



Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires : l'exemplarité de la fonction publique porteuse des valeurs de la République

Par le Bâtonnier Francis LEC, Avocat-conseil de la FAS et de l'USU, et Roger CRUCQ, Président de la FAS et de l'USU

Préambule

Trente ans après la loi du 13 juillet 1983 dite « loi Le Pors », la Ministre de la fonction publique, Marylise LEBRANCHU, a réactualisé le statut de la fonction publique.

La loi s'articule autour de 4 titres et comprend en l'état 25 articles qui renforcent les droits et obligations de plus de 5 millions d'agents.

Elle a été présentée au Conseil des ministres le 17 juillet 2013, a été débattue et enfin adoptée par le Parlement le 20 avril 2016.

Ce temps de réflexion laborieux correspondait à la volonté de l'Etat d'actualiser et de compléter les principes fondamentaux du statut général des fonctionnaires. Il s'agissait 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**.

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

Le titre I est relatif à la déontologie : il porte notamment sur la prévention des conflits d'intérêt, il réforme les règles de cumuls d'activités, renforce la place de la commission de déontologie de la fonction publique et réunit les dispositions relatives à la déontologie des membres de la juridiction administrative et des juridictions financières.

Le titre II vise à moderniser les droits et obligations des fonctionnaires, traite entre autres de la mobilité des fonctionnaires, renforce la protection fonctionnelle des agents et de leur famille et modernise les garanties disciplinaires des agents.

Le titre III traite des diverses dispositions tendant à assurer l'exemplarité des employeurs publics. Il pose l'égalité professionnelle entre femmes et hommes et vise à améliorer la situation des agents contractuels.

Le titre IV aborde la modernisation des garanties disciplinaires et contient divers éléments avec notamment les dispositions statutaires relatives aux membres de la juridiction administrative et aux membres des juridictions financières.

Après avoir succinctement rappelé les éléments essentiels de chacun des titres, il apparaît important d'examiner de plus près les changements majeurs dans les articles qui intéressent la protection juridique des fonctionnaires (article 11), la sanction disciplinaire et les procédures applicables aux fonctionnaires suspendus. Il sera également intéressant de rapprocher ce nouveau statut des propositions qui avaient été formalisées par la Fédération des Autonomes de Solidarité Laïques (FAS) lors de son colloque organisé en 2008 sur les procédures disciplinaires applicables aux fonctionnaires.

Certaines de ces propositions figurent désormais dans la loi au terme d'un véritable marathon parlementaire à la fois exemplaire et historique mené par le Président de la Fédération et les Présidents des Autonomes jusqu'au cœur du Sénat.

A- Les principales dispositions de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

A.1. Des valeurs et de la déontologie des fonctionnaires

- [Affirmation des valeurs fondamentales communes aux agents de la fonction publique \(article 1er\)](#)

L'article 1^{er} rappelle les valeurs en cause : **neutralité, laïcité, probité, dignité, impartialité**. Parallèlement, il est posé le principe selon lequel tout agent constitue **le premier gardien des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique** ; il est à noter qu'il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité.

- [Prévention des conflits d'intérêts \(article 2\)](#)

Le texte prévoit que le fonctionnaire « veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement des situations de conflits d'intérêts ».

Au sens de la présente loi constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui soit de nature à compromettre l'exercice indépendant partial et objectif de fonctions.

● Renforcement du principe d'interdiction de cumul d'activités

Il ne sera désormais plus possible de cumuler, avec l'occupation d'un emploi à temps complet donnant lieu à un service à temps partiel :

- la création ou la reprise de toute entreprise donnant lieu à l'immatriculation au RCS ou au répertoire des métiers, ou avec le statut d'auto entrepreneur ;
- l'occupation d'un autre emploi permanent à temps complet ou incomplet.

Cette double interdiction vaut également dans l'hypothèse dans lesquelles les situations envisagées ci-dessus correspondraient à des activités exercées à titre accessoire.

Les cas classiques d'activités exercées à titre accessoire (cf. enseignant associé, production d'œuvres de l'esprit par des fonctionnaires, activités à caractère artistique...) continueront, en revanche, d'être possibles.

Le fonctionnaire qui occupe un emploi permanent à temps complet et qui exerce un ou plusieurs autres emplois à temps complet doit se conformer à la nouvelle loi dans un délai de 2 ans sous peine de poursuite disciplinaire.

