

Droit de la fonction publique

Leçon 9 : Le déroulement de la carrière et la responsabilité du fonctionnaire

Frédéric COLIN

Table des matières

Section 1 : L'avancement.....	p. 2
§1 : L'avancement d'échelon.....	p. 2
§2 : Avancement de grade ou de classe.....	p. 3
A - L'avancement au choix par voie d'inscription au tableau d'avancement.....	p. 3
B - L'avancement par tableau d'avancement après examen professionnel.....	p. 4
C - L'avancement par voie de concours professionnel.....	p. 4
D - Le grade à accès fonctionnel.....	p. 5
Section 2 : L'appréciation de la valeur professionnelle.....	p. 6
§1 : La valeur professionnelle.....	p. 6
A - L'appréciation de la valeur professionnelle.....	p. 6
B - L'intervention de la CAP.....	p. 7
§2 : La contestation juridictionnelle.....	p. 7
Section 3 : La mobilité.....	p. 8
§1 : Mutation.....	p. 8
§2 : Mobilité.....	p. 9
A - Le droit à la mobilité.....	p. 10
B - L'obligation statutaire de mobilité.....	p. 10
C - La restructuration de service.....	p. 10
Section 4 : La Discipline.....	p. 12
§1 : La faute disciplinaire.....	p. 12
A - Notion de faute disciplinaire.....	p. 12
B - Faute disciplinaire et faute pénale.....	p. 13
§2 : La procédure disciplinaire.....	p. 14
§3 : Le conseil de discipline.....	p. 16
§4 : Les sanctions.....	p. 17
§5 : Les recours.....	p. 18
A - Recours administratif gracieux ou hiérarchique.....	p. 18
B - Recours devant le Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État.....	p. 19
C - Recours contentieux.....	p. 19
§6 : La suspension.....	p. 20
Section 5 : La responsabilité des agents publics.....	p. 22
§1 : Le renforcement de la responsabilité pénale.....	p. 22
A - Aménagement de la pénalisation des faits non intentionnels.....	p. 22
B - Harcèlement.....	p. 23
1. Harcèlement sexuel.....	p. 23
2. Harcèlement moral.....	p. 24
§2 : La responsabilité civile.....	p. 26
Section 6 : La gestion des ressources humaines.....	p. 28

Le fonctionnaire doit en principe passer l'intégralité de sa carrière dans la fonction publique. On considère qu'il doit dès lors se voir offrir des **possibilités de progression professionnelle**.

En termes de management, le Protocole PPCR (protocole sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations) prévoit depuis 2016 que chaque fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie pourra effectuer une carrière complète sur au moins 2 grades.

Dans cette continuité, pour illustrer un de ses effets, le décret n° [2023-1272](#) du 26 décembre 2023 (JO 28 déc.) est venu opportunément assouplir le système des quotas de promotion interne des fonctionnaires des collectivités territoriales. Il réduit le nombre de recrutements externes de fonctionnaires nécessaire pour permettre une promotion interne ainsi que la durée pour appliquer les clauses de sauvegarde en cas de recrutement de fonctionnaires en trop faible quantité. Une évolution qui permettra d'aider les employeurs à valoriser le parcours des agents.

Diverses procédures d'avancement ont en tout état de cause été mises en place depuis longtemps, à caractère plus ou moins automatique. La progression de l'agent varie en fonction, et c'est normal, de l'évaluation qu'il a obtenue lors de l'occupation de son emploi. Mais dans certains cas, la motivation des agents passe par d'autres modalités de gestion des carrières. La mobilité, que ce soit dans une autre branche de la fonction publique, voire dans un autre pays de l'Union européenne, peut constituer une solution intéressante pour dynamiser une carrière. Par ailleurs, l'agent est soumis tout au long de sa carrière à un ensemble d'obligations.

S'il ne respecte pas l'une de ses obligations, l'agent encourt une sanction disciplinaire, et l'engagement de sa responsabilité. On le voit, la carrière d'un fonctionnaire peut comporter des éléments de complexité importants, qui justifient aujourd'hui la mise en place d'une véritable politique de gestion des ressources humaines.

En tout état de cause, le principe hiérarchique est très fort dans la fonction publique. Il implique que, tant que l'administration ne porte pas atteinte aux droits statutaires de l'agent, ni ne le mute, le recours à l'encontre de ce que le juge qualifie alors de mesure d'ordre intérieur, est irrecevable (CE, 9 juin 2010, Mme A., n° [313322](#)).

Section 1 : L'avancement

L'avancement (accession en cours de carrière, à un niveau supérieur d'échelon, de grade, de classe, de corps ou cadre d'emplois) ne doit pas être ouvert seulement aux agents les meilleurs, seulement ceux-ci doivent bénéficier de possibilités d'avancement plus motivantes. Ainsi les statuts généraux ont consacré deux types d'avancement : l'avancement d'échelon et l'avancement de grade ou de classe.

Cf. article [L. 522-1](#) du CGFP : « *L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade* ».

§1 : L'avancement d'échelon

L'avancement d'échelon se traduit par une simple **augmentation de traitement**, sans changement d'emploi ou de fonctions : « *L'avancement d'échelon est accordé de plein droit. Il a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur.* »

Il est fonction de l'ancienneté.

Il se traduit par une augmentation de traitement. » (art. [L. 522-2](#) du CGFP).

L'avancement d'échelon **a lieu de façon continue** : chaque grade comporte plusieurs échelons et le fonctionnaire avance d'échelon en échelon dans un même grade, sans « *saut d'échelon* » possible. Les statuts particuliers fixent le minimum d'ancienneté (temps passé en position d'activité dans un grade ou une fonction ou temps de service, exigée pour prétendre à une progression d'échelon, de grade, pour le passage à un corps supérieur, ou pour l'admission à la retraite) exigible pour accéder à l'échelon supérieur. Toutefois au

vu de la note chiffrée (ou, quand il n'y a pas notation, de la valeur professionnelle), des **bonifications** ou des **majorations d'ancienneté**, par rapport à l'ancienneté moyenne exigée, peuvent être accordées. Tous les fonctionnaires peuvent bénéficier de cet avancement à l'ancienneté : même les plus mal notés ont droit à être promus, mais au maximum d'ancienneté. Les mieux notés avanceront simplement plus vite.

Au vu de leur valeur professionnelle, il peut être attribué aux fonctionnaires dans chaque corps des réductions ou des majorations d'ancienneté par rapport à l'ancienneté moyenne exigée par le statut du corps pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur. Et en sens inverse, des majorations de la durée de service requise pour accéder d'un échelon à un échelon supérieur pourront, après avis de la commission administrative paritaire compétente, être appliquées aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle est insuffisante.

§2 : Avancement de grade ou de classe

L'avancement de grade (ou de classe) est une promotion qui entraîne le **passage dans un grade supérieur, ainsi qu'une augmentation de traitement**. Il est **conditionné par l'existence de vacances dans le grade** ou la classe du niveau supérieur ainsi que par la **valeur professionnelle** des agents. Il peut être subordonné à la justification d'une durée minimale de formation professionnelle.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, en application de la LOLF (décret du 1^{er} septembre 2005), le nombre maximum de promouvables au grade supérieur, dans la fonction publique de l'Etat, est déterminé par l'application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions nécessaires (appréciation au 31 décembre de l'année précédente). Le taux est fixé par chaque ministre : c'est la méthode dite du « ratio promus/promouvables », qui vise à éviter les blocages purement démographiques.

Et pour les fonctionnaires relevant des corps de catégorie A, l'avancement de grade peut être subordonné à l'occupation préalable de certains emplois ou à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilité.

En savoir plus : Article L. 522-4 du CGFP

« L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur.

Il peut être dérogé à cette règle lorsque l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle. »

Trois avancements de grade sont possibles : l'avancement au choix par voie d'inscription au tableau d'avancement, l'avancement par tableau d'avancement après examen professionnel, l'avancement par voie de concours professionnel.

A - L'avancement au choix par voie d'inscription au tableau d'avancement

Les fonctionnaires qui ont une valeur professionnelle suffisante pour être promus sont **inscrits par ordre de mérite sur un tableau d'avancement** : contrôle restreint (CE, 12 février 1971, Dubois, p. 128). Le **chef de service choisit** dans ce tableau les fonctionnaires qui bénéficieront d'un avancement de grade, dans l'ordre de mérite du tableau et sans qu'il puisse y avoir "saut" de grade ou de classe. Le tableau d'avancement (liste établie par l'autorité investie du pouvoir de nomination établissant quels sont les fonctionnaires susceptibles de bénéficier d'un avancement), annuel, est préparé par l'administration et soumis à la CAP siégeant en formation restreinte (en sont exclus ceux de ses membres de grade et classe inférieurs à ceux des promouvables), pour avis.

Le tableau d'avancement est préparé chaque année par l'Administration sur la base notamment des comptes rendus d'entretiens professionnels ou de notations, des propositions motivées formulées par les chefs de service, notamment au regard des acquis de l'expérience professionnelle. Il est soumis aux CAP, en tant que commissions d'avancement. Les fonctionnaires sont inscrits au tableau par ordre de mérite ; les candidats dont le mérite est jugé égal sont départagés par l'ancienneté. Le tableau devra être arrêté le 15 décembre au

plus tard de l'année précédant celle pour laquelle il est établi, il cessera d'être valable à l'expiration de cette même année. Si le tableau d'avancement initial est épuisé, un tableau complémentaire peut être établi. Les tableaux d'avancement doivent être portés à la connaissance du personnel dans un délai de trois jours suivant la date à laquelle ils ont été arrêtés.

Les fonctionnaires n'ont **pas de droit à l'avancement au choix**, il n'y a donc pas obligation de motiver les refus d'inscription au tableau d'avancement (CE, 11 mai 1988, Droulers, *Dr. Adm.* 1988, n° 330). L'administration ne peut prévoir à l'avance, par des décisions de principe, quels agents doivent être promus : l'avancement au choix ne doit prendre en compte que le mérite et la valeur professionnelle.

Le tableau d'avancement présente un caractère indivisible ; par suite, les conclusions d'un agent qui tendent seulement à son annulation en tant qu'il n'y figure pas, sont irrecevables (CE, 27 avril 2011, M. Rouzet, n° [326936](#)).

Exemple

Pour refuser un avancement à un magistrat judiciaire, le garde des sceaux a pu légalement prendre en compte de poursuites pénales envers le magistrat :

« *Compte tenu, d'une part, de la nature des faits en cause et des doutes qu'ils peuvent faire naître quant à l'appréciation du respect des obligations déontologiques et de l'exigence d'impartialité de l'institution judiciaire, et, d'autre part, du retentissement public de l'affaire, ravivé par les étapes de la procédure judiciaire en 2014 et 2015, alors même qu'aucune procédure disciplinaire n'a été engagée à l'encontre de Mme M.* » (CE, 25 oct. 2018, n° [405418](#)).

B - L'avancement par tableau d'avancement après examen professionnel

L'inscription au tableau d'avancement après avis de la CAP est dans ce cas opérée à partir d'une **liste d'aptitude établie suite à une sélection par examen professionnel**. Le tableau sera établi au vu, non seulement de la **valeur professionnelle** des agents, mais aussi des **résultats obtenus à cet examen**.

