

Guide de prévention de la radicalisation dans la fonction publique

Quels outils statutaires de prévention
et d'action ?

Préambule

Les administrations, les collectivités territoriales et les établissements publics sont concernées par la prévention et la lutte contre la radicalisation, au même titre que l'ensemble de la société française.

En particulier, il est de la responsabilité des employeurs publics de renforcer la détection et le **traitement des situations signalées de radicalisation** violente chez des agents publics, notamment pour ceux qui évoluent en lien avec des publics fragiles.

Dans le cadre du plan national de prévention de la radicalisation (PNPR), notamment sa mesure 20, présenté le 23 février 2018 par le Premier ministre, **le présent guide vise à rappeler les moyens d'action pouvant être mobilisés** par les administrations ainsi que, les procédures à mettre en œuvre face à des **agents signalés comme radicalisés**.

L'enjeu est d'**assurer la sécurité et de contribuer à prévenir et lutter contre la radicalisation violente, tout en veillant à faire preuve de mesure** et de discernement en vue d'éviter toute attitude pouvant conduire, à l'inverse, à des discriminations

Ce guide a été élaboré avec le concours de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), de la Direction générale des collectivités locales et de la Direction générale de l'offre de soins.

« La radicalisation est un processus par lequel un individu ou un groupe adopte des velléités de violence, directement liées à une idéologie extrémiste à contenu politique, social ou religieux qui conteste l'ordre établi sur le plan politique, social ou culturel¹. »

Les trois critères cumulatifs de la radicalisation violente sont donc :

- => Un processus marqué par des ruptures comportementales ;
- => L'adhésion à une idéologie extrémiste ;
- => L'adoption de la violence (risque de passage à l'acte, soutien, apologie).

¹ Cf. guide interministériel de prévention de la radicalisation (mars 2016)

Table des matières

1 LA DETECTION DES COMPORTEMENTS CONTRAIRES A LA DEONTOLOGIE ET LEUR SIGNALEMENT	3
1.1. DIFFERENTES MANIFESTATIONS DE LA RADICALISATION PEUVENT PORTER ATTEINTE AUX OBLIGATIONS DEONTOLOGIQUES	3
UN COMPORTEMENT CONTRAIRE AUX OBLIGATIONS DEONTOLOGIQUES DANS LE CADRE DE L'EXERCICE DES FONCTIONS.....	3
DES AGENTS SIGNALES COMME RADICALISES EN DEHORS DU SERVICE	4
1.2. S'ORGANISER ET SENSIBILISER.....	4
1.3. SIGNALER.....	5
2. LES MOYENS D'ACTION A LA DISPOSITION DES EMPLOYEURS.....	6
2.1. ANALYSER LES FAITS, LES ETABLIR, QUALIFIER JURIDIQUEMENT LES COMPORTEMENTS	6
2.2. AGIR AVANT LA TITULARISATION OU LE RENOUVELLEMENT DU CONTRAT.	6
2.3. LES MOYENS D'ACTION STATUTAIRES CONCERNANT LES AUTRES AGENTS.....	7
CONTROLLER ET SIGNALER.....	7
CHANGER L'AFFECTATION OU LES ATTRIBUTIONS	7
MUTER DANS L'INTERET DU SERVICE.....	7
RETIRER UN EMPLOI FONCTIONNEL.....	8
SUSPENDRE L'AGENT DE SES FONCTIONS	8
SANCTIONNER DISCIPLINAIREMENT	9
2.4. LE REGIME SPECIFIQUE DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE	11
MUTER, REVOQUER UN AGENT DE L'ETAT AU TITRE DE LA PROCEDURE DU IV DE L'ARTICLE L.114-1 DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE POUR LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT	11
RETIRER UN AGREMENT OU UNE HABILITATION AU TITRE DES ARTICLES L.114-1 ET R.114-2 DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE	11

1 LA DETECTION DES COMPORTEMENTS CONTRAIRES A LA DEONTOLOGIE ET LEUR SIGNALEMENT

1.1. DIFFERENTES MANIFESTATIONS DE LA RADICALISATION PEUVENT PORTER ATTEINTE AUX OBLIGATIONS DEONTOLOGIQUES

Le comportement d'un agent radicalisé peut porter atteinte aux principes déontologiques régissant le statut de la fonction publique, pendant l'exercice de ses fonctions mais aussi en dehors du service.