● Renforcement des pouvoirs de la commission de déontologie

En la matière, il convient notamment de retenir :

- l'extension de son champ de contrôle à l'ensemble des départs des fonctionnaires, quelle que soit leur position statutaire et des agents non titulaires de droit public, quelle que soit la durée de leur contrat, vers toute activité lucrative ;
- la faculté d'émettre des recommandations de sa propre initiative pour garantir la bonne appréciation des dispositions relatives à la déontologie des fonctionnaires

La commission de déontologie peut s'autosaisir dans les 3 mois qui suivent l'embauche du fonctionnaire ou la création d'entreprise.

A.2. De la modernisation des droits et obligations des fonctionnaires

Au titre II de la modernisation des droits et obligations des agents et de leur famille, des avancées significatives sont intervenues.

● Clarification et élargissement de la protection fonctionnelle (article 11)

A l'occasion de ses fonctions et conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, le fonctionnaire ou, le cas échéant, l'ancien fonctionnaire bénéficie d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire dans les conditions suivantes :

- a. Une protection élargie en cas de mise en cause pénale sauf faute personnelle détachable du service*

Lorsque le fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne lui est pas imputable, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

Lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la collectivité publique doit lui accorder sa protection.

La collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire qui, à l'occasion de tels faits, est placé en garde à vue, est entendu en qualité de témoin assisté ou fait l'objet d'une procédure de composition pénale.

b. En cas d'agression : prise en compte du harcèlement mais disparition de la voie de fait

La collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, voies de fait, agissements constitutifs de harcèlement, menaces, injures, diffamations ou outrages dont il pourrait être victime et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

c. Une protection fonctionnelle élargie à la famille

La protection peut être également accordée au conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité du fonctionnaire qui le demande, pour les instances qu'il engage contre des auteurs dans les conditions suivantes :

- Lorsque le conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité est victime d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne du fait des fonctions exercées par son conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité en sa qualité
- En cas d'atteinte volontaire à la vie du fonctionnaire avec lequel il est lié, du fait des fonctions exercées par ce dernier.

d. La collectivité publique peut se constituer partie civile

La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

e. Vers une limitation de la prise en charge financière de la protection

Un décret fixe les conditions d'attribution des frais engagés au titre de la protection accordée par l'administration et comprenant un plafond des frais et honoraires d'avocat.

Le présent article s'applique aux faits survenant à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

- [En cas de suspension : la réintégration d'office et le détachement sont désormais possibles \(article 11\)](#)

Comme l'avait réclamée à de multiples reprises la FAS auprès des Recteurs et du Ministre, la situation du fonctionnaire suspendu à la suite d'une mise en examen et d'un contrôle judiciaire

devrait pouvoir sortir de l'inactivité dans laquelle il était plongé. L'article 11 prévoit désormais sa réaffectation sous certaines conditions.

1. **« Lorsque le fonctionnaire est suspendu au-delà du délai de quatre mois prévu à l'article précédent et fait l'objet d'une mesure de contrôle judiciaire, l'autorité investie du pouvoir de nomination dont il relève, peut procéder à son détachement d'office dans un corps ou cadre d'emplois de même catégorie et sur un emploi dont l'exercice est compatible avec la mesure de contrôle judiciaire dont il fait l'objet ».**
2. **« L'autorité investie du pouvoir de nomination dont relève le fonctionnaire suspendu qui fait l'objet d'une mesure de contrôle judiciaire informe le magistrat chargé de l'instruction au plus tard quatre mois à compter de la mesure de contrôle, de la situation administrative de l'agent ainsi que des mesures qu'elle envisage de prendre, le cas échéant, en vue de son détachement d'office ; toute modification ultérieure de la situation administrative de l'agent est, pendant la durée du contrôle judiciaire porté à la connaissance du magistrat chargé de l'instruction. La même information est transmise au Procureur de la République ».**

Il résulte de ces nouvelles dispositions que les modifications importantes sont désormais les suivantes :

- Si à l'expiration d'un délai de quatre mois, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire, le fonctionnaire qui ne fait pas l'objet de poursuite pénale, est rétabli dans ses fonctions.
- S'il fait l'objet de poursuites pénales et que les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y fait pas obstacle, il est également rétabli dans ses fonctions à l'expiration du même délai.