De plus, les statuts particuliers peuvent prévoir que le jury complètera son appréciation par la consultation des *dossiers individuels* de l'ensemble des promouvables.

C - L'avancement par voie de concours professionnel

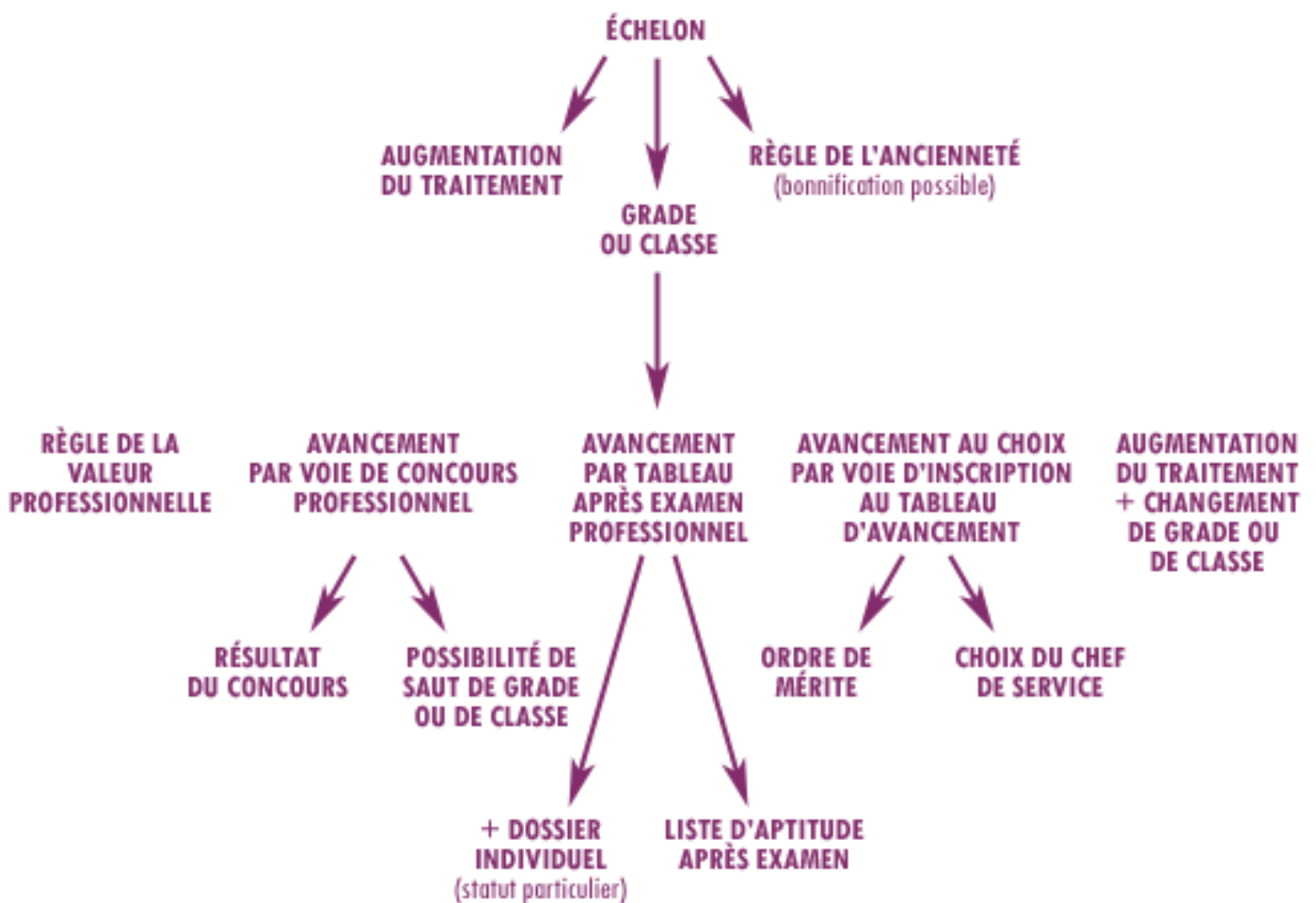
L'avancement par voie de concours professionnel a lieu **en fonction des résultats d'une sélection opérée par voie de concours professionnel** (il n'y a donc pas comme précédemment inscription sur un tableau d'avancement). Il y a dans ce cas **possibilité de saut de grade ou de classe**. Les promotions sont prononcées dans l'ordre du tableau ou dans l'ordre de la liste de classement arrêtée par le jury du concours.

Ces techniques veulent faire échec à la tendance des CAP et chefs de service à établir les tableaux d'avancement en prenant surtout en compte l'ancienneté des agents, ce qui permet de procéder plus facilement, mais aussi ce qui dénature l'avancement au choix en le transformant en un avancement à l'ancienneté. Enfin, afin de garantir l'égalité des sexes, une parité dans la composition des jurys et comités de sélection constitués pour la promotion dans un grade est instituée : leurs membres, désignés par l'administration, sont composés de façon à concourir à une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes.

Le législateur a consacré la notion de ratio promus/promouvables dans la fonction publique territoriale aussi. Le taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique.

D - Le grade à accès fonctionnel

La loi n° [2010-751](#) du 5 juillet 2010 crée, dans les trois fonctions publiques, un « grade à accès fonctionnel » (GRAF), afin d'intégrer le parcours professionnel d'agents effectuant une partie de leur carrière en dehors de leur corps, notamment dans des emplois fonctionnels. Au moment de la réintégration dans leur corps d'origine, ils recevaient une rémunération souvent inférieure à celle qu'ils perçue dans l'emploi fonctionnel en question. La loi autorise, lors du retour dans le corps d'origine, d'occuper un grade assurant le maintien de la rémunération, sous réserve d'avoir préalablement exercé certains emplois ou fonctions qui impliquent un niveau de responsabilité élevé.



Section 2 : L'appréciation de la valeur professionnelle

Dans un souci d'égalité, il faut rechercher comment **assurer l'objectivité de la notation**, comment déterminer les qualités à noter, c'est à dire comment assurer une appréciation la plus objective possible.

En savoir plus : Article L. 521-1 du CGFP

« L'appréciation de la valeur professionnelle d'un fonctionnaire se fonde sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte rendu qui lui est communiqué. »

§1 : La valeur professionnelle

C'est son **évolution qui est prise en compte pour l'avancement**.

A - L'appréciation de la valeur professionnelle

La valeur professionnelle des agents est fondée sur des éléments tels que ses connaissances professionnelles, son efficacité, son sens de l'organisation et de la méthode dans le travail, c'est à dire, sa « *manière de servir* ».

L'évaluation se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct (celui en fonction à la date de l'entretien : CE, 6 mars 2025, n° [493924](#)). L'entretien donne lieu à un compte rendu qui comporte une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire, compte-rendu communiqué au fonctionnaire, qui peut y porter ses observations, et versé à son dossier.

Le supérieur hiérarchique direct peut être saisi par le fonctionnaire d'une demande de révision du compte-rendu de l'entretien professionnel. Puis l'intéressé peut saisir la commission administrative paritaire en vue de la révision du compte-rendu de l'entretien professionnel.

Au vu de l'appréciation de la valeur professionnelle, il est attribué au fonctionnaire un ou plusieurs mois de réduction d'ancienneté. Des majorations d'ancienneté peuvent, après avis de la commission administrative paritaire compétente, être appliquées aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle est insuffisante.

L'établissement du tableau d'avancement doit résulter d'un examen approfondi de la valeur professionnelle, compte-tenu des comptes-rendus d'entretiens professionnels, des propositions motivées du chef de service et, pour la période antérieure à l'entrée en vigueur du décret, des notations.

Lorsque des régimes indemnitaires prévoient une modulation en fonction de la manière de servir, celle-ci est appréciée par le chef de service au vu du compte-rendu de l'entretien professionnel. Cet entretien qui porte, principalement, sur les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire au regard des objectifs qui lui ont été assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève, sur ses besoins de formation compte tenu notamment, des missions qui lui sont imparties et sur ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité, peut également porter sur la notation.

C'est aussi bien le **comportement de l'agent** dans l'exercice de ses fonctions que son **attitude hors du service** qui font l'objet d'une appréciation.

Exemple

Par exemple manquements à son obligation de réserve. Voir en ce sens, CE, 4 avril 1973, Siredey, p. 283)

Une dégradation d'appréciation n'est pas justifiée quand un agent n'a fait qu'user de ses droits en formant des recours hiérarchiques, ou bien en exerçant un recours pour excès de pouvoir contre une décision du chef de service.

Exemple

CE, 17 juin 1992, Marchal, p. 1054 ; CE, 16 février 1994, Mme Hayot, p. 71).

En principe un entretien d'évaluation ne peut pas répondre à la définition d'un accident de service (CE, 27 septembre 2021, ministre des armées, n° [440983](#)).

Le fonctionnaire fait l'objet « *d'une évaluation qui comporte un entretien et qui donne lieu à un compte rendu* ». L'**entretien** est obligatoire, annuel ou bisannuel, entre chaque fonctionnaire et son supérieur hiérarchique direct. Cet entretien porte « *principalement sur les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire au regard des objectifs qui lui ont été assignés (...) sur ses besoins de formation (...) et sur ses perspectives d'évolution professionnelles* ».

B - L'intervention de la CAP

La CAP du corps doit **recevoir communication du compte rendu d'entretien**. Les agents peuvent toujours, de toute façon :

- former un **recours hiérarchique** contre la décision établissant leur notation (CE, Sect., 20 octobre 1967, Palisse, p. 383) ;
- saisir la **juridiction administrative**, la saisine de la CAP n'ayant pas le caractère d'un recours préalable obligatoire (CE, Sect., 5 mai 1972, Simi, n° 82023, p. 347).

§2 : La contestation juridictionnelle

La décision du chef de service est **discrétionnaire**, mais peut **faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir**.

Exemple

La notation ne constitue plus une mesure d'ordre intérieur depuis l'arrêt CE, Sect., 23 novembre 1962, Camara, n^{os} 50328 et 50329, recueil Lebon, p. 627 ; v. aussi CE, 17 octobre 2012, n° [351024](#), Moutel.

Le juge exercera un **contrôle restreint** : erreur de droit, erreur de fait, détournement de pouvoir, erreur manifeste d'appréciation.

Section 3 : La mobilité

La mobilité au sens strict constitue une garantie fondamentale (droits primordiaux de nature législative dont bénéficient les fonctionnaires) de la carrière des fonctionnaires, elle doit permettre en théorie à chaque fonctionnaire de l'une quelconque des trois branches de la fonction publique de **changer de branche sans conséquence néfaste pour sa carrière**.

§1 : Mutation

Le principe hiérarchique, très fort dans la fonction publique, implique que, tant que l'administration ne porte pas atteinte aux droits statutaires de l'agent, ni ne le mute, le recours à l'encontre de ce que le juge qualifie alors de mesure d'ordre intérieur, est irrecevable (CE, 9 juin 2010, Mme A., n° [313322](#)).