UN COMPORTEMENT CONTRAIRE AUX OBLIGATIONS DEONTOLOGIQUES DANS LE CADRE DE L'EXERCICE DES FONCTIONS

Quatre obligations déontologiques peuvent être invoquées par les administrations :

- Les obligations de **neutralité et de laïcité** inscrites à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, proscrivent à l'agent la manifestation, dans l'exercice de ses fonctions, de ses convictions religieuses tant à l'égard des usagers que vis-à-vis de ses collègues, ainsi que de faire prévaloir sa préférence pour telle ou telle religion.

Tous les comportements portant atteinte à la dignité des personnes, comme le refus de saluer certains collègues ou usagers ou d'être reçu par eux, sont aussi proscrits et sont de plus susceptibles de porter atteinte à **l'obligation de non-discrimination femmes/hommes**.

La circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique rappelle le sens du principe de laïcité et ses conséquences sur les agents d'une part, et leurs relations avec les usagers, d'autre part. Si l'atteinte délibérée au principe de laïcité ne signifie pas à lui seul l'engagement dans un processus de radicalisation, il peut en être, en fonction des circonstances et du contexte, l'un des indices ;

- Le **devoir de dignité**, inscrit également dans le statut général, vise à ce que le fonctionnaire s'abstienne de comportements, même non sanctionnés par les lois, mais qui sont de nature à porter atteinte à la dignité des fonctions qu'il occupe, à la considération du corps ou cadre d'emplois auquel il appartient et à la réputation de l'administration ;
- Le **devoir de réserve**, construction jurisprudentielle², se définit comme l'obligation de s'abstenir de tout acte ou comportement qui puisse porter atteinte à la dignité de la fonction exercée par l'agent. Elle impose aux fonctionnaires de faire preuve de modération dans l'expression de leurs opinions dans l'exercice de leurs fonctions ou dans la vie privée.

Sa portée varie selon les fonctions, les responsabilités, le mandat, le rang du fonctionnaire dans la hiérarchie et les circonstances de l'affaire. Le recours à cette obligation ne s'applique que dans les cas « d'expression publique » de l'agent.

- **L'obligation d'exécuter ses fonctions**. Lorsque les convictions religieuses ou de toute autre nature de l'agent le poussent à refuser d'exécuter certaines tâches, il y a manquement à l'obligation d'exécuter ses fonctions, résultant de l'article 25 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée, aux termes duquel « *Les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées.* » et de l'article 28 de la même loi, disposant qu'« *Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal ou de nature à compromettre gravement un intérêt public* ».

² - Conseil d'Etat, Section, 8 mars 1968, n°66407 : sanction d'un inspecteur d'Académie, pour avoir tenu des déclarations hostiles à la politique du gouvernement en Martinique dans des entretiens privés mais enregistrés et reproduits dans la presse ; - CAA de Nantes, 13 février 2017, n°15NT03204 : sanction d'un fonctionnaire qui a organisé une manifestation outrancière contre la construction d'un édifice musulman alors même qu'il est catégorie B et que son domaine de compétence ne concerne pas les relations avec les cultes dès lors que les faits ont donné lieu à des articles dans la presse locale mettant nommément en cause l'intéressé et sa qualité d'agent public ;

- Conseil d'Etat, 22 septembre 2017, n°404921 : radiation des cadres d'un Général d'armée en raison de sa participation à une manifestation interdite et au cours de laquelle il avait pris la parole en se prévalant de sa qualité d'officier pour critiquer l'action des pouvoirs publics.

A titre d'illustration, le refus d'être placé sous l'autorité hiérarchique d'une personne de l'autre sexe constitue un refus d'obéissance caractérisé.

Art. 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 « *Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité.*
Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. »

Ce comportement, comme tout comportement **contraire aux obligations déontologiques**, peut être traité par l'application des outils existants, **notamment via la procédure disciplinaire** (voir ci-dessous).

DES AGENTS SIGNALES COMME RADICALISES EN DEHORS DU SERVICE

Les obligations déontologiques doivent aussi être respectées en dehors du service. Le comportement d'un agent public peut constituer une faute de nature à justifier une sanction dès lors qu'il a pour effet de nuire à la réputation du service public, à l'image de l'administration et à l'honneur des fonctions, ainsi que l'a admis une jurisprudence constante (par ex. sanction de fonctionnaires pour des faits de violence ou certaines fréquentations, etc.³). Le non-respect de ces obligations peut donc servir de fondement pour sanctionner un agent manifestement engagé dans un processus de radicalisation⁴, y compris lorsque l'agent est irréprochable dans l'exercice de ses fonctions.

