd'hui, trois lois fixent une échelle de sanction disciplinaire propre à chaque versant de la fonction publique :

- l'article 66 de la loi n°84-16 pour ce qui concerne la fonction publique de l'État ;
- l'article 89 de la loi n°84-53 pour ce qui concerne la fonction publique territoriale ;
- l'article 81 de la loi n°86-33 pour ce qui concerne la fonction publique hospitalière.

##### B. Modifications apportées par le projet de loi

Le but principal est d'harmoniser et de rendre plus cohérents les différents systèmes de sanctions existant actuellement dans les trois versants de la fonction publique. Quatre grandes modifications sont apportées par le projet de loi.

##### A. Tout d'abord, il instaure dans la FPE et la PFH une sanction d'exclusion temporaire de fonctions (ETF) de trois jours ou moins.

Actuellement, seul le régime relatif à la FPT fait figurer une telle sanction dans le premier groupe, permettant à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire de la prononcer sans devoir, au préalable, réunir le conseil de discipline. Généraliser cette possibilité permettrait à la FPE et la FPH de bénéficier « *d'un levier supplémentaire pour sanctionner des comportements répréhensibles* », l'avertissement et le blâme n'ayant parfois qu'« *un impact faible sur le comportement des agents concernés, compte tenu de leur portée exclusivement symbolique* »<sup>2</sup>. En effet, l'exclusion temporaire entraîne notamment une privation

de rémunération<sup>3</sup> durant le temps de la mesure, sans compter que les jours d'exclusion sont déduits des congés annuels<sup>4</sup>.

Cette exclusion temporaire sera inscrite au dossier de l'agent pour une durée de trois ans – si aucune sanction n'intervient dans la période.

- b. D'autre part, il permet le prononcé d'une sanction d'ETF d'une durée comprise entre quinze jours et trois mois dans la FPE et la FPH, permettant davantage de souplesse pour l'autorité investie du pouvoir disciplinaire.
- c. Dans le même objectif d'harmonisation, il étend la sanction de radiation du tableau d'avancement à la FPT.
- d. En dernier lieu, il vise à préciser la portée et les modalités de mise en œuvre de deux sanctions en particulier : l'abaissement d'échelon et la rétrogradation.

Que ce soit concernant l'abaissement d'échelon ou la rétrogradation, la loi actuelle ne précise pas à quel nouveau grade ou échelon l'agent est reclassé. Ce flou, bien qu'en partie compensé par la jurisprudence<sup>5</sup>, est qualifié de « *vide juridique* » par l'étude d'impact, selon laquelle les autorités disciplinaires ont des pratiques diverses, ce qui entraînerait de nombreux contentieux devant les juridictions administratives.

Afin de pallier cette difficulté, le projet de loi précise que :

- l'abaissement d'échelon doit permettre de reclasser l'agent à l'échelon correspondant à un indice immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent ;
- la rétrogradation aboutit à un reclassement de l'agent au grade immédiatement inférieur, à un échelon correspondant à un indice égal ou à défaut immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent.

Il est à noter que ces dispositions sont davantage protectrices que la solution adoptée par le juge administratif, qui semble indiquer que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut, en le spécifiant explicitement, décider d'un reclassement au-delà du grade immédiatement inférieur<sup>6</sup>. Il s'agit toutefois d'une jurisprudence unique, qui doit être confirmée – ou non.

Si la petite loi votée à l'Assemblée nationale était adoptée telle quelle, le nouveau régime des sanctions applicables serait celui décrit par le tableau ci-après. Sont mises en italiques les dispositions modifiées.

<sup>1</sup> Il doit encore être discuté – et potentiellement modifié – au Sénat ; nous ne commentons ici que la *petite loi* adoptée par l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 167

<sup>3</sup> CAA Douai, 12/05/2005, n°03DA00221

<sup>4</sup> CAA Marseille, 03/04/2007, n°04MA01459

<sup>5</sup> Voir, par exemple, CE, 18/10/1995, *Ministre des Postes et Télécommunications*, n°120349.

<sup>6</sup> CAA Douai, 30/11/2004, *M. P.*, n°02DA00340.