En savoir plus : Art. L. 512-18 du CGFP (FPE) :

« L'autorité compétente procède aux mutations des fonctionnaires de l'Etat en tenant compte des besoins du service. »

Dans la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, les mutations prononcées doivent tenir compte des demandes des agents et de leur situation de famille.

Exemple

Une mutation destinée à servir l'intérêt de tiers ou à nuire au fonctionnaire peut être qualifiée de sanction déguisée (p. ex. utilisation de la procédure de décharge de service en lieu et place d'une procédure disciplinaire : CE, 22 octobre 2010, SIVOM du canton de Lorrez-le-Bocage, n° [322897](#)), qui sera annulée pour **détournement de pouvoir** (CE, 13 juillet 1961, Dlle Sahaoun, p. 514 ; CE, 3 novembre 1989, Fassiaux) tout comme le refus de mutation prononcé pour des raisons étrangères à l'intérêt du service (CE, 22 mars 1961, Enard, p. 202). Ainsi, la mutation d'un fonctionnaire sur un emploi de responsabilités moindres dans le seul but de nommer sur son emploi un autre fonctionnaire, alors que cette nomination avait été annulée par le juge administratif, est entachée de détournement de pouvoir, et engage la responsabilité de l'administration (TA de Poitiers, 14 mai 2003, M. Durand c/ Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, AJDA 9 février 2004, p. 273, note E. Aubin). L'irrégularité entachant une mutation est de nature à **ouvrir droit à la réparation du préjudice causé** (CE, 10 décembre 1975, Huguet, RDP 1976, p. 598).

Mais le Conseil d'Etat a considéré que la nomination de M. Courroye en qualité d'avocat général près la cour d'appel de Paris ne constituait pas une sanction disciplinaire déguisée, car cette nomination avait été motivée par la volonté « de rétablir un fonctionnement serein du tribunal de grande instance de Nanterre et ne constituait pas une rétrogradation pour l'intéressé » (CE, 12 juin 2013, M. Courroye, n° [361698](#)).

La mutation doit **respecter le principe de non-discrimination**. Mais la loi prévoit diverses priorités : aux fonctionnaires séparés de leur conjoint ou de leur partenaire à un pacte civil de solidarité, PACS ; travailleurs handicapés ; agents ayant servi dans un quartier urbain difficile.

Les décisions de "mutation", qui doivent être prises dans l'intérêt du service, n'ont pas à être motivées (CE, 21 octobre 1983

, Poinçon), mais sont **susceptibles de recours pour excès de pouvoir** (CE, Sect., 13 décembre 1991, Synd. CGT de la mairie de Nîmes, p. 443). La légalité interne des refus de mutation est contrôlée par le juge administratif selon les modalités du **contrôle restreint** (CE, 4 mars 1992, Amédé, p. 1051), sauf discrimination.

Exemple

Le Conseil d'État considère que la mutation d'office d'un agent dans l'intérêt du service, en tant qu'elle constitue une mesure prise en considération de la personne, ne peut être prise sans que l'agent ait été mis à même de consulter son dossier (CE, Sect., 30 décembre 2003, Min. Education nationale c/ Mme Tirapolsky, n° [234270](#), AJDA, 12 janvier 2004, p. 5, rem. S. Brondel ; AJDA 2004, p. 668, note O. Dord ; la vie dép. et rég. janvier 2004, p. 26 ; RFDA n° 1/2004, p. 201).

Le Conseil d'État (CE, 18 nov. 2005, Baux, n° [285601](#)) estime que l'administration doit comparer l'ensemble des candidatures à un poste en fonction de la situation de famille des intéressés mais aussi en tenant compte de l'intérêt du service.

Pour pouvoir juger qu'une décision de mutation porte une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale au sens des dispositions de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le juge doit s'interroger sur le statut du fonctionnaire, les conditions de service propres à l'exercice de la qualité militaire, rechercher si l'intérêt du service invoqué par l'administration, eu égard aux besoins en personnel de la base de destination, est susceptible de modifier cette appréciation (CE, 3 février 2012, Ministre de la défense et des anciens combattants, n° [347717](#)).

Le Président de la République, qui est compétent en vertu du statut de la magistrature pour prendre les décrets portant nomination aux fonctions exercées par les magistrats, peut muter d'office dans l'intérêt du service les magistrats qui ne bénéficient pas de l'immobilité (CE, 12 juin 2013, M. Courroye, n° [361698](#)).

Une mesure qui ne porte atteinte ni aux perspectives de carrière ni à la rémunération d'un agent mais traduit une discrimination est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En l'absence de discrimination, en revanche, une telle mesure a le caractère d'une simple mesure d'ordre intérieur, insusceptible de recours pour excès de pouvoir (CE, 15 avril 2015, Mme A. c/ Pôle Emploi, n° [373893](#)).

Tel est le cas d'un changement d'affectation, même pris en raison du comportement de l'agent (CE, sect., 25 septembre 2015, Mme B. contre DIRECCTE de Paris, n° [372624](#)).

Mais un retrait de responsabilités qui entraîne une diminution sensible d'attributions et de responsabilités ne constitue pas une simple mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours : c'est une décision susceptible de recours contentieux (CE, 7 octobre 2015, n° [377036](#)).

§2 : Mobilité

Les fonctionnaires étaient statistiquement **peu mobiles**, en comparaison du secteur privé. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont souhaité modifier le statut afin de renforcer la mobilité.

En savoir plus : Art. L. 511-4 du CGFP

« L'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière. Cet accès et cette mobilité peuvent s'exercer par la voie :

1° De la mise à disposition ;

2° Du détachement, suivi ou non d'intégration ;

3° De l'intégration directe ;

Plusieurs modalités de mobilité sont envisageables.

A - Le droit à la mobilité

Depuis la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 a été créé un véritable droit à la mobilité avec, la consécration dans le statut général de la fonction publique d'un droit au départ en mobilité, d'un droit à intégration au-delà de cinq ans de détachement ou encore d'un droit à « capitaliser » un avancement de grade acquis en détachement lors du retour dans l'administration d'origine.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel : comporte un chapitre V consacré au parcours professionnel dans la fonction publique (articles 108 à 110) qui comprend des dispositions visant à favoriser et à valoriser la mobilité entre secteur public et secteur privé. La loi prévoit qu'un fonctionnaire bénéficiant d'une disponibilité pour exercer une activité professionnelle, conserve ses droits à l'avancement pendant une durée maximale de cinq ans. Sa période de disponibilité est assimilée à des services effectifs dans son corps ou cadre d'emplois. La loi prévoit également la possibilité de prendre en compte les activités exercées dans cette position de disponibilité pour une promotion à un grade à accès fonctionnel.

B - L'obligation statutaire de mobilité

L'obligation de mobilité : Certains corps ont par ailleurs une **obligation de mobilité**. C'est le cas pour les corps recrutés par la voie de l'INSP. On a voulu diversifier leur expérience professionnelle afin d'améliorer leurs capacités de gestionnaires.

La mobilité peut même prendre aujourd'hui une **dimension européenne**, afin de permettre à des agents non français d'accéder en cours de carrière à un corps ou cadre d'emplois. L'inverse est aussi tout à fait possible, c'est à dire le départ d'un fonctionnaire français pour une fonction publique étrangère.

La mobilité peut résulter d'une **mise à disposition** : Les administrations et les établissements publics administratifs de l'Etat peuvent, lorsque des fonctions exercées en leur sein nécessitent une qualification technique spécialisée, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé. Cette mise à disposition est assortie du remboursement par l'Etat ou l'établissement public des rémunérations, charges sociales, frais professionnels et avantages en nature des intéressés et de la passation d'une convention avec leurs employeurs. Ces personnels sont soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service où ils servent et aux obligations s'imposant aux fonctionnaires. En outre, la mobilité des fonctionnaires entre les trois fonctions publiques peut s'exercer par la voie de la mise à disposition (loi du 2 février 2007).

La mobilité peut **résulter d'un avancement de grade** : le fonctionnaire est alors tenu de l'accepter sous peine de radiation. Elle peut aussi résulter d'une mutation (cf. *supra*), ou d'une situation de réorientation professionnelle ; ou encore d'une intégration directe ou d'une intégration suite à détachement.

C - La restructuration de service

En cas de restructuration d'un service de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics, l'administration met en œuvre, dans un périmètre et pour une durée fixés par décret en Conseil d'Etat, les dispositifs d'accompagnement du fonctionnaire dont l'emploi est supprimé vers une nouvelle affectation correspondant à son grade, vers un autre corps ou cadre d'emplois de niveau au moins équivalent ou, à sa demande, vers un emploi dans le secteur privé.

Ainsi, le fonctionnaire (FPE) doit bénéficier :

- d'un accompagnement personnalisé dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet professionnel et d'un accès prioritaire à des actions de formation ;
- d'un congé de transition professionnelle, avec l'accord de son employeur, d'une durée maximale d'un an, lui permettant de suivre les actions de formation longue nécessaires à l'exercice d'un nouveau métier auprès d'un employeur public ou dans le secteur privé.

Le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé est affecté dans un emploi vacant correspondant à son grade au sein d'un service du département ministériel ou de l'établissement public dont il relève, dans le département où est située sa résidence administrative.

A sa demande, il bénéficie d'une priorité de mutation ou de détachement dans tout emploi vacant correspondant à son grade, sur l'ensemble du territoire national.

Lorsqu'il ne peut se voir offrir un autre emploi correspondant à son grade, il bénéficie d'une priorité d'affectation ou de détachement dans le département ou, à défaut, dans la région où est située sa résidence administrative.

Le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé dans le cadre du présent article peut bénéficier à l'occasion de sa démission régulièrement acceptée d'une indemnité de départ volontaire, et d'allocation chômage.

Le CSA est consulté sur les conditions de mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement.

Le décret n° [2019-1441](#) du 23 décembre 2019 relatif aux mesures d'accompagnement de la restructuration d'un service de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics précise les dispositifs d'accompagnement des fonctionnaires de l'Etat, des contractuels recrutés sur contrat à durée indéterminée, et des ouvriers de l'Etat en cas de restructurations, dispositifs destinés à accompagner les agents dont l'emploi est susceptible d'être supprimé, vers un nouvel emploi dans la fonction publique ou vers le secteur privé. Durée maximum de 3 ans d'accompagnement ; information obligatoire du CSA sur l'impact prévisionnel de la restructuration notamment, et précise les modalités d'accompagnement.

Section 4 : La Discipline

Le fonctionnaire qui ne respecte pas, volontairement, ses obligations peut faire l'objet de poursuites disciplinaires.

En savoir plus : Poursuites disciplinaires

Article [L. 530-1](#) du CGFP : « 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. »

Les dispositions de cet article sont applicables aux agents contractuels. »

Des garanties ont donc été consacrées afin de protéger tant le public que l'agent. La faute disciplinaire sanctionne tout comportement professionnel incompatible avec l'exercice des fonctions. L'agent fautif sera soumis à une procédure disciplinaire, en principe avec la participation d'un conseil de discipline avant tout prononcé de sanction. L'agent dispose de différentes voies de recours. Il pourra être suspendu par son administration dans l'attente de la sanction éventuelle.