Ce traitement par l'employeur, via les outils statutaires, nécessite toutefois de disposer au préalable d'éléments permettant de **caractériser la matérialité et l'imputabilité** des faits reprochés à l'agent en dehors de ses fonctions et portant atteinte à l'administration, à la collectivité ou à l'établissement.

1.2. S'ORGANISER ET SENSIBILISER

Dans les services de l'Etat, chaque service doit désigner un référent pour la prévention de la radicalisation⁵ qui est l'interlocuteur des services préfectoraux et de l'autorité judiciaire. Il peut siéger à la demande du préfet dans la cellule de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles (CPRAF⁶).

Il a vocation à bénéficier **de la formation organisée par le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la radicalisation (SG-CIPDR)**, et à animer, de préférence avec l'appui des services compétents de l'Etat, ou, le cas échéant, lui-même au sein du service des séances de sensibilisation des agents publics par des modules réalisés au niveau interministériel (via le CIPDR⁷ ou à partir du site <http://www.stop-dijhadisme.gouv.fr/> notamment) et mis à la disposition des services de l'Etat, puis des élus et des collectivités territoriales.

Pour les agents de la **fonction publique hospitalière**, les agences régionales de santé (ARS), dans lesquelles un référent régional radicalisation doit être désigné, sont l'interface entre les services préfectoraux et les établissements publics de santé et établissements publics sociaux et médico-sociaux.⁸

Les collectivités territoriales, quant à elles, jouent déjà un rôle essentiel en matière de prévention de la radicalisation au côté des services de l'Etat impliqués dans ce domaine. Elles sont donc incitées à mettre en place, en interne, au sein de leurs services, également une organisation permettant d'identifier

³ Pour une illustration de ce point dans le cadre d'une procédure disciplinaire : Conseil d'Etat, 27 juillet 2006, n° 288911.

⁴ Voir par exemple TA Rennes du 23 mars 2018 n° 1701338

⁵ Instruction du Premier ministre n°5858/SG du 13 mai 2016.

⁶ Installée dans chaque département par la circulaire du ministre de l'intérieur du 29 avril 2014, la CPRAF est saisie par le GED ; elle a pour double objectif d'une part d'accompagner les familles qui signalent un proche et d'autre part de prendre en charge, dans une perspective préventive pluridisciplinaire (sociale, psychologique, professionnelle, ...), les personnes signalées en voie de radicalisation.

⁷ Voir le kit de formation disponible sur le site internet du CIPDR.

⁸ Instruction n°SG/2016/14 du 8 janvier 2016 relative au cadre d'intervention des agences régionales de santé s'agissant des phénomènes de radicalisation.

un référent sur ce sujet à qui pourraient être adressées les interrogations des responsables hiérarchiques.

Les communes disposant d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) et ayant signé une convention ad hoc avec l'État disposent par ailleurs d'un cadre juridique renforcé pour faciliter l'échange d'informations⁹.

1.3. SIGNALER

Art. 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 : « *Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service.* »

En cas de comportements laissant à penser qu'un agent peut être engagé dans un processus de radicalisation violente, le chef de service ou l'autorité territoriale engage une **procédure de signalement**¹⁰ permettant d'alerter le préfet, pierre angulaire du dispositif de prévention de la radicalisation dans les territoires, via le **Groupe d'évaluation départementale** (GED). Composé des représentants des services locaux de sécurité, du procureur de la République et présidé par le préfet de département, le GED a vocation à passer en revue tous les signalements reçus et de décider des suites à donner sous l'angle de la sécurité.

Cette procédure de signalement se fait notamment sur la base des **indicateurs de basculement** annexés au guide interministériel de prévention précité et/ou des formations organisées par le SG-CIPDR. La caractérisation des situations de radicalisation repose sur un **faisceau d'indices** qui n'ont pas tous la même valeur et doit notamment tenir compte du **contexte particulier** ainsi que faire appel au **discernement**. Le signalant fait alors part d'**éléments objectifs** suscitant une inquiétude légitime mais il appartient au seul GED d'évaluer la pertinence du signalement.

Dans certains cas, le chef de service peut, à l'inverse, être lui-même informé de la présence d'un agent dont la radicalisation a été constatée par les services compétents¹¹. De la même façon, dans certaines situations et dans le cadre légal fixé par les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD), l'attention d'un maire peut être appelée par le préfet sur le profil d'un de ses employés¹².