L'action de protestation et de proposition de la FAS n'aura donc pas été vaine puisque ce texte ne permettrait plus, comme cela a été le cas à l'encontre d'un directeur d'école, d'être suspendu de ses fonctions pendant 48 mois avant d'être relaxé par la Cour d'appel d'Amiens, des accusations de violences dont il était l'objet (Affaire MORAND).

● Une réhabilitation officielle en cas de mise hors de cause pénale

Au terme d'un véritable parcours du combattant sur lequel nous revenons plus loin, la FAS obtiendra qu'un amendement à l'initiative du Sénat soit inséré dans la loi, ainsi libellé :

« En cas de non-lieu, relaxe, acquittement ou mise hors de cause, l'autorité hiérarchique procède au rétablissement dans ses fonctions du fonctionnaire.

Un décret en Conseil d'Etat doit déterminer les modalités de la publicité du procès-verbal de rétablissement dans les fonctions ».

A.3. De l'exemplarité des employeurs publics

● Egalité Femmes / Hommes sur les listes professionnelles

Pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales, les listes des candidats aux élections professionnelles sont composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentée au sein de l'instance concernée.

Un décret en Conseil d'Etat doit fixer les conditions d'application de cette disposition qui entrera en vigueur au prochain renouvellement général des instances de représentation du personnel dans la fonction publique.

● Représentation équilibrée dans les conseils d'administration

Ces nouvelles dispositions renforcent et accélèrent la représentation équilibrée entre les sexes parmi les personnalités qualifiées nommées administrateur dans les conseils d'administration, les conseils de surveillance et les organes équivalents des établissements publics et non plus la notion de simples membres.

A.4. De la modernisation de garanties disciplinaires des agents

● Rappel des principes de l'action disciplinaire dans la fonction publique et de la faute

A l'un des principes fondamentaux de l'action disciplinaire dans la fonction publique figure le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans le choix d'engager des poursuites et dans la détermination du caractère fautif d'un agissement de l'agent.

Le supérieur hiérarchique dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans l'engagement des poursuites, ce qui se traduit en une entière liberté dans la détermination du caractère fautif des faits et du moment opportun de la poursuite.

La **faute disciplinaire** d'un fonctionnaire correspond à une faute professionnelle et tient à deux éléments :

- le comportement de l'agent dans ses relations avec les administrés
- le comportement de l'agent à l'égard de l'administration

La faute disciplinaire d'un fonctionnaire correspond également à certains comportements privés susceptibles de jeter le discrédit sur la fonction exercée, de porter atteinte à la réputation de l'administration et qui apparaissent incompatibles avec les fonctions ou la qualité de fonctionnaire.

- Les garanties procédurales en faveur du fonctionnaire maintenu

L'administration doit respecter les droits de la défense, obligation indispensable à la régularité de la procédure disciplinaire entreprise. Elle doit procéder à la communication du dossier en adressant au fonctionnaire une lettre remise en main propre ou l'envoyer en recommandé.

La convocation doit préciser par ailleurs que l'agent peut consulter son dossier administratif, qu'il a la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix, qu'il peut présenter ses observations sous un délai défini.

La communication du dossier doit être complète et un **délai raisonnable doit être accordé** au fonctionnaire tenant compte à la fois des circonstances de l'affaire et de sa complexité.

En cas de contentieux, le juge vérifiera que la sanction appliquée n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à la faute commise. L'administration ne peut en conséquence prononcer de sanctions autres que celles prévues par les textes législatifs et réglementaires, sous peine d'illégalité.

- L'introduction du délai raisonnable dans le droit disciplinaire de la fonction publique

Malgré le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration, plusieurs jurisprudences ont consacré l'applicabilité de la garantie du délai raisonnable dans le droit disciplinaire de la fonction publique notamment sous l'influence de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a fini par admettre qu'une sanction ne peut être prise au-delà d'un délai raisonnable à compter de la date à laquelle l'administration a connaissance des faits qui la fonde.

Cette notion de délai raisonnable est utilisée en matière disciplinaire pour contrôler l'existence d'un délai raisonnable entre la convocation au Conseil de discipline et la réunion de ce conseil, c'est à dire pendant l'exercice même des poursuites disciplinaires.

- La loi consacre désormais un délai de prescription de 3 ans de l'action disciplinaire

La loi introduit un délai de prescription de 3 ans à compter de la date où l'administration a eu connaissance des faits passibles de sanctions. Ce délai étant interrompu en cas de poursuites pénales (l'intégralité du délai recommence à courir à compter du terme des poursuites).