§1 : La faute disciplinaire

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.

A - Notion de faute disciplinaire

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 (CE, 15 novembre 2017, n° [401650](#)). Il n'existe pas de définition légale générale de la faute disciplinaire, sans doute en raison de la difficulté à envisager une définition définitive, qui puisse englober toutes les hypothèses de fait. Le législateur s'est parfois essayé à définir la faute, ponctuellement, mais sans grand succès.

La faute s'apprécie donc *in concreto*.

En savoir plus : Tentatives de définition de la faute

Très ponctuellement, certains statuts donnent une définition de la faute disciplinaire, appliquée à la fonction occupée.

Le statut des magistrats judiciaires précise ainsi, désormais, que « *Tout manquement par un magistrat à l'indépendance, à l'impartialité, à l'intégrité, à la probité, à la loyauté, à la conscience professionnelle, à l'honneur, à la dignité, à la délicatesse, à la réserve et à la discrétion ou aux devoirs de son état constitue une faute disciplinaire.* » (ord. du 22 décembre 1958, art. 43, mod. / loi organique n° [2023-1058](#) du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire). C'est la particularité de l'activité de magistrat qui autorise cette définition de la faute.

Exemple

Les actes de prosélytisme religieux commis dans l'exercice des fonctions « *constituent, eu égard à la nature des fonctions de guichetier en rapport direct avec le public (...) une faute susceptible de perturber la bonne marche du service et contraire à l'honneur professionnel* », et ne sont donc pas amnistiables (CE, 19 février 2009, Christophe Bouvier c/ La Poste, n° [311633](#)).

Un agent public commet une faute déontologique en ayant une relation sexuelle avec une collègue en situation de vulnérabilité morale et financière alors qu'il se trouvait chez elle dans le cadre de ses fonctions d'assistant social pour l'accompagner et notamment instruire une demande d'aide financière qu'elle avait sollicitée (CE, 27 mars 2020, n° [427868](#)).

La faute peut être purement professionnelle, mais aussi être commise **en dehors** des fonctions :

Exemple

comportement incompatible avec l'exercice des fonctions : p. ex. atteintes sexuelles commises par un professeur sur une élève mineure (CE, 9 février 2011, M. Delassaux) ou du comportement portant atteinte à la dignité de la fonction.

La fonction publique comporte un régime disciplinaire destiné à réprimer les fautes commises par les agents publics. La sanction ne concernant que les relations entre l'agent et son administration, cela a pour conséquence, en terme de contentieux, qu'un tiers est dépourvu d'intérêt à déférer une sanction au juge administratif (CE, 17 mai 2006, Bellanger c/ Min. emploi ; v. aussi CE, 6 avril 2016, n° [380570](#)). De même, il n'y a pas de préjudice indemnisable pour la victime au motif de l'insuffisance de la sanction (CE, 2 juillet 2010, Cts Bellanger, n° [322521](#)).

Il peut s'agir d'une **faute purement professionnelle**, mais également **d'une faute commise en dehors** des fonctions (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 (qui doit entraîner reclassement, ou licenciement) ; Mallol (Francis), « La sanction disciplinaire déguisée en droit de la fonction publique », *AJDA* 12/9/2011, n° 29, pp. 1656-1662) ;
- les comportements répréhensibles imputables à un état pathologique (cas d'un agent bipolaire : CE, 17 févr. 2023, région Occitanie, n° [450852](#)) ;
- des faits couverts par l'amnistie (effacement, par la loi pénale, de la peine prononcée, avec extinction de l'action publique ; mais qui n'efface pas les faits matériels et leurs conséquences civiles).

Le juge administratif contrôle l'existence des faits reprochés à l'agent ; il exerce un **contrôle normal**, de la qualification juridique des faits invoqués pour justifier la sanction. Par ailleurs, le juge d'appel est souverain pour vérifier qu'un non-renouvellement de contrat a été fondé sur le comportement général et professionnel et qu'il ne présente pas le caractère d'une sanction disciplinaire (CE, 23 février 2009, n° [304995](#), Moutterlos). Le contrôle du juge variera selon les espèces, sachant qu'il s'attachera à envisager l'étendue de la déconsidération porté sur son administration par les faits de l'agent fautif. La **sanction pourra donc varier**, tout en restant légale, en fonction du moment de l'infraction, du rang hiérarchique de l'agent, de son comportement en fonction ou hors fonction, de la nature des fonctions... En résumé, l'ensemble du comportement de l'agent entrera en compte (CE, Sect., 8 juin 1956, Dardenne, p. 239).

B - Faute disciplinaire et faute pénale

La faute disciplinaire est " *toute faute, commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions* ". 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 (CE, 20 janvier 1988, Elfenzi, p. 17). La **répression pénale** peut se traduire par des **amendes** et des **peines privatives de liberté**, alors que la **répression disciplinaire** se traduit par des **sanctions professionnelles** uniquement. Les premières sont en principe infligées par une juridiction, alors que les secondes le sont par l'administration active (l'autorité investie du pouvoir de nomination), sous le contrôle du juge administratif : on dit qu'il y a **indépendance de la répression disciplinaire et de la sanction pénale**.

Lorsque les faits commis par un agent public donnent lieu à la fois à une action pénale et à des poursuites disciplinaires, l'Administration peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure pénale ; que si elle décide néanmoins de différer sa décision en matière disciplinaire jusqu'à ce que le juge pénal ait statué, il lui incombe, dans le choix de la sanction qu'elle retient, de tenir compte non seulement de la nature et de la gravité des faits répréhensibles mais aussi de la situation d'ensemble de l'agent en cause, à la date à laquelle la sanction est prononcée, compte tenu, le cas échéant, des éléments recueillis, des expertises ordonnées et des constatations faites par le juge pénal (CE, 27 juill. 2009, Min. Éducation nationale c/ Fabienne Boullonnois, n° [313588](#)).

Compte tenu de l'enchaînement de faits, une faute pénale préalable peut se cumuler avec une faute de service.

Exemple

Un militaire qui a été relaxé (du délit de désertion) a ainsi pu faire légalement l'objet d'une sanction disciplinaire, car la légalité de la sanction disciplinaire n'est pas subordonnée à la condition que les faits sur lesquels elle est fondée correspondent à l'ensemble des éléments constitutifs d'une telle infraction pénale (CE, 21 septembre 2011, Ministre de la Défense et des anciens combattants, n° [349222](#)).

Le Conseil d'Etat étend le principe de limitation des sanctions pénales et disciplinaires : si elles peuvent se cumuler à raison des mêmes faits, la durée cumulée des sanctions de même nature ne doit pas excéder la peine encourue la plus sévère (CE, 21 juin 2013, M. B., n° [345500](#)).

C'est à dire que **la qualification retenue par le juge pénal ne s'impose pas à l'administration ni au juge administratif**. La répression disciplinaire et la répression pénale s'exercent donc distinctement.

Exemple

Le Conseil d'Etat a précisé à ce sujet que « *la procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale ; que, par suite, y compris dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits que sont engagées parallèlement les deux procédures, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions répressives aient définitivement statué* » (CE, 27 mai 2009, M. Pierre A., n° [310493](#)).

Ou encore, un même fait peut justifier à l'encontre de la même personne à la fois une sanction pénale et disciplinaire (la règle *non bis in idem* n'est pas en jeu).

§2 : La procédure disciplinaire

Afin de protéger les agents publics contre tout **arbitraire**, des règles de procédure disciplinaire ont été consacrées, **inspirées de la procédure juridictionnelle** permettant à l'agent incriminé d'organiser sa défense avant que la sanction soit prononcée.

En savoir plus : Procédure disciplinaire

Article [L. 532-1](#) du CGFP : « *Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination ou à l'autorité territoriale (...).* »

Les poursuites sont engagées par l'autorité ayant le pouvoir de nomination, et selon le régime de l'**opportunité des poursuites**.

Exemple

Même si un agent est poursuivi au pénal, son administration peut ne pas le poursuivre disciplinairement : CE, Sect., 9 juillet 1948, Archambault.

La loi du 20 avril 2016 a mis fin à l'**imprescriptibilité** des faits fautifs (ce qui n'était pas contraire à la Constitution : CC, n° [2011-199](#) QPC, 25 novembre 2011, M. Michel G. : si le principe de proportionnalité des peines implique que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être pris en compte dans la détermination de la sanction, il appartient à l'autorité disciplinaire compétente de veiller au respect de cette exigence).

Art. [L. 532-2](#) du CGFP : « *Aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction.*

En cas de poursuites pénales exercées à l'encontre du fonctionnaire, ce délai est interrompu jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquiescement, de relaxe ou de condamnation.

Passé ce délai et hormis le cas où une autre procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre du fonctionnaire avant l'expiration de ce délai, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire. »

Par ailleurs, les agents publics bénéficient du principe de présomption d'innocence.

L'agent a depuis la loi du 22 avril 1905 (et suite au scandale des fiches) droit en cas de déclenchement de la procédure disciplinaire, à la **communication de son dossier complet** (CE, 24 juillet 1987, Mme Bauchet, p. 270) (dans un délai suffisant avant la sanction ; et sauf si des circonstances exceptionnelles l'exigent ou si l'agent s'est rendu coupable d'abandon de poste), car la mesure prise, l'est *en considération de sa personne* (C. Ribot, « Les mesures prises en considération de la personne dans le contentieux de la fonction publique », *RDP* 1996, p. 143). La communication est personnelle et confidentielle (l'agent ne peut, sauf accord de l'administration, se faire assister en matière de communication du dossier). Il s'agit d'une « **garantie essentielle** » bénéficiant à **tous les agents publics** (même aux préfets : CE, 17 mai 1985, Kalfon, et aux emplois à la discrétion du gouvernement : CE, 20 octobre 2000, Mme Bukspan), **titulaires ou non** (CE, Ass., 24 octobre 1964, d'Oriano ; CE, 24 février 1975, Dulieu), qui s'inscrit dans le respect du principe général des droits de la défense (CE, Sect., 5 mai 1944, Dame veuve Tromprier-Gravier).

L'exigence de motivation de l'avis du conseil de discipline constitue une garantie. Cette motivation peut être attestée devant le juge administratif par la production de l'avis ou au moins du procès-verbal de la réunion comportant des mentions suffisantes (CE, 12 févr. 2021, M. C., n° [435352](#)).

« Le rapport établi par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire (...) et les observations écrites éventuellement présentées par le fonctionnaire sont lus en séance.... , la communication du rapport émanant de l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire, en temps utile avant la séance, au fonctionnaire déféré devant le conseil de discipline et aux membres de celui-ci satisfait aux fins en vue desquelles sa lecture a été prévue par ces dispositions, et notamment au respect des droits de la défense. Ainsi, la lecture du rapport en séance ne peut être regardée, en elle-même, comme une garantie dont la seule méconnaissance suffirait à entacher d'illégalité la décision prise à l'issue de la procédure. » (CE, 12 févr 2014, M. B., n° [352878](#) ; rapp. CE, Assemblée, 23 décembre 2011, Danthony et autres).