La procédure de signalement se fait :

- **Soit auprès des services préfectoraux** (réfèrent radicalisation du cabinet du Préfet) en fonction des directives données localement par le préfet ;
- **Soit auprès d'un service de police ou de gendarmerie local ;**
- **Soit au numéro vert du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR)** (voir ci-dessous).

S'agissant des chefs de service et autorités territoriales qui entretiennent déjà des liens étroits avec les différentes autorités locales, les deux premières solutions sont souvent privilégiées. La promotion du numéro vert doit cependant être entretenue au profit des employés et des administrés.

Le centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) est accessible au numéro vert **0800 005 696** ou sur le site <https://www.interieur.gouv.fr/Dispositif-de-lutte-contre-les-filieres-dijihadistes/Assistance-aux-familles-et-prevention-de-la-radicalisation-violente/Votre-signalement>.

En outre, il est nécessaire de **saisir, le cas échéant, le procureur de la République en cas de connaissance d'un crime ou délit au titre de l'article 40 du code de la procédure pénale** (voir les infractions spécifiques en matière terroriste). Il s'agit d'une obligation légale d'information directe qui s'impose à tout agent public, mais qui peut être organisée en interne par circulaire.

⁹ Instruction du ministre de l'intérieur du 13 novembre 2018.

¹⁰ Circulaire interministérielle n° 5858/SG du 13 mai 2016 relative à la prévention de la radicalisation.

¹¹ Circulaire Intérieur-Justice du 25 juin 2014.

¹² Instruction du ministre de l'intérieur du 13 novembre 2018

Art. 40 du code de procédure pénale : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs »

2. LES MOYENS D'ACTION A LA DISPOSITION DES EMPLOYEURS

2.1. ANALYSER LES FAITS, LES ETABLIR, QUALIFIER JURIDIQUEMENT LES COMPORTEMENTS

Les décisions prises par l'autorité de nomination doivent reposer **sur une appréciation individuelle tenant compte des circonstances et du contexte donné, au vu d'éléments factuels établis et matériellement exacts.**

Le choix de la décision résultera de la **qualification juridique** que ces faits appellent (incompatibilité avec les fonctions, dysfonctionnement sur le service, faute disciplinaire, etc) qui pourront justifier l'action de l'administration.

En cas de procédure contentieuse, l'administration, la collectivité ou l'établissement devront en effet **apporter la preuve des faits reprochés à l'agent** devant le juge administratif, tant dans le cadre de la procédure écrite qu'à l'audience devant le juge des référés **en cas de référé suspension**. En effet, l'oralité devant le juge des référés (juge statuant seul, en urgence) permet à l'administration d'apporter, y compris à l'audience, les éléments de preuve qui justifient sa décision. **La présence d'un représentant de l'administration, de la collectivité ou de l'établissement à l'audience**, notamment pour répondre aux questions du juge des référés, **est déterminante**.

Dans cette perspective, il convient de rappeler que les notes de renseignement élaborées par les services de renseignement (**notes blanches**) versées au débat contradictoire sont acceptées comme **élément de preuve recevable par le juge administratif** dans la mesure où elles présentent un caractère précis et circonstancié (faisant apparaître des dates, des faits rapportés à l'indicatif présent et non au conditionnel, des personnes citées identifiées, des photos, des copies d'écran ou retranscriptions de messages ou communications, procès-verbaux de visites domiciliaires ou de saisies de données menées en application de l'article L. 229-1 et suivants du CSI etc.) permettant de leur conférer une **valeur probante**. A ce titre, le Conseil d'Etat précise « *qu'aucune disposition législative, ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les notes blanches produites par le ministre, qui ont été versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif* »¹³.

2.2. AGIR AVANT LA TITULARISATION OU LE RENOUVELLEMENT DU CONTRAT

Art. 5 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 : « Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire : (...) 3° Si les mentions portées au bulletin n°2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions » (pour les contractuels, voir article 3 des décrets FPE n°86-53 du 17 janvier 1986 et FPH n° 91-155 du 6 février 1991 et article 2 du décret FPT n°88-145 du 15 février 1988)

Indépendamment du bulletin n° 2 du casier judiciaire, l'administration peut **écarter un candidat** avant sa nomination comme stagiaire ou élève, **s'il est estimé qu'il ne présente pas les garanties requises pour l'exercice des fonctions correspondant à l'emploi**¹⁴. Toutefois, en cas de contentieux, le juge exerce un contrôle normal sur ces décisions¹⁵.