- L'inscription des faits au dossier du fonctionnaire

L'article 11 de la loi précise et complète par 3 nouveaux alinéas l'inscription des faits au dossier des fonctionnaires.

- 1) Les faits passibles de sanction disciplinaire sont inscrits sans délai par l'administration au dossier du fonctionnaire
- 2) Les faits passibles de sanction disciplinaire sont prescrits à l'issue d'un délai de 5 ans à compter de leur inscription au dossier du fonctionnaire

3) Il est interdit à l'administration de faire état de faits prescrits

B- Le fonctionnement des commissions paritaires académiques disciplinaires remis en question après l'affaire de Villemoisson-sur-Orge

B.1. Une saisine d'urgence de l'Inspection Générale par la Ministre

● Une saisine d'urgence de l'Inspection Générale par la Ministre

Le 20 février 2016, la Ministre de l'Education nationale chargeait d'une mission l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale afin d'établir comment un enseignant condamné pour des faits graves par un jugement définitif, avait pu échapper à toute sanction disciplinaire et continuait à exercer dans un contact direct avec des mineurs.

Cette affaire éclatait alors qu'un professeur de mathématique du collège Blaise Pascal de Villemoisson sur Orge était, le 18 février 2016, placé sous mandat de dépôt pour agression sexuelle.

A cette occasion, l'opinion apprenait que ce fonctionnaire, alors qu'il se trouvait en Grande Bretagne, avait en 2006 été condamné à une peine de 15 mois de prison pour agression sexuelle sur mineur et voyeurisme.

Plus stupéfiant pour la ministre était de constater qu'à l'époque de ces faits, la Commission administrative paritaire académique de Versailles s'était réunie en formation disciplinaire et avait proposé, à l'unanimité, qu'aucune sanction ne soit prononcée contre l'enseignant, avis qu'a suivi le Recteur.

● Des préconisations « libératoires de toute faute »

Au terme de leur mission, les inspecteurs généraux, dans un style très diplomatique, exonéreront la Commission disciplinaire et le recteur d'académie d'avoir commis « une erreur d'appréciation » qu'il était très tentant de leur reprocher...

Selon les inspecteurs, le dossier soumis présentait des « fragilités bien exploitées par l'avocat » qui ébranlera la conviction de la commission paritaire qui considérera que le doute devait profiter à l'accusé.

Les Inspecteurs généraux préconisaient des recommandations :

- s'assurer que les Procureurs de la République transmettent des éléments nécessaires pour éclairer les délibérations des formations disciplinaires
- appeler l'attention des recteurs sur la nécessité de présider personnellement les commissions administratives paritaires
- information systématique de l'administration centrale avant de prendre ou non une sanction !

La loi du 14 avril 2016 relative à l'information par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs, la mise en place d'un partenariat renforcé avec la nomination de référents justice et éducation prévue par la circulaire du 16 septembre 2015, l'instruction ministérielle du 25 mars 2016 permettant le contrôle des antécédents judiciaires des agents, devraient, pour l'avenir, anéantir le renouvellement de telles situations.

Le rapport de l'inspection générale aurait pu cependant pointer le fonctionnement même des commissions qui sont source d'erreurs de fait et de droit.

- Une commission paritaire disciplinaire présidée par un magistrat

Lors de son colloque sur les procédures disciplinaires, la FAS avait considéré qu'il existait, pour le fonctionnement de ces commissions, une anomalie juridique en ce que l'administration était chargée des poursuites, de l'instruction, du réquisitoire, de la présidence de séance et de la sanction (certes à parité), bref, d'être à la fois juge et partie.

Comme cela se pratique dans d'autres administrations de l'Etat ou des collectivités territoriales, ces procédures disciplinaires devraient être présidées par un magistrat ; si tel avait été le cas dans l'affaire de Villemoisson-sur-Orge, ce magistrat n'aurait pas manqué de relever « les fragilités du dossier » et aurait ordonné un complément d'information pour les combler et permettre aux membres de la Commission d'être davantage éclairés sur la décision à prendre.

Cela aurait évité une mise en cause du recteur de Versailles dont l'implication et l'engagement pour la défense des mineurs ont été soulignés par les inspecteurs généraux.

A souligner que le nouveau statut de la fonction publique n'a pas tiré les leçons de l'affaire de Villemoisson sur Orge. Aucune modification, notamment sur la présidence de ces commissions, n'a été suggérée.