### Échelle des sanctions prévue par la petite loi

	Fonction publique de l'État (FPE)	Fonction publique territoriale (FPT)	Fonction publique hospitalière (FPH)
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avertissement</li> <li>- Blâme</li> <li>- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avertissement</li> <li>- Blâme</li> <li>- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avertissement</li> <li>- Blâme</li> <li>- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Radiation du tableau d'avancement</li> <li>- Abaissement d'échelon à celui immédiatement inférieur</li> <li>- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quatre à quinze jours</li> <li>- Déplacement d'office</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Radiation du tableau d'avancement</li> <li>- Abaissement d'échelon à celui immédiatement inférieur</li> <li>- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quatre à quinze jours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Radiation du tableau d'avancement</li> <li>- Abaissement d'échelon à celui immédiatement inférieur</li> <li>- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quatre à quinze jours</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent</li> <li>- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent</li> <li>- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent</li> <li>- Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise à la retraite d'office</li> <li>- Révocation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise à la retraite d'office</li> <li>- Révocation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise à la retraite d'office</li> <li>- Révocation</li> </ul>

### C. Mise en œuvre

Les dispositions relatives aux sanctions concernent uniquement les fonctionnaires titulaires, à l'exception des fonctionnaires stagiaires. Ne nécessitant pas de texte réglementaire pour être appliquées, elles entreront en vigueur le lendemain de la promulgation de la loi au Journal officiel, après vote par les deux assemblées.

L'étude d'impact affirme que les principes à valeur constitutionnelle de non-rétroactivité de la loi d'incrimination la plus sévère<sup>7</sup> et d'application immédiate de la loi plus douce ont deux conséquences :

- Les sanctions plus sévères introduites par la loi – notamment les ETF de trois jours – ne pourront s'appliquer aux procédures disciplinaires en cours ;
- En revanche, les ETF du troisième groupe inférieures à trois mois pourront être immédiatement prononcées.

<sup>7</sup> CC, 17/01/1989, Liberté de communication, §36.

### 2. La modification de la composition des conseils de discipline (CAP et CCP)

Pour rappel, les CAP – et les CCP pour les contractuels – sont obligatoirement consultées avant prise de sanction, à l'exception de celles appartenant au groupe 1.

Actuellement, différents textes régissent l'organisation et le fonctionnement des CAP dans chaque versant de la fonction publique.

- Dans la FPE, il existe une CAP pour chaque corps de fonctionnaires. Il est possible de créer des CAP communes à plusieurs corps au niveau national : en 2014, 349 CAP nationales étaient recensées. Il existe également des CAP locales. Le nombre de représentants de chaque grade doit tenir compte du nombre de fonctionnaires de ce grade.
- Dans la FPT, il existe une CAP par catégorie de fonctionnaires. Les collectivités et établissements comportant moins de 350 fonctionnaires voient leur CAP être placée auprès du centre de gestion, tandis que cette affiliation est facultative pour ce qui concerne les collectivités et établissements de plus de 350 agents. Selon la DGCL, il existe en 2018 1 960 CAP placées auprès de 650 collectivités ou établissements, dont une centaine de centres de gestion. La composition tient compte de deux catégories relatives au grade, le groupe supérieur comportant un nombre minimum de représentants.
- Dans la FPH, les CAP sont organisées en fonction des catégories hiérarchiques : les corps, grades et emplois sont répartis en groupes, divisés en sous-groupes. Lorsque l'effectif des agents relevant d'une CAP est inférieur à quatre, cette dernière est organisée au niveau départemental. Lorsqu'il est égal ou supérieur à quatre, la CAP est organisée au niveau de l'établissement. Les corps de direction bénéficient de CAP nationales.

Dans un but de simplification et de plus grande efficacité du dialogue social, le projet de loi réorganise les CAP de la FPE, qui seront calquées sur la composition des CAP de la FPT : la composition sera organisée en fonction des catégories (A, B, C) et non des corps.

Il rend également possible la création de CAP uniques dans la FPE et la FPT, dans le but de regrouper plusieurs catégories lorsque les effectifs sont faibles. Pour ce qui concerne les contractuels, il prévoit dans la FPT la mise en place de la CCP uniquement par collectivité ou établissement public, compétente pour l'ensemble des agents contractuels.

Enfin, le projet supprime les groupes hiérarchiques existant dans la FPT et la FPH. En conséquence, comme le souligne l'étude d'impact, « l'ensemble des agents relevant d'une même CAP [pourront] siéger pour examiner toutes les questions individuelles, y compris en formation de conseil de discipline, quel que soit le grade des représentants qui y siègent et de l'agent dont la situation est examinée »<sup>8</sup>.

Les dispositions relatives aux nouvelles compositions des CAP dans la FPE et la FPH entreront en vigueur en vue du prochain renouvellement général des instances en 2022. Pour les autres dispositions relatives aux CAP et aux CCP, des décrets en Conseil d'État seront pris après le vote de la loi.

<sup>8</sup> Page 63.