En l'absence de disposition législative contraire, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, à laquelle il incombe d'établir les faits sur le fondement desquels elle inflige une sanction à un agent public, peut apporter la preuve de ces faits devant le juge administratif par tout moyen. Toutefois, tout employeur public est tenu, vis-à-vis de ses agents, à une obligation de loyauté. Il ne saurait, par suite, fonder une sanction disciplinaire à l'encontre de l'un de ses agents sur des pièces ou documents qu'il a obtenus en méconnaissance de cette obligation, sauf si un intérêt public majeur le justifie. Il appartient au juge administratif, saisi d'une sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un agent public, d'en apprécier la légalité au regard des seuls pièces ou documents que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire pouvait ainsi retenir.

Exemple

En l'espèce, commune ayant, pour établir qu'un de ses agents exerçait sans autorisation, en lien avec son épouse, une activité lucrative privée par l'intermédiaire de deux sociétés, confié à une agence de détectives privés le soin de réaliser des investigations dans le but de mettre en évidence les activités professionnelles du couple et d'en administrer les preuves par des surveillances. Le rapport qui lui a été remis par cette agence reposait sur des constatations matérielles du comportement de l'intéressé à l'occasion de son activité et dans des lieux ouverts au public. De tels constats ne traduisaient pas un manquement de la commune à son **obligation de loyauté** vis-à-vis de son agent et pouvaient donc légalement constituer le fondement de la sanction disciplinaire prononcée contre ce dernier (CE, sect., 16 juillet 2014, M. A., n° [355201](#)).

Postérieurement à l'annulation contentieuse de l'avis du conseil de discipline de recours proposant de substituer à la sanction infligée à un agent une mesure moins sévère, l'autorité administrative, qui avait rapporté

cette sanction, comme elle y était tenue à la suite de cet avis, peut légalement la prendre à nouveau (CE, 8 févr. 2019, Commune de Ris-Orangis, n° [409669](#)).

Il a aussi droit à la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix. Une enquête peut être effectuée (à l'initiative de l'administration ou du conseil de discipline) ; le fonctionnaire disposant du droit de présenter des observations écrites ou orales, de citer des témoins, de se faire assister. L'agent bénéficie aussi de la présomption d'innocence (CE, 14 mars 2005, Gollnisch, p. 103).

§3 : Le conseil de discipline

L'autorité administrative doit consulter, **préalablement au prononcé d'une sanction supérieure au blâme**, un conseil de discipline (émanation de la commission administrative paritaire) devant lequel l'agent pourra présenter sa défense. L'**avis** de ce conseil n'est **pas obligatoire**, mais permet d'éclairer l'autorité hiérarchique dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire.

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'**autorité investie du pouvoir de nomination**. Le conseil de discipline est saisi par un rapport de l'autorité disciplinaire indiquant les faits reprochés au fonctionnaire et les circonstances dans lesquelles ils se sont produits. Le fonctionnaire est convoqué par le président du conseil de discipline 15 jours au moins avant la date de la réunion ([CE, Sect., 1^{er} mars 1996, Reynes, n° 146854](#), p. 988) par lettre recommandée AR. Cet organisme rend un avis qui doit être motivé et transmis à l'autorité disciplinaire, qui n'est pas liée (chaque sanction parmi celles proposées, par ordre décroissant, est mise aux voix par le président ; la première qui obtient la majorité des voix est retenue). Siègent au conseil de discipline les **membres de la commission administrative paritaire représentant le grade du fonctionnaire poursuivi, et ceux du grade immédiatement supérieur** (mais pas de fonctionnaires d'un grade inférieur à celui du fonctionnaire poursuivi ni des fonctionnaires ayant manifesté une animosité particulière envers le fonctionnaire poursuivi), ainsi qu'un nombre égal de représentants de l'administration. Le quorum est des 3/4 au moins de ses membres. Le conseil de discipline doit se prononcer dans un délai limité (un ou deux mois selon les cas). Les membres sont tenus au **secret professionnel** (CE, 4 novembre 1992, Paillaud, p. 394).

Le Conseil d'État a décidé que tout fonctionnaire soumis à une procédure disciplinaire peut bénéficier de l'assistance d'un avocat, à moins que cette assistance ne soit expressément exclue par les textes régissant cette procédure ou ne soit incompatible avec le fonctionnement de l'organisme en cours (CE, 9 février 2004, Président du Sénat, [AJDA 1^{er} mars 2004](#), p. 415, rem. M.-C. de Montecler).

Si aucun texte n'impose au conseil de discipline d'informer le fonctionnaire poursuivi de son intention d'entendre des témoins ou de leur identité, l'agent doit cependant être mis en mesure d'assister à cette audition le jour même (CE, 8 mars 2023, n° [463478](#)).

« L'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut légalement infliger à un agent une sanction sur le fondement de témoignages qu'elle a anonymisés à la demande des témoins, lorsque la communication de leur identité serait de nature à leur porter préjudice. Il lui appartient cependant, dans le cadre de l'instance contentieuse engagée par l'agent contre cette sanction et si ce dernier conteste l'authenticité des témoignages ou la véracité de leur contenu, de produire tous éléments permettant de démontrer que la qualité des témoins correspond à celle qu'elle allègue et tous éléments de nature à corroborer les faits relatés dans les témoignages. La conviction du juge se détermine au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile. » (CE, 5 avril 2023, Pôle emploi, n° [463028](#)).

Par ailleurs, comme le précise le CE : *« Dans le cas où, pour prendre une sanction à l'encontre d'un agent public, l'autorité disciplinaire se fonde sur le rapport établi par une mission d'inspection, elle doit mettre cet agent à même de prendre connaissance de celui-ci ou des parties de celui-ci relatives aux faits qui lui sont reprochés, et des témoignages recueillis par les inspecteurs dont elle dispose, notamment ceux au regard desquels elle se détermine. Toutefois, lorsque résulterait de la communication d'un témoignage un risque avéré de préjudice pour son auteur, l'autorité disciplinaire communique ce témoignage à l'intéressé, s'il en forme la demande, i) selon des modalités préservant l'anonymat du témoin.*

ii) Elle apprécie ce risque au regard de la situation particulière du témoin vis-à-vis de l'agent public mis en cause, sans préjudice de la protection accordée à certaines catégories de témoins par la loi....

iii) S'agissant de témoignages d'élèves sur leur professeur, il appartient à l'administration de les anonymiser en fonction de son appréciation du risque de préjudice pour eux. » (CE, Sect., 22 déc. 2023, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, n° [462455](#)).

Enfin, le **droit de se taire** a été consacrée par le Conseil constitutionnel sur un plan général en matière disciplinaire ; tout d'abord en dehors du droit de la fonction publique : « 9. Aux termes de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi". Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Elles impliquent que le professionnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire. » (CC, 8 déc. 2023, n° [2023-1074 QPC](#)).

L'extension au droit de la FP a été rapide :

Tout d'abord pour les magistrats judiciaires : cf. CC, 26 juin 2024, n° [2024-1097 QPC](#).

Et pour les magistrats financiers : CC, 18 oct. 2024, M. Philippe V., n° [2024-1108 QPC](#) : non conformité de la première phrase du dernier alinéa de l'article [L. 223-2](#) du Code des juridictions financières (membres du corps des chambres régionales des comptes devant le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes).

Le CE a emboîté le pas du CC rapidement : cf. CE, Sect., 19 déc. 2024, M. Ottomani, n° [490157](#) : extension à la sanction disciplinaire prise par l'administration à l'encontre de l'un de ses agents (magistrat du parquet, sanction déplacement d'office / min. justice). « Dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire alors que cette information était requise en vertu des principes énoncés aux points 2 et 3, cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit ».

Ce droit comporte des limites : cf. CE, 6 janvier 2025, n° [471653](#) : le droit de se taire « ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent ».

§4 : Les sanctions

L'autorité investie du pouvoir disciplinaire a le choix, une fois la faute reconnue, entre diverses sanctions qui atteignent le fonctionnaire dans sa vie professionnelle.

Les sanctions disciplinaires prises par les ministères en 2010 s'élevaient au nombre de 4965.

La décision par laquelle une administration inflige une sanction disciplinaire à l'un de ses agents a pour objet de tirer les conséquences du comportement de cet agent en vue du bon fonctionnement du service, et non de réparer les préjudices causés à la victime des agissements fautifs. La victime ne peut donc contester la décision disciplinaire en cause ; elle peut toutefois engager une action indemnitaire et, le cas échéant, une action pénale (CE, 17 mai 2006, M. Bellanger, n° [268938](#)).

La sanction **ne peut être rétroactive** (CE, Sect. 27 mai 1977, Loscos, n° 93920, p. 249). **Plusieurs sanctions ne peuvent être prononcées à raison des mêmes faits** (application de la règle *non bis in idem*). Il s'agit là d'un principe général du droit (CE, 23 avril 1958, Commune de Petit Quevilly, *AJDA* 1958, p. 383). La sanction doit être **motivée**, c'est à dire contenir les raisons de fait et de droit sur lesquelles elle se fonde (Loi du 11 juillet 1979 ; CE, Sect., 28 mai 1965, Dlle Riffault, p. 315).

La sanction doit être **proportionnée à la faute commise** : le Conseil d'Etat a opéré un revirement de jurisprudence, passant du **contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation** (CE, Sect., 9 juin 1978, Lebon, n° [05911](#)), abandonné au profit d'un **contrôle normal** sur la sanction choisie par l'administration (CE, Ass., 13 nov. 2013, Dahan, n° [347704](#)). Le juge peut donc annuler une sanction trop grave, mais aussi trop légère.

Exemple

Pour un premier cas de contrôle normal sur une sanction pour un militaire : CE, 1^{er} juin 2015, n° [380449](#), Boromé.

Pour un enseignant chercheur : CE, 6 avril 2016, n° [389821](#).

Pour une confirmation du contrôle normal : CE, 15 oct. 2021, n° [444511](#).

Le Conseil d'État, en tant que juge de cassation, prend en compte la « *nature* » des fonctions afin d'apprécier la proportionnalité de la sanction aux faits commis (CE, 26 janvier 2000, La Poste, *RFDA* 2000, p. 467).

La sanction ne peut pas être automatique : une disposition du statut des personnels de la SNCF est déclarée illégale en ce qu'elle donne un caractère automatique injustifié à une sanction non justifiée par les nécessités du service public confié à l'entreprise (CE, 2 juillet 2008, M. D., n° [309647](#)).

S'il n'existe **pas de définition légale de la faute disciplinaire**, il existe une **échelle légale** des sanctions énumérées dans le statut général (art. L533-1 CGFP). Les sanctions sont classées en 4 groupes par le statut général (fonction publique d'Etat) :

Premier groupe	Deuxième groupe	Troisième groupe	Quatrième groupe
- Avertissement - Blâme - Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours	- Radiation du tableau d'avancement - Abaissement d'échelon - Exclusion temporaire de fonctions (4 à 15 jours) - Déplacement d'office	- Rétrogradation - Exclusion temporaire (de 16 jours à 2 ans)	- Mise à la retraite d'office - Révocation

En savoir plus : Le blâme

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 2^{ème} et 3^{ème} groupes. L'exclusion temporaire de fonctions (privative de toute rémunération) peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Enfin, notons que le recours d'un militaire contre un blâme est aujourd'hui recevable et ne constitue plus une mesure d'ordre intérieur (CE, 12 juillet 1995, Maufroy).

