



PASSERELLE

N 14

La rubrique Info du Pôle Conseil et Accompagnement statutaire
du Centre Départemental de Gestion de Loir-et-Cher

NUMERO SPECIAL
ALCOOL ET DISCIPLINE
7 avril 2015

**Le Pôle Conseil et accompagnement statutaire s'associe à la démarche du Pôle Santé au travail
en consacrant ce nouveau numéro de PASSERELLE
à l'exercice du pouvoir disciplinaire dans le cadre de la gestion du risque alcool.**

Interrogé sur le dispositif en vigueur pour parer aux situations d'alcoolémie sur les lieux de travail, le Ministre de la Fonction publique a rappelé en 2005 « qu'au-delà des pouvoirs de contrôle et de prévention dont est investie l'autorité administrative, un régime de sanctions disciplinaires est également applicable aux agents publics convaincus de comportements fautifs liés à l'alcool.

L'article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 prévoit en effet que toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions est passible d'une sanction disciplinaire.

À cet égard, l'ivresse constitue un comportement fautif susceptible de donner lieu à sanction disciplinaire.

Sur le fondement de ce dispositif, la jurisprudence administrative admet que la responsabilité de l'agent puisse être mise en cause soit du fait du comportement fautif lié à l'alcool (un accident de la circulation par exemple), soit du fait même de l'intempérance de l'agent (consommer avec abus).

Elle permet également de punir ces comportements, qu'ils aient été commis en service ou en dehors de celui-ci.

Enfin, la responsabilité disciplinaire du chef de service qui n'aurait pas pris les mesures nécessaires pour faire cesser ce type de comportement est également susceptible d'être recherchée. »

Source : Question n° 59894 . JO AN du 20 décembre 2005

Sommaire

Qu'est-ce qu'une faute ?	p 2
A quel niveau peut être engagée la responsabilité disciplinaire ?	p 2
Quelles fautes peuvent être sanctionnées ?	p 3
Quelles sanctions peuvent-elles être envisagées ?	p 4
Peut-on sanctionner un agent placé en congé de maladie ?	p 6
Dans l'attente de la sanction, est-il possible d'éloigner temporairement l'agent du service ?	p 6
Comment s'exerce le pouvoir disciplinaire ?	p 7

Qu'est-ce qu'une faute ?

Il n'y a pas de définition légale de la faute disciplinaire. La jurisprudence indique qu'elle se caractérise comme un manquement à l'une des obligations auxquelles est soumis tout agent public :

- obligation de servir
- devoir d'obéissance hiérarchique
- obligation de neutralité ou de laïcité
- obligation de discrétion professionnelle voire de secret professionnel
- obligation d'informer le public
- obligation de réserve
- obligation de désintéressement
- honneur et probité

A quel niveau peut-elle être engagée la responsabilité disciplinaire ?

La responsabilité disciplinaire peut être engagée à 2 niveaux :

- Au niveau de l'agent

Le juge administratif a jugé depuis longtemps que les comportements liés à la consommation d'alcool ne relèvent pas de l'insuffisance professionnelle mais peuvent être qualifiés de fautes disciplinaires.

L'insuffisance professionnelle se définit comme l'incapacité de l'agent à exercer ses fonctions ou à accomplir les tâches qui lui sont confiées. Les problèmes d'aptitude physique font l'objet de dispositifs statutaires spécifiques : placer l'agent en position de congé de maladie d'office (*admis par la jurisprudence* . *CE 53-191 du 27 mars 1987*), engager une procédure de mise en congé de longue durée, prononcer une mise en retraite pour invalidité.

- Au niveau du supérieur hiérarchique direct.

Il a obligation de faire respecter les règles relatives à l'alcool dans la collectivité qu'elles résultent de la loi ou d'un règlement intérieur.

Ainsi, conformément à l'article R. 4228-21 du code du travail, applicable à la fonction publique territoriale par renvoi prévu à l'article 108-1 de la loi n°84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, il est interdit de laisser entrer ou séjourner dans les lieux de travail des personnes en état d'ivresse.

En outre, l'encadrant peut être sanctionné disciplinairement s'il a toléré dans son équipe la consommation d'alcool sur le lieu de travail et ne prend aucune mesure pour empêcher cela.

Ainsi, par un arrêté du 4 mai 2000, M. A., directeur hors classe des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, a eu une sanction d'exclusion temporaire des fonctions pour une durée de 2 ans, dont 6 mois avec sursis. Il lui était reproché d'avoir, d'une part, toléré l'introduction dans l'établissement de boissons alcoolisées et l'organisation répétée de réunions au cours desquelles ces boissons étaient consommées, parfois en quantité excessive, par les membres du personnel, d'autre part, d'avoir fait preuve, vis-à-vis de certains de ses collaborateurs, de manque de correction. Pour le conseil d'Etat, eu égard aux faits qui lui étaient reprochés et à la nature de ses fonctions, la sanction infligée à M. A. par la décision du 4 mai 2000 est légale. (CE 293863 du 10 septembre 2007)

Quelles fautes peuvent être sanctionnées ?

La nature des fautes sera différente selon que la collectivité dispose ou non d'un règlement intérieur.

☞ La collectivité n'a pas de règlement intérieur

Elle ne pourra sanctionner que les fautes professionnelles et des faits précis tels que :

- des faits liés à l'exécution des tâches (exécution défectueuse des missions)
- des faits et manquements tenant au comportement (absences, retards, violences, irrespect, comportements inappropriés, comportements dangereux pour l'agent ou autrui)
- des faits tenant à la vie privée (comportement violent hors du service) mais uniquement si ces faits sont de nature à porter préjudice à la collectivité, en termes d'atteinte à la fonction occupée par l'agent et à l'image de l'administration.