Pour les fonctionnaires stagiaires ou élèves, l'autorité de nomination peut refuser la titularisation. Sur ces décisions, le juge exerce un contrôle restreint qui se limite à l'erreur manifeste d'appréciation. Le Conseil d'Etat a en effet jugé que cette mesure ne devait pas faire l'objet d'une motivation¹⁶. En effet,

¹³ CE, 11 décembre 2015, n°395009 ; CE, 25 avril 2017, n° 409725 ; CE, ordonnance du 19 juin 2017, Ministre de l'Intérieur c/ Mme E..., n° 411588 ; CE, juge des référés, 11 janvier 2018, n°416398 ; TA Rennes, 23 mars 2018, n° 1701338.

¹⁴ CE, 10 juin 1991, ministère de l'intérieur c./ M. Vizier, n° 107853

¹⁵ Commentaire décision DC 2012-278 QPC du 5 octobre 2012

¹⁶ CE, sect., 29 juil. 1983, n° 49641

la titularisation d'un stagiaire n'est en aucun cas un droit, mais seulement une faculté et une décision expresse de titularisation est nécessaire¹⁷.

Lors du recrutement d'**agents contractuels**, le pouvoir de l'autorité de nomination d'appréciation des garanties requises pour exercer les fonctions s'applique également. De même, en raison de l'absence de droit au renouvellement du contrat, il demeure possible d'écarter un agent en contrat à durée déterminée en ne procédant pas au renouvellement de son contrat.

Enfin, des dispositions législatives ou réglementaires peuvent autoriser dans certains cas précisément identifiés (pour les emplois liés à la défense nationale ou la souveraineté) **la réalisation d'enquêtes administratives préalables** destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées, avant la prise de décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation (ex : agents des douanes, administration pénitentiaire, policiers municipaux et nationaux, ...).¹⁸

2.3. LES MOYENS D'ACTION STATUTAIRES CONCERNANT LES AUTRES AGENTS

CONTROLLER ET SIGNALER

- Vérifier les antécédents de l'agent notamment en cas de mentions portées dans son dossier ;
- Faire procéder aux enquêtes administratives prévues par la loi et le règlement pour certains emplois ou sites, en cas de doute sérieux, en particulier pour les emplois relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, sans attendre le renouvellement des habilitations ou agréments pour les agents publics soumis à habilitation ;
- Signaler au réseau de lutte contre la radicalisation (voir ci-dessus).

CHANGER L'AFFECTATION OU LES ATTRIBUTIONS

La modification des attributions d'un agent dans un service sans porter atteinte aux droits qu'il tient de son statut (sans entraîner pour l'intéressé ni diminution de ses responsabilités, ni perte de rémunération, ni changement de résidence) constitue en général une simple **mesure d'ordre intérieur, insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir**¹⁹.

- **Procédure :**

La mesure n'a **pas à être motivée**, ni précédée de la consultation du dossier.

MUTER DANS L'INTERET DU SERVICE²⁰

La mutation implique un **changement de résidence et/ou modification de la situation de l'intéressé**. Elle peut intervenir pour restaurer un climat de travail dégradé, préserver le bon fonctionnement ou la crédibilité du service, pour des causes tenant à la manière de servir de l'agent rejaillissant sur le fonctionnement du service, pour perte de crédit moral nécessaire à l'exercice du magistère de l'agent, pour préserver l'agent d'éléments extérieurs troublant l'exercice des fonctions.

¹⁷ CE, 10 décembre 2018, 416596

¹⁸ cf. article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure : « *emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'Etat, emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, l'accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, l'utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux, peuvent être précédées d'enquêtes administratives* ». La liste des enquêtes autorisées figure aux articles R 114-1 à 7 CSI.

¹⁹ CE, 25 septembre 2015, n° 372624

²⁰ Article 60 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 relative au statut général de la fonction publique de l'Etat, article 52 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

A noter qu'en raison de l'autonomie de gestion des établissements relevant de la fonction publique hospitalière, seuls les personnels appartenant aux corps des personnels de direction, gérés au niveau national par le CNG peuvent faire l'objet d'une mesure de mutation dans l'intérêt du service.