§5 : Les recours

L'agent dispose de plusieurs possibilités de recours à l'encontre d'une sanction disciplinaire : recours administratif gracieux ou hiérarchique ; recours devant le Conseil supérieur de la Fonction publique d'État, Territoriale ou hospitalière ; recours contentieux.

A - Recours administratif gracieux ou hiérarchique

Le fonctionnaire peut présenter un **recours gracieux auprès de l'autorité qui a infligé la sanction** : celle-ci peut la maintenir, l'atténuer ou la retirer dans les conditions de droit commun. Le fonctionnaire peut présenter un **recours hiérarchique** ; le **supérieur hiérarchique appelé à exercer son contrôle sur la légalité d'une décision** de sanction prise par son subordonné peut annuler la décision litigieuse, la maintenir ou la retirer.

En vertu de la loi du 30 juin 2000 (mod. par la loi du 17 mai 2011), les recours contentieux formés par les agents soumis aux dispositions du statut des militaires, à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle, sont, à l'exception de ceux concernant leur recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire, précédés d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO).

Remarque

Précision : Médiation obligatoire préalable (MPO) à la saisine du juge administratif dans certains litiges de la fonction publique : elle a été pérennisée par la loi n° [2021-1729](#) du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, et son décret n° [2022-433](#) du 25 mars 2022.

Ce n'est qu'en cas d'échec de la médiation qu'il est possible de saisir le juge.

Si saisine TA sans avoir effectué la procédure de MPO, le juge rejette la demande et la transmet au médiateur compétent. S'agissant de la fonction publique, le dispositif est entériné pour les fonctionnaires et les contractuels, dans l'éducation nationale (certaines académies, dont Aix-Marseille) et la fonction publique territoriale (dans une CT ou un EP), sous réserve que l'employeur ait signé un accord avec son centre de gestion de la fonction publique territoriale pour lui confier la MPO.

La MPO concerne seulement quelques décisions défavorables pour résumer, touchant la rémunération, le refus de détachement ou de disponibilité, le refus de réintégration à l'issue d'une telle position, la formation, les mesures en faveur des agents handicapés, etc.

B - Recours devant le Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'État

Le fonctionnaire objet d'une sanction disciplinaire peut saisir la **commission de recours du CSFPE**, article 10 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984. Le recours **ne suspend pas l'exécution** de la sanction qui est immédiatement exécutoire. La commission émet soit un avis déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête qui lui a été présentée, soit une recommandation tendant à faire lever ou modifier la sanction infligée. La **recommandation ne lie pas l'autorité** ayant pouvoir disciplinaire qui reste libre de maintenir la sanction, mais qui, si elle la suit, prend une nouvelle décision qui se substitue rétroactivement à celle qui a été initialement prise.

C - Recours contentieux

Le **recours contentieux sur le fond ne suspend pas l'exécution de la sanction** (d'où l'intérêt du référé-suspension (cf. CE, ord., 29 avril 2010, M. Matelly), et du référé-liberté (cf. CE, 4 juin 2012, La Poste). Le recours doit être intenté dans le délai de recours de **2 mois à compter de la date de notification** de la décision litigieuse (prorogation en cas de recours gracieux ou de recours à un Conseil supérieur).

L'agent ne peut être sanctionné du fait d'avoir utilisé une voie de recours juridictionnelle.

Le juge exerce un contrôle normal sur la qualification juridique des faits ayant conduit à infliger une sanction (CE, 15 juin 2005, M. B., n° [261691](#)). Le juge administratif vérifie : si l'auteur de l'acte était compétent ; si les règles de forme et de procédure ont été respectées ; l'exactitude matérielles des faits ; s'il n'y a pas eu violation de la loi, détournement de procédure ou de pouvoir ; s'il n'y a pas eu erreur d'appréciation (contrôle normal : CE, ass., 13 nov. 2013, Dahan) : si le choix de la sanction n'est pas « *disproportionné* ».

Le Conseil d'État, dans la continuité de la Cour européenne, applique désormais **l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme** au droit disciplinaire de la fonction publique.

Exemple

CE, 23 février 2000, M. L'Hermitte ; CE, 18 octobre 2000, Terrail, *RFDA* 2000, p. 1368.

Et sur le rejet du recours de M. Dahan devant la CEDH : CEDH, 3 nov. 2022, aff. n° [32314/14](#).

La condition de cette application réside dans l'absence de participation de l'agent à une activité liée à la puissance publique ou à une activité visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. Cela signifie que les conseils de discipline doivent statuer en **audience publique, de façon équitable et impartiale**. Ces garanties procédurales élémentaires ne posaient cependant pas de difficultés particulières auparavant.

Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes. L'appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des fautes commises relève 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.

Exemple

CE, 27 février 2015, La Poste, n° [376598](#) ; CE, 16 février 2015, commune de Saint-Dié-des-Vosges, n° [369831](#)).

CE, 6 janvier 2025, n° [471653](#) : légalité de la sanction d'exclusion définitive d'un élève gardien de la paix en scolarité à l'École nationale de police pour avoir tenu des propos soulignant de manière appuyée le « courage » des terroristes auteurs de l'attentat du Bataclan, et indiqué éprouver du « respect » pour les auteurs de ces attentats, qualifiés de « soldats ».

Le juge de l'excès de pouvoir doit vérifier si toutes les sanctions moins sévères que la sanction prononcée, et susceptibles de lui être infligées étaient, en raison de leur caractère insuffisant, hors de proportion avec les fautes qu'il avait commises ; le juge de cassation contrôle que toutes les autres sanctions possibles ne sont pas hors de proportion avec la faute (CE, 27 mars 2020, Sté Orange).

§6 : La suspension

La suspension est une **mesure provisoire** qui permet d'écarter temporairement du service un fonctionnaire suspecté d'avoir commis une **faute grave**. Elle permet d'attendre le résultat d'une instruction ou le prononcé d'une sanction définitive.

La suspension est donc une **mesure conservatoire**, et non disciplinaire, destinée dans l'intérêt du service, à écarter l'agent afin que sa présence ne trouble pas le fonctionnement du service. Elle est prononcée sans formalités, et n'a **pas à être motivée** (CE, Sect., 26 juin 1959, Reinhart, p. 397).

En savoir plus : Suspension

Article [L. 531-1](#) du CGFP : « Le fonctionnaire, auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline.

Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. »

L'agent, pendant la suspension, **conserve son traitement**, l'indemnité de résidence, le supplément familial et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée **dans le délai de 4 mois**. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité, ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions. La suspension est une mesure conservatoire et provisoire. Elle ne présente pas par elle-même un caractère disciplinaire et, à ce titre, n'est **pas soumise aux garanties disciplinaires**.

Exemple

CE, 15 décembre 2000, M. Vankemmel et Syndicat des professeurs hospitalo-universitaires.

Pour une jurisprudence récente, dans l'enseignement supérieur, concernant la suspension d'un président université : la décision est de la compétence du ministre. Une telle mesure a pour effet de suspendre l'exercice par l'intéressé de ses fonctions au sein de l'établissement, en particulier ses activités d'enseignement et de recherche. Elle emporte nécessairement la suspension du droit, attaché à l'exercice des fonctions, d'accéder aux locaux de l'établissement. En revanche, elle est en principe sans effet sur l'exercice d'un mandat électif attaché à la qualité de membre du personnel de l'enseignement supérieur (CE, 28 mai 2024, n° [488994](#)).

V. aussi CE, 18 oct. 2024, n° [470016](#) : « Il résulte de l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, désormais codifié aux articles L. 531-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), que l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire peut suspendre un fonctionnaire ayant commis une faute grave mais doit, à l'expiration d'un délai de quatre mois, le rétablir dans ses fonctions si aucune décision n'a été prise par elle à son encontre, sauf s'il fait l'objet de poursuites pénales. Lorsque tel est le cas, l'autorité administrative peut le rétablir dans ses fonctions si les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle, ou, depuis la modification issue de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, lui attribuer provisoirement une autre affectation ou procéder à son détachement, ou encore prolonger la mesure de suspension en l'assortissant, le cas échéant, d'une retenue sur traitement. ...Les dispositions de cet article ne font cependant pas obligation à l'administration de prononcer la suspension qu'elles prévoient à l'encontre d'un agent empêché de poursuivre ses fonctions du fait de mesures prises dans le cadre d'une enquête ou procédure pénales, ni de lui attribuer provisoirement une autre affectation ou de le détacher dans un autre corps ou cadre d'emploi, et ne l'empêchent pas d'interrompre, indépendamment de toute action disciplinaire, le versement de son traitement pour absence de service fait, notamment dans le cas où il fait l'objet d'une incarcération ou d'une mesure de contrôle judiciaire lui interdisant d'exercer ses fonctions ».

La suspension **ne rompt pas le lien unissant l'agent à l'administration**. Le fonctionnaire considéré comme en activité, **continue de bénéficier de l'ensemble des droits reconnus** par le statut et reste **soumis également aux obligations** prévues par le statut et notamment à l'obligation de réserve.

La suspension prend fin dans trois hypothèses (essentiellement) :

- **levée de la mesure** : l'administration a toujours la possibilité de lever la suspension, si elle considère que le fonctionnaire peut rejoindre son poste sans inconvénient pour le fonctionnement du service ;
- **décision à l'issue de la procédure disciplinaire** : lorsque l'autorité hiérarchique compétente a statué disciplinairement sur le cas du fonctionnaire suspendu ;
- rétablissement dans les fonctions **à l'issue du délai de 4 mois**, sauf si le fonctionnaire est l'objet de poursuites pénales (le rétablissement dans les fonctions n'implique pas l'abandon des poursuites disciplinaires).

Section 5 : La responsabilité des agents publics

La responsabilité du fonctionnaire pour les dommages causés dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions doit être appréciée avec diligence et vigilance. Mais un régime de responsabilité trop lourd peut décourager les fonctionnaires ou les inciter à l'inaction.

En vertu de l'art. [L. 121-9](#) du CGFP : "L'agent public, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées".

Les fonctionnaires doivent répondre de leurs fautes, ce qui peut engendrer une responsabilité pénale, civile ou administrative.

§1 : Le renforcement de la responsabilité pénale

Pendant longtemps, les agents publics ont bénéficié d'une quasi immunité pénale (art. 75 de la Constitution de l'an VIII qui subordonnait les poursuites à l'encontre des agents publics à l'obtention préalable d'une décision du chef de l'Etat en Conseil d'État), doublée d'un privilège de juridiction (loi des 16 et 24 août 1790 et décret du 16 fructidor an III), grâce à l'interdiction faite aux tribunaux judiciaires de les poursuivre. **Mais la pénalisation de l'action publique n'a cessé de progresser.**

Le Code pénal consacre par ailleurs la **compétence du juge judiciaire** pour connaître des crimes et délits commis par les fonctionnaires, et en ce qui concerne l'interprétation et l'appréciation de la légalité des actes administratifs, lorsque de leur examen, résulte la solution du procès pénal qui lui est soumis (article [111-5](#) du Code pénal).