C- La Fédération des Autonomes de Solidarité (FAS) force de proposition pour le renforcement de la protection juridique des fonctionnaires de l'Education Nationale

C.1. Un long processus de proposition auprès des ministres et des parlementaires

Dès le 13 février 2014, le Président Roger CRUCQ proposait à Marylise LEBRANCHU, ministre de la réforme et de la fonction publique, une série d'amendements dont la finalité était :

- de réparer le préjudice des fonctionnaires objets de poursuites pénales qui se sont terminées par leur mise hors de cause

- d'introduire le principe du contradictoire avant toute mesure de suspension par l'audition du fonctionnaire assisté de son conseil à l'occasion de sa réintégration ou de sa nouvelle affectation
- de proposer le détachement d'office en cas de suspension consécutive à une procédure pénale en cours
- de réhabiliter le fonctionnaire par une réinstallation solennelle dans ses fonctions en cas de non-lieu, relaxe ou acquittement.

Une séance de travail à l'Assemblée Nationale était organisée avec le rapporteur du projet, Mme Françoise DESCAMPS-CROSNIER et la ministre de la fonction publique était relancée par un courrier le 18 juin 2015...

C.2. Une mobilisation sans précédent des Présidents des ASL auprès des sénateurs permettant la réinstallation officielle des fonctionnaires mis hors de cause à la suite d'une procédure pénale

Alors que l'Assemblée nationale n'avait même pas eu le temps d'examiner cet amendement, le Sénat le soutenait et obtenait qu'il soit maintenu lors de la commission mixte qui adoptera définitivement le texte désormais ainsi libellé :

« En cas de non-lieu, relaxe, acquittement ou mise hors de cause, l'autorité hiérarchique procède au rétablissement dans ses fonctions du fonctionnaire.

Un décret en Conseil d'Etat doit déterminer les modalités de la publicité du procès-verbal de rétablissement dans les fonctions ».

C.3. Une exigence de progrès fidèle à l'Histoire des Autonomes

Au final, la mobilisation menée par la FAS depuis plus de 10 ans notamment à travers ses colloques sur la procédure disciplinaire ou l'écoute de la parole de l'enfant et la présomption d'innocence n'aura pas été vaine.

Ces premiers acquis nous lèguent une obligation morale de poursuivre ce mouvement pour amplifier la modernisation de la fonction publique.

L'administration de l'Education nationale reste frileuse et parfois hostile à la notion d'un véritable débat contradictoire qui est pourtant recommandé par la Cour Européenne des Droits de l'Homme au titre du procès équitable

De la même manière, le Parlement n'a pas retenu notre proposition d'amendement sur la réparation du préjudice des fonctionnaires innocentés en le déclarant irrecevable pour des motifs financiers !

Il en va de même des procédures disciplinaires où l'administration demeure juge et partie et refuse que les commissions administratives statuant en matière disciplinaire ne soient présidées par un magistrat administratif, comme c'est le cas pour les conseils de discipline paritaire de la fonction territoriale.

Les débats parlementaires révèlent d'ailleurs qu'une tentative de suppression de cette présidence confiée à un magistrat a échoué.

Conclusion : la FAS, porteuse d'une authentique action d'utilité publique

Le statut de la fonction publique avait besoin indiscutablement d'être rénové après avoir servi pendant 30 ans. Les améliorations sont sensibles dans le domaine de la déontologie, de la protection fonctionnelle des fonctionnaires ou encore même dans le domaine disciplinaire où une prescription de l'action disciplinaire est enfin intervenue, se substituant à l'imprescriptibilité des fautes disciplinaires comme en matière « de crimes contre l'humanité ».

Au côté de la défense au quotidien de ses adhérents à l'occasion des risques du métier, mission qu'elle accomplit depuis plus de 100 ans, la Fédération des Autonomes de Solidarité et leurs Autonomes sont désormais une force de proposition auprès des parlementaires que le Président Roger CRUCQ a concrétisée lors d'une rencontre au Sénat en Juin 2016 et qu'il s'est promis de renforcer par des rencontres régulières avec celles et ceux qui font la loi.

Cette mission moderne s'inscrit dans le partenariat avec l'Éducation nationale et l'autorité judiciaire pour assurer une formation continue permettant aux fonctionnaires de l'Education nationale de mieux connaître leurs droits et obligations.

Francis LEC
Avocat-conseil national

Roger Crucq
Président de la FAS & USU