- **Procédure**

La mutation d'office doit tenir compte, dans la mesure du possible, de la situation familiale de l'agent. A compter du 1^{er} janvier 2020, les mutations ne sont plus soumises à l'avis de l'instance paritaire compétente en application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

La mutation d'office ne doit cependant **pas revêtir le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée** constituée par la réunion de deux conditions cumulatives : la dégradation de la situation professionnelle de l'agent (réduction substantielle de ses attributions, perte de responsabilité ou de position hiérarchique, changement de résidence) et l'intention de l'administration qui révèle une volonté de sanctionner l'agent²¹.

RETIRER UN EMPLOI FONCTIONNEL

Dans la fonction publique de l'Etat ou la fonction publique hospitalière, les textes régissant les emplois fonctionnels comportent en général une **disposition prévoyant le retrait d'emploi dans l'intérêt du service**²².

Ainsi dans la **fonction publique hospitalière**, les décrets statutaires relatifs aux emplois fonctionnels de directeur prévoient qu'il peut être mis fin à tout moment dans l'intérêt du service à ces emplois fonctionnels dans les conditions définies pour les directeurs par le code de la santé publique (art. L.6143-7-2).

Dans la **fonction publique territoriale**, l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit la procédure selon laquelle il peut être mis fin aux fonctions des agents occupant un emploi fonctionnel de direction. Si de façon générale, la décharge de fonctions ne peut intervenir que dans l'intérêt du service, la jurisprudence admet qu'elle puisse être décidée pour un motif tiré de la « perte de confiance » de l'autorité territoriale envers ses principaux collaborateurs.

- **Procédure**

Le retrait d'emploi fonctionnel dans l'intérêt du service n'est pas une procédure disciplinaire et se fait sans consultation de la CAP. Toutefois, s'agissant d'une mesure prise en considération de la personne, l'intéressé sera invité à consulter son dossier.

SUSPENDRE L'AGENT DE SES FONCTIONS

Art. 30 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 : « *En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline. (...)* »

²¹ CE, 28 novembre 2014, n° 363365

²² ex : article 11 du décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat, article 19 du décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 pour les directeurs régionaux des affaires culturelles, article 5 du décret n°2005-922 du 2 août 2005 relatif aux conditions de nomination et d'avancement de certains emplois fonctionnels des établissements mentionnés à l'article 2 (1° et 7°) de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, article 5 du décret n° 2014-8 du 7 janvier 2014 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois fonctionnels de directeur des soins de certains établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ; article 5 du décret n°2012-738 du 9 mai 2012 relatif aux conditions de nomination et d'avancement de certains emplois fonctionnels de direction des établissements mentionnés à l'article 2 (2° à 6°) de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ainsi que de certains établissements mentionnés au 1° de cet article

La suspension est une **mesure temporaire et conservatoire** prise sur le fondement de l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

La suspension ne peut être prononcée qu'en cas de **faute d'une certaine gravité** commise par le fonctionnaire. Il peut s'agir de manquement à des obligations professionnelles ou déontologiques ou d'une infraction de droit commun. Le juge s'appuie également sur la notion très générale **d'intérêt du service** pour justifier la suspension de fonctions.

Le juge vérifie toutefois que les griefs articulés à l'appui d'une décision de suspension présentent un caractère de vraisemblance suffisant. Il peut annuler la mesure de suspension, notamment si la faute commise n'était pas suffisamment grave pour la justifier et, le cas échéant, accordera une indemnité à l'agent irrégulièrement suspendu.

- **Procédure**

La suspension n'est pas une sanction disciplinaire ; elle échappe aux principes généraux des droits de la défense, et notamment au principe du caractère contradictoire de la procédure. La suspension **n'a pas à être motivée** et peut être prononcée pour une **durée de quatre mois** maximum.

A l'issue des quatre mois, si aucune sanction disciplinaire n'a été prise, l'administration doit réintégrer l'agent. Cette dernière conserve la possibilité de poursuivre la procédure disciplinaire après rétablissement de l'agent dans son poste. Exceptionnellement, si le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales et qu'il est impossible de le réaffecter dans ses fonctions ou de changer son affectation, la suspension pourra être maintenue. Seule la mise en mouvement de l'action publique vaut poursuites pénales. En sont donc exclues le dépôt d'une plainte, les enquêtes préliminaires et les classements sans suite par le procureur de la République²³.

SANCTIONNER DISCIPLINAIREMENT

La condition nécessaire au prononcé d'une sanction est une **faute commise par l'agent**.