Remarque

Sur les obligations déontologiques du fonctionnaire, qui sont sanctionnées au pénal, cf. leçon n° 8.

La responsabilité pénale des agents publics a connu récemment de nouveaux développements sur deux plans : la sanction des dommages commis à la suite de faits non intentionnels, et le harcèlement.

A - Aménagement de la pénalisation des faits non intentionnels

Une infraction pénale ne constitue **pas nécessairement une faute personnelle** (TC, 14 janvier 1935, Thépaz), même dans l'hypothèse d'une infraction volontaire.

Le juge peut par ailleurs décider que, compte tenu de l'enchaînement des faits, une faute pénale préalable peut se cumuler avec une faute de service.

Exemple

CE, 2 juin 2010, M. Fauchère, n° [307772](#) : expulsion constituant une prise illégale d'intérêts, mais qui présente aussi le caractère de faute de service, compte tenu des moyens disproportionnés mis en œuvre.

La pénalisation de l'action publique aura marqué les années 1990. L'attente de l'opinion publique en matière de responsabilité des acteurs publics a grandi, et ce, même en cas d'infractions non intentionnelles.

Cette attente en matière de pénalisation a conduit à l'adoption de la **loi du 13 mai 1996**, qui développe la **responsabilité pénale personnelle des élus et des fonctionnaires**, modifiant l'article [121-3](#) alinéa premier du code pénal, disposant qu'il n'y a point crime ou délit sans intention de le commettre. Mais l'article contient un deuxième et un troisième alinéas formulés comme suit : « *Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la vie d'autrui. Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas*

d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements, *sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* » ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. Ces dispositions sont intégrées au statut général des fonctionnaires (article 11 bis A de la loi du 13 juillet 1983).

Le Conseil d'État (9 mai 1996) a fait différentes propositions relatives à la responsabilité pénale des agents publics en cas **d'infractions non intentionnelles**. Il en est résulté que parallèlement à la pénalisation des faits non intentionnels commis dans l'exercice des fonctions (loi du 13 mai 1996 susvisée), **la loi fait désormais obligation à l'administration d'assurer la protection de son agent, en activité ou retraité, lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle**. Cette protection couvre tant les condamnations à dommages et intérêts, que l'assistance juridique de l'intéressé. Mais la multiplication des actions pénales à l'encontre des agents publics, qui a suivi l'adoption de ces textes, a conduit à leur réaménagement dans le sens d'un **adoucissement**. La loi "Fauchon" du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels réécrit notamment en partie l'article 121-3 du Code pénal relatif à l'élément intellectuel de l'infraction pénale d'imprudence ou de négligence.

Désormais il s'agit d'une **faute « qualifiée »**, lorsque le **lien de causalité est indirect**, qui consiste soit en une faute de mise en danger délibérée (ce qui correspond à une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement), soit en une faute caractérisée exposant à un risque grave (faute caractérisée qui exposerait autrui à un risque d'une particulière gravité que cette personne ne pouvait ignorer, ce qui implique la réunion de trois conditions cumulatives). Cette loi devrait enfin répondre aux attentes des élus locaux et des fonctionnaires-décideurs publics, en matière de responsabilité pénale. La responsabilité pénale du fonctionnaire ne peut donc plus être engagée que dans deux hypothèses lorsqu'il est **auteur indirect** de l'infraction (faits non intentionnels) :

- s'il **viole de façon délibérée** une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ;
- s'il commet une **faute caractérisée** qui expose autrui à un danger d'une particulière gravité **qu'il ne pouvait ignorer** (3 conditions : faute caractérisée ; risque d'une particulière gravité ; que l'agent ne pouvait pas ignorer).

Autrement dit, il doit avoir contribué à la réalisation du dommage ou ne pas avoir pris les mesures permettant de l'éviter. La seule exonération possible est le cas de force majeure.

En savoir plus : Figurent désormais parmi les infractions non intentionnelles

Les atteintes involontaires à la vie (art. 221-6 du C. pén.), les atteintes involontaires à l'intégrité de la personne (art. 222-19 du C. pén.), la mise en danger de la vie d'autrui (art. 223-1 du C. pén.). Ces modifications de la loi pénale ont porté leurs effets dans des affaires au retentissement médiatique important.

Affaire du "Drac" : Cass. Crim., 12 décembre 2000, Mme R. et autres.

B - Harcèlement

1. Harcèlement sexuel

L'article [L. 133-1](#) du CGFP dispose : « *Aucun agent public ne doit subir les faits :*

1° De harcèlement sexuel, constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante ;

2° Ou assimilés au harcèlement sexuel, consistant en toute forme de pression grave, même non répétée, exercée dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers. »

La sanction disciplinaire ne préjuge en rien des poursuites pénales éventuellement envisageables par ailleurs.

Exemple

CE, 15 janvier 2014, La Poste SA : sont susceptibles de recevoir la qualification de harcèlement sexuel et de justifier, pour cette raison, le prononcé d'une sanction disciplinaire à l'encontre d'un agent public : les propos ou comportements à connotation sexuelle, répétés ou même, lorsqu'ils atteignent un certain degré de gravité, non répétés, qui sont tenus dans le cadre ou à l'occasion du service, qui ne sont pas désirés par celui ou celle qui en est le destinataire et qui ont pour objet ou pour effet soit de porter atteinte à sa dignité, soit, notamment lorsqu'ils sont le fait d'un supérieur hiérarchique ou d'une personne qu'elle pense susceptible d'avoir une influence sur ses conditions de travail ou le déroulement de sa carrière, de créer à l'encontre de la victime une situation intimidante, hostile ou offensante.

2. Harcèlement moral

De plus, un article [L. 133-2](#) du CGFP dispose : « *Aucun agent public ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.* »

Article [L. 133-3](#) du CGFP : « *Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un agent public en raison du fait que celui-ci :*

1° *A subi ou refusé de subir les faits de harcèlement sexuel mentionnés à l'article L. 133-1, y compris, dans le cas mentionné au 1° de cet article, si les propos ou comportements n'ont pas été répétés, ou les agissements de harcèlement moral mentionnés à l'article L. 133-2 ;*

2° *A formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces faits ou agissements ;*

3° *Ou bien parce qu'il a témoigné de tels faits ou agissements ou qu'il les a relatés.*

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder à ces faits ou agissements. »

Sanctionnable disciplinairement, le harcèlement moral est défini comme un ensemble d'actions répétées à l'égard de l'agent, qui « *ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel* » (Emilie Marcovici, "Les spécificités de la répression du harcèlement sexuel dans la fonction publique", *AJFP* 2011 p. 212).

Exemple

Un chef de bureau cantonné dans des tâches subalternes et des conditions de travail indignes a été considéré comme victime de harcèlement moral, faute engageant la responsabilité de l'administration (TA de Besançon, 11 décembre 2003, Braido c/ Centre de réadaptation de Quingey, *AJFP* n° 2/2004, p. 87). Par contre, le comportement autoritaire, agressif et peu respectueux d'un supérieur à l'encontre d'un subordonné n'a pas été qualifié de harcèlement moral (CAA de Nancy, 16 juin 2011, n° [10NC01026](#)).

Les agissements répétés d'un maire à l'égard de l'une de ses secrétaires ont été jugés par la Cour de cassation comme constituant 12 faits au moins susceptibles de tomber, en raison de la circonstance de leur commission et de l'objectif poursuivi, sous le coup des dispositions de l'article 222-33-2 du Code pénal qui sanctionne le délit de harcèlement moral :

1. du refus d'harmoniser le traitement de l'agent sur la loi des 35 heures ;
2. de son exclusion temporaire pour trois jours ;
3. de la réduction du temps de travail de 7 heures à 3 heures hebdomadaires ;
4. du changement unilatéral des horaires de travail ;
5. du refus de la laisser accéder sur son lieu de travail en changeant les serrures de la porte d'entrée de la mairie ;
6. de la décision de l'isoler dans une salle de mairie afin de contrôler étroitement l'accès aux documents ;
7. du changement du mot de passe de son ordinateur ;
8. de l'obligation devant laquelle elle fut mise de présenter des excuses au maire et à son adjoint ;
9. de réflexions répétitives et désobligeantes qui lui furent faites devant témoins ;
10. de reproches injustifiés sur son travail effectués devant témoins ;
11. du non-paiement de ses salaires ;
12. de sa mise en demeure pour abandon de poste et sa radiation des cadres.

La Cour a rappelé que le délit de harcèlement moral implique de la part de son auteur des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail de la victime, dégradation susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, ou d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel, ce qui excluait les décisions de mise en œuvre de l'ARTT et de mise en œuvre de la procédure d'abandon de poste, au demeurant annulées par le juge administratif. Le maire est déclaré définitivement coupable de harcèlement moral et condamné à mille euros d'amende (Cass. Crim., 21 juin 2005, Jean-Noël X, maire de la Commune de Laval-sur-Doulon, n° [04-86936](#)).

Enfin, le harcèlement ouvre droit à la protection fonctionnelle (cf. *infra*), à condition d'avoir été établi (CE, 12 mars 2010, Commune de Hoenheim, n° [308974](#)).

D'une part, il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral, de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement ; il incombe à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement ; la conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile. D'autre part, pour apprécier si des agissements dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral revêtent un tel caractère, le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral ; en revanche, la nature même des agissements en cause exclut (dénigrement systématique, réduction des attributions...), lorsque l'existence d'un harcèlement moral est établie, qu'il puisse être tenu compte du comportement de l'agent qui en a été victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui ; le préjudice résultant de ces agissements pour l'agent victime doit alors être intégralement réparé (CE, sect., 11 juillet 2011, Mme A, n° [321225](#)).

Un fonctionnaire victime de harcèlement moral peut être affecté, muté ou détaché sur décision de son employeur (CE, 19 décembre 2019, M. B., n° [419062](#)).

Le droit de ne pas être soumis à un harcèlement moral constitue pour un fonctionnaire une liberté fondamentale (CE, ord., 19 juin 2014, commune du Castellet).

Les agents des chambres de commerce et d'industrie sont régis par les seuls textes pris en application de la loi n° [52-1311](#) du 10 décembre 1952 à l'exclusion de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Les dispositions de l'article 6 quinquies de cette loi, relatif aux comportements de harcèlement moral, ne s'appliquent pas à eux.

Exemple

Toutefois, indépendamment des dispositions de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983, le fait pour un agent d'une chambre de commerce et d'industrie de faire subir aux personnes placées sous son autorité des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de leur condition de travail susceptible de porter atteinte à leurs droits et dignité, d'altérer leur santé physique ou mentale ou de compromettre leur avenir professionnel, caractérise un comportement de harcèlement moral et est constitutif d'une faute de nature à justifier le prononcé d'une sanction disciplinaire (CE, 21 nov. 2014, Chambre de commerce et d'industrie Nice-Côte-d'Azur, n° [375121](#)).