Les manquements à l'obligation de dignité, à l'obligation de neutralité, au respect du principe de laïcité, voire à la non-discrimination entre les hommes et les femmes, le refus d'exécuter ses fonctions peuvent justifier une sanction disciplinaire. Les obligations qui pèsent sur les agents publics s'appliquent également en dehors du service. Elles peuvent donc servir de fondement pour sanctionner un agent engagé dans un processus de radicalisation, à condition que les **faits soient matériellement établis**, y compris sur le fondement d'une note blanche suffisamment précise et circonstanciée. Le juge administratif a en effet admis le versement des notes blanches au débat contradictoire comme élément de preuve recevable.

Lorsque le comportement de l'agent peut être qualifié de faute professionnelle ou de manquement à des obligations déontologiques, l'administration peut engager à l'encontre de l'agent une **procédure disciplinaire** en application de l'article 29 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. La procédure à suivre est alors la procédure disciplinaire de droit commun.

L'attention devra être portée sur **le choix de la sanction** qui doit être **proportionnée** aux manquements commis compte tenu de leur gravité et notamment des responsabilités exercées par l'agent, de ses antécédents disciplinaires, de ses états de service, de l'atteinte éventuellement portée à la réputation de l'institution, du risque de récidive, de son état de santé psychologique et ses difficultés personnelles. La **sanction doit être suffisamment motivée** par l'administration, la collectivité ou l'établissement.

Art. 29 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 : « 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. »

²³ CE du 19 novembre 1993 n°74235

- **Procédure**

Dès l'engagement d'une procédure disciplinaire, il convient **d'informer l'agent par écrit** en lui indiquant les faits qui lui sont reprochés et la **sanction** qu'il est envisagé de prendre.

Que la sanction envisagée nécessite ou non la consultation du conseil de discipline, l'administration, la collectivité ou l'établissement ont l'obligation d'informer l'agent de son **droit à obtenir communication de son dossier** ainsi que tous les documents annexes dans un délai suffisant lui permettant de préparer sa défense. Elle doit l'informer de la **possibilité de formuler des observations** écrites ou orales et de **se faire assister** par un ou plusieurs défenseurs de son choix, la défense pouvant être assurée par un avocat.

Le dossier individuel doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'agent, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.

L'avis de l'instance paritaire siégeant en conseil de discipline doit être obligatoirement recueilli lorsqu'est envisagée une sanction des 2^{ème}, 3^{ème} ou 4^{ème} groupe Dans ce cas, l'agent doit être convoqué quinze jours au moins avant la date de la réunion²⁴.

Tableau : Échelle des sanctions dans les trois versants de la fonction publique, suite aux nouvelles dispositions de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

FPE Article 66 de la loi n° 84-16	FPT Article 89 de la loi n° 84-53	FPH Article 81 de la loi n° 86-33
Premier groupe : - l'avertissement ; - le blâme ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours	Premier groupe : - l'avertissement ; - le blâme ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours	Premier groupe : - l'avertissement, - le blâme ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours
Deuxième groupe : - la radiation du tableau d'avancement ; - l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à de quinze jours; - le déplacement d'office.	Deuxième groupe : - la radiation du tableau d'avancement ; - l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours.	Deuxième groupe : - la radiation du tableau d'avancement, - l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à de quinze jours.
Troisième groupe : - la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent ; - l'exclusion temporaire de fonctions de seize jours à deux ans.	Troisième groupe : - la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.	Troisième groupe : - la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent ; - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.
Quatrième groupe : - la mise à la retraite d'office ; - la révocation.	Quatrième groupe : - la mise à la retraite d'office ; - la révocation.	Quatrième groupe : - la mise à la retraite d'office, - la révocation.

²⁴ Cf décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat, décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif aux fonctionnaires territoriaux et décret n° 89-822 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière.

2.4. LE REGIME SPECIFIQUE DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE

Si le **comportement** d'un agent titulaire ou contractuel de la fonction publique de l'Etat exerçant des **missions de souveraineté, de sécurité, de défense** au sens de l'article L.114-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), est estimé **incompatible avec l'exercice de ses fonctions**, mais sans que ce comportement suffise à motiver un déplacement d'office ou une révocation au titre de la procédure disciplinaire classique, il est possible d'écarter l'agent de ses fonctions après avis d'un organisme paritaire spécifique. Au-delà de la fonction publique de l'Etat, il peut être mis fin aux fonctions d'un agent dont l'exercice est subordonné à la délivrance d'une autorisation, agrément ou habilitation (par exemple refus ou suspension de l'agrément préfectoral d'un policier municipal).

MUTER, REVOQUER UN AGENT DE L'ETAT AU TITRE DE LA PROCEDURE DU IV DE L'ARTICLE L.114-1 DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE (CSI) POUR LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

Le IV de l'article L.114-1 du CSI permet de tirer les conséquences d'un **processus de radicalisation intervenu après l'entrée en fonctions** d'un agent titulaire ou contractuel de la **fonction publique de l'Etat** occupant un emploi ou des fonctions participant à **l'exercice de missions de souveraineté de l'Etat, relevant du domaine de la sécurité ou de la défense** au sens de l'article R. 114-2 du CSI et qui représente une menace grave pour la sécurité publique.

Une **procédure administrative spécifique** permet :

- de réaliser des **enquêtes administratives en cours d'exercice des fonctions** ou des missions afin de vérifier la compatibilité du comportement des personnes intéressées avec ces fonctions ou missions (articles R.114-1 et suivants du CSI) ;
- à défaut de changement d'affectation, de prononcer une **mutation dans l'intérêt du service**, une **radiation des cadres ou un licenciement** de l'agent dont le comportement est devenu incompatible avec celles-ci, après avis d'un organisme paritaire dédiée : la commission de l'article L.114-1 du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (article R.114-6-1 et suivants du CSI).

Le IV de l'article L114-1 du code de la sécurité intérieure permet, pour la fonction publique de l'Etat, la mutation d'office ou la radiation des cadres d'un fonctionnaire - ou le licenciement de l'agent contractuel -, exerçant une mission de souveraineté nationale ou de sécurité et de défense nationale dont le comportement a été jugé incompatible avec l'exercice de ses fonctions. La décision de l'autorité de nomination procédant à la mutation d'office, à la radiation des cadres ou au licenciement de l'agent intervient après avis préalable d'une commission paritaire. Elle n'est pas une mesure disciplinaire.

RETIRER UN AGREMENT OU UNE HABILITATION AU TITRE DES ARTICLES L.114-1 ET R.114-2 DU CODE DE LA SECURITE INTERIEURE

- **Procédure**

S'il apparaît une évolution du comportement d'un agent, incompatible avec la poursuite de l'exercice de fonctions ou missions nécessitant un agrément ou une habilitation spécifique au titre de l'article R.114-2 du CSI, la décision administrative d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation peut faire l'objet d'un retrait ou d'une abrogation après enquête effectuée en application des articles R.114-1 et suivants du CSI. La décision peut en outre être suspendue sans délai en cas d'urgence, pendant le temps strictement nécessaire à la réalisation de la procédure d'enquête (art. L.114-1 du CSI).

- **Conséquences du retrait**

Le retrait de la décision peut faire obstacle au maintien et à la réaffectation de l'intéressé au sein du service. Une nouvelle affectation peut être donnée à l'intéressé, **par mutation d'office dans l'intérêt du service** (sauf s'il s'est rendu coupable de manquements justifiant une sanction, pouvant aller le cas échéant jusqu'à la révocation).

Cette disposition s'applique notamment dans la **fonction publique territoriale**, en ce qui concerne les policiers municipaux, le retrait ou la suspension de l'agrément prévu à l'article L. 511-2 du CSI entraîne la fin des fonctions de l'agent puisqu'il s'agit d'une condition d'exercice²⁵. Dans ce cas, l'autorité territoriale peut proposer un reclassement dans un autre cadre d'emplois²⁶. En cas d'impossibilité de reclassement²⁷ et sous réserve du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation du juge administratif en cas de contentieux, l'agent peut faire l'objet d'une radiation des cadres²⁸.

S'agissant des agents contractuels dans les trois versants, la disparition d'une condition exigée lors du recrutement initial, (la perte d'une habilitation de même que celle d'un agrément), peut justifier le licenciement ou le non-renouvellement du contrat.²⁹

²⁵ QE AN n° 4028 publiée au JO le 17 avril 2018

²⁶ Article L412-49 du code des communes

²⁷ CE, n° 360790 du 19 octobre 2012

²⁸ CE, 15 mars 2000, n° 205371

²⁹ Cass. Soc. 28 novembre 2018, n° 17-13199 ; CE, 13 novembre 1987, n° 53068