Le maintien d'un agent public pendant une période de trois ans dans un emploi sans véritable contenu puis, pendant une année supplémentaire, en dépit de demandes répétées de nouvelle affectation de sa part, dans une situation dans laquelle plus aucune mission effective ne lui est confiée, suivi de propositions de postes ne correspondant ni à ses qualifications, ni à ses compétences, caractérise « *des agissements constitutifs de harcèlement moral et une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue le droit, pour tout agent public, de ne pas y être soumis* » (CE, 2 octobre 2015, Commune de Mérignac, n° [393766](#)).

Cf. circulaire n° [SE1 2014-1](#) du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique.

§2 : La responsabilité civile

La responsabilité civile des fonctionnaires est **difficile à mettre en œuvre**. Les fautes des agents publics peuvent en effet causer des **préjudices considérables qu'ils ne peuvent couvrir sur leur patrimoine personnel**.

C'est pourquoi, en vertu d'une théorie jurisprudentielle bien connue le fonctionnaire est en principe responsable des dommages qu'il cause à son service ou aux administrés par ses **fautes personnelles** et non par ses fautes de service.

En savoir plus : Définition

La célèbre définition de Laferrière (concl. sur TC, 5 mai 1877, Laumonier-Carriol) :

« Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur mandataire de État plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions et ses imprudences, l'acte reste administratif et ne peut être déféré aux tribunaux, si, au contraire, la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par une voie de fait, une imprudence, la faute est imputable au fonctionnaire et non à la fonction, et, l'acte, perdant son caractère administratif, ne fait plus obstacle à la compétence judiciaire », il est irresponsable en cas de faute de service (TC, 30 juillet 1873, Pelletier, n° [00035](#)).

La faute personnelle qui, bien que commise pendant le service, en est détachable car caractérisée par un manquement volontaire et inexcusable à des obligations d'ordre professionnel et déontologique, conduit à pouvoir engager la responsabilité de l'agent devant le juge judiciaire (Cass. Civ., 18 janv. 2023, n° [21-13.369](#)).

L'abrogation de la garantie des fonctionnaires initialement consacrée par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII par le décret-loi du 19 septembre 1870 conduit ainsi à une distinction majeure entre faute personnelle et faute de service. Cette dernière est exclusivement **imputable à l'administration**, et non à l'agent. Le droit administratif consacre par ailleurs une dichotomie au sein de la faute de service : si en principe la responsabilité de l'administration est engagée pour **faute simple**, dans certains cas, dans lesquels l'action est plus délicate, elle ne le sera que sur le fondement de la **faute lourde**.

Exemple

Service pénitentiaire (CE, Sect., 3 octobre 1958, Rakotoarinovy) ou police administrative selon les circonstances (CE, 10 février 1905, Tomaso Greco).

La jurisprudence admet aussi que dans le cas de **cumul de fautes**, la victime dispose d'**un choix entre l'action contre l'agent et le procès contre l'administration**.

Exemple

CE, 3 février 1911, Anguet, p. 146.

Cette solution, dans un sens favorable à la victime, a même été étendue aux hypothèses dans lesquelles la jurisprudence considère qu'il y a **cumul de responsabilités en cas de faute unique**.

Exemple

CE, 26 juillet 1918, Époux Lemonnier.

Cette dernière voie permet d'éviter le risque d'insolvabilité en cas de faute de service ou même de faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service.

Exemple

CE, 18 novembre 1949, Dlle Mimeur, Defaux, Besthelsemer, 3 arrêts.

Ce n'est que dans un deuxième temps que l'administration peut se retourner, devant la juridiction administrative, contre son agent afin de se faire rembourser à hauteur de la responsabilité personnelle de l'agent

Exemple

CE, Ass., 28 juillet 1951, Laruelle et Delville.

On rappellera que la faute personnelle, aujourd'hui, est :

- soit la faute commise en dehors du service et dépourvue de tout lien avec lui ;
- soit liée au service, mais celui-ci étant exploité à des fins strictement personnelles ;
- soit enfin la faute commise au sein du service mais détachable de celui-ci car représentant un manquement d'une particulière gravité (violence...).

Par ailleurs, on doit reconnaître que, **concrètement, la faute personnelle a quasiment disparu, par absorption dans la faute de service** (J.-M. Becet, "L'échec du système actuel de la responsabilité pécuniaire des agents publics à l'égard de l'administration", *Mélanges Stassinopoulos*, 1974, p. 165).

La juridiction compétente pour la réparation d'un dommage prétendument causé par un agent public dépend du caractère personnel ou non de la faute de l'agent et non de la personne contre laquelle l'action est engagée (TC, 15 juin 2015, n° 4007).

Enfin, l'agent peut chercher engager la responsabilité de l'administration en tant qu'employeur, notamment en cas de carence, ou de préjudice d'anxiété.

Exemple

CE, 3 mars 2017, A. c/ Min. Défense, n° [401395](#).

Section 6 : La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines (GRH) constitue l'un des éléments du management. Elle présente des particularités en ce qui concerne les personnels dits publics, en raison de plusieurs références : **un but de service public**, qui doit à la fois mobiliser les personnels et les valoriser ; une **stabilité de la carrière** et une **garantie de « l'emploi »** ; un **niveau de recrutement supérieur à la moyenne**, notamment dans la fonction publique de l'État ; le **paritarisme**. La GRH dans l'administration doit intégrer tous ces facteurs afin de convertir le cadre statutaire en atout, en consacrant notamment une **gestion en terme de métier** (gestion des compétences), **combinée** à une **gestion en terme de carrière** (dans le cadre de corps, de grades, de métiers).

On peut identifier quatre domaines de la fonction « *gestion des ressources humaines* » :

- la gestion administrative du personnel : amélioration de l'organisation des concours, avancement de grade, des détachements, mieux connaître l'emploi public... ;
- les relations sociales : la GRH doit accompagner le développement des organismes de participation (commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires...) ;
- le développement des ressources humaines : vers une politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), amélioration tant de la gestion collective qu'individuelle (orientation, mobilité, avancement, formation...) par une redécouverte des règles contenues dans le statut, par la confirmation de la déconcentration de la gestion des personnels, qui seule semble en effet donner des résultats positifs ;
- l'organisation du travail : le travail évolue considérablement dans son contenu, face au progrès technologique, et à la modification des attentes envers le service public. Le temps de travail évolue, et des préoccupations nouvelles apparaissent, comme l'ergonomie, l'amélioration des conditions de travail dans l'espace (ce qui conforte la médecine de prévention notamment). L'action sociale doit par ailleurs se développer (aides sociales, associations ou services d'action sociale).

On le comprend, la GRH moderne implique un nombre important d'acteurs, qui seront chargés de mettre en œuvre des principes complémentaires destinés à améliorer la prise en compte des personnels. Aujourd'hui, on regroupe les principes de la GRH dans la fonction publique autour de plusieurs pôles : la **consécration d'une gestion de proximité** (déconcentration de la gestion individuelle) ; la **professionnalisation du recrutement** (à insérer, plus globalement, dans un véritable processus d'insertion dans la fonction publique ; professionnalisation des jurys ; amélioration de la formation pendant le stage) ; l'**évaluation individuelle des personnels** (développement de l'entretien individuel, à la fois bilan de l'action entreprise et contrat pour le futur) ; la **mobilité** (tant interne qu'externe) ; la **formation continue** ; la **transparence** de la gestion vis-à-vis des agents. Ces principes ne sont pas tous nouveaux, mais bénéficient désormais d'une **effectivité croissante**. Enfin, il faut assimiler l'idée que le secteur public doit faire face à une certaine banalisation des avantages qu'il procure traditionnellement, telle la garantie de l'emploi. Nombre de salariés raisonnent désormais en évolution de carrière, notamment en termes de mobilité, et considèrent que le secteur public peut très bien n'être qu'une **étape transitoire dans leur cursus professionnel**. C'est ici une donnée importante au regard de la prise en compte de la gestion des effectifs.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) dans le secteur public, aussi appelée GPMC (Gestion Prévisionnelle des Métiers et des Compétences), a été popularisée par le rapport public de M. Jacques Rigaudiat, en 1994 (déjà un rapport d'étude remis au Premier ministre sur la gestion prévisionnelle des effectifs dans les services de l'État, de mars 1990, développait l'idée). On estime que la mise en place de la GPEEC nécessite un certain nombre de préalables : la reconnaissance de sa propre nécessité, l'identification de l'évolution à venir des missions publiques, la connaissance précise des effectifs, et une gestion des ressources humaines opérationnelle. Elle doit alors permettre la mise en place d'une organisation « *fine* » des carrières, c'est-à-dire adaptée à chaque agent, des réorientations en cours de carrière, une souplesse accrue afin de permettre un accompagnement professionnel réel, fondé notamment sur une meilleure mobilité et sur une formation continue accrue.

Les **lignes directrices de gestion** (LDG), consacrées dans la fonction publique par la loi "TFP" de 2019, sont de la compétence de l'autorité administrative, après avis du CSA.

Elles ont pour but de : déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ; fixer les orientations générales en matière de mobilité et de promotion et de valorisation des parcours (v. D. 29 nov. 2019). Le ministre de la Fonction publique est d'ailleurs chargé par cette loi de présenter, y compris pour la FPT, au CSFPT, tous les trois ans, une feuille de route indiquant les orientations en matière de GRH dans la fonction publique et leur impact prévisionnel sur les collectivités territoriales.

Dans la FPE, les LDG sont établies par le ministre et sont transmises, pour accord, à la DGAFP. Chaque établissement public de l'État peut élaborer ses propres LDG, qui doivent alors être compatibles avec les LDG ministérielles.

Les LDG, donnant plus de marge de manœuvre aux gestionnaires RH, commencent à produire du contentieux.

Exemple

Ainsi, le CE a considéré, dans un litige relatif à une LDG concernant le maintien au-delà de la limite d'âge, que « *Dans le cas où un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer parmi ceux qui sont en droit d'y prétendre, l'autorité compétente peut, alors qu'elle ne dispose pas en la matière du pouvoir réglementaire, encadrer l'action de l'administration, dans le but d'en assurer la cohérence, en déterminant, par la voie de lignes directrices, sans édicter aucune condition nouvelle, des critères permettant de mettre en œuvre le texte en cause, sous réserve de motifs d'intérêt général conduisant à y déroger et de l'appréciation particulière de chaque situation. Dans ce cas, la personne en droit de prétendre à l'avantage en cause peut se prévaloir, devant le juge administratif, de telles lignes directrices si elles ont été publiées.* » (CE, 21 sept. 2020, CNRS).

Pour une jurisprudence concernant des LDG établissant des critères de choix en matière de mutation, en cas de classement identique d'agents (CE, 22 mars 2021, n° [426811](#)).

Des LDG (relatives à la mobilité des personnels de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports) non transmises au ministre de la FP ont été jugées irrégulières (CE, 5 juillet 2022, n° [448711](#)).