Ainsi, un éducateur des activités physiques et sportives a été, suite à sa condamnation à un an d'emprisonnement pour violence sur personne dépositaire de l'autorité publique, révoqué. La gravité des faits en cause, commis alors que l'agent était sous l'emprise d'un état alcoolique, ont porté atteinte à la réputation de la collectivité qui l'employait. Le Tribunal administratif de Bordeaux a jugé que ces faits justifiaient, compte tenu des fonctions de l'agent, qu'il soit révoqué, alors même qu'ils ont été commis en dehors du service et dans un cadre strictement privé (TA Bordeaux 1003360 du 31 décembre 2012).

Remarques :

- La perte du permis ou sa suspension au cours de la vie privée ne paraît pas pouvoir autoriser l'employeur à tenter une action disciplinaire, sauf à faire la preuve d'un préjudice particulièrement important pour la collectivité.
- Les parquets ont l'obligation d'aviser les différentes administrations des poursuites pénales engagées et des condamnations définitives prononcées à l'encontre des agents (Question écrite Assemblée Nationale n° 3078 du 14 août 2007).

☞ La collectivité dispose d'un règlement intérieur (validé par le Comité technique et/ou le Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail)

Le règlement intérieur constitue le fondement du pouvoir disciplinaire en ce qu'il va :

- interdire ou contrôler l'introduction de boissons alcoolisées sur le lieu de travail ;
- permettre de prouver l'état d'ébriété dès lors qu'il comporte la procédure permettant de soumettre un agent à l'éthylotest.

Ainsi, outre les fautes professionnelles indiquées ci-dessus (cf. « La collectivité n'a pas de règlement intérieur »), pourront être sanctionnés :

- l'introduction ou la consommation d'alcool sur le lieu de travail ;
- le refus de se soumettre à l'éthylotest.

Quelles sanctions peuvent-être envisagées ?

Il n'existe pas de hiérarchie des fautes mais une hiérarchie des sanctions.

Le juge administratif apprécie la sanction en prenant en compte la gravité du fait, les fonctions de l'agent, le lieu et la fréquence des faits reprochés : leur répétition, leur aggravation.

Remarques :

- L'agent ne peut pas être sanctionné deux fois pour les mêmes faits. L'autorité territoriale peut en revanche tenir compte des faits ayant donné lieu à de précédentes sanctions pour apprécier la gravité d'une nouvelle faute ;
- L'exercice de l'action disciplinaire n'est enfermé dans aucun délai.

Détail des sanctions en fonction du statut de l'agent

Sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires titulaires

Article 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

L'autorité territoriale prononce seule les sanctions disciplinaires du 1er groupe. L'avis du Conseil de discipline de première instance est indispensable pour les sanctions des 2ème, 3ème et 4ème groupes. Les sanctions disciplinaires applicables aux agents titulaires se répartissent en quatre groupes.

Sanction du premier groupe :

- Avertissement (Ne doit pas être inscrit au dossier administratif de l'agent)
- Blâme (Inscription au dossier administratif et effacement automatique au bout de 3 ans si aucune autre sanction n'a été prononcée durant cette période)
- Exclusion temporaire de fonctions d'une durée de 1 à 3 jours (Inscription au dossier administratif et effacement automatique au bout de 3 ans si aucune autre sanction n'a été prononcée durant cette période)

Sanction du deuxième groupe (soumis à l'avis du Conseil de discipline) :

Ces sanctions sont inscrites au dossier de l'agent et peuvent être effacées du dossier à la demande de l'agent au bout de 10 ans.

- Abaissement d'échelon
- Exclusion temporaire de fonctions d'une durée de 4 à 15 jours

Sanction du troisième groupe (soumis à l'avis du Conseil de discipline) :

Ces sanctions sont inscrites au dossier de l'agent et peuvent être effacées du dossier à la demande de l'agent au bout de 10 ans.

- Rétrogradation
- Exclusion temporaire de fonctions d'une durée de 16 jours à 2 ans

Sanction du quatrième groupe (soumis à l'avis du Conseil de discipline) :

- Mise à la retraite d'office (l'agent doit avoir acquis ses droits à pension)
- Révocation

Sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires stagiaires

Article 6 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992

Les deux dernières sanctions nécessitent l'avis préalable du conseil de discipline.

- Avertissement
- Blâme
- Exclusion temporaires de fonctions d'une durée de 1 à 3 jours
- Exclusion temporaire de fonctions d'une durée de 4 à 15 jours
- Exclusion définitive du service

Sanctions disciplinaires à l'encontre des agents non titulaires

Article 36 du décret n° 88-145 du 15 février 1988

Les sanctions sont prononcées par l'autorité territoriale sans avis préalable du conseil de discipline.

- Avertissement
- Blâme
- Exclusion temporaire des fonctions avec retenue de traitement pour une durée maximale de six mois pour les agents recrutés pour une durée déterminée et d'un an pour les agents sous contrat à durée indéterminée
- Le licenciement sans préavis ni indemnité de licenciement

Peut-on sanctionner un agent placé en congé de maladie ?

Si l'état pathologique de l'agent mérite d'être pris en considération, il ne doit pas constituer un obstacle à une sanction disciplinaire, dès lors que l'agent est responsable de ses actes.

Ainsi, la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé qu'un état dépressif et anxieux, aggravé par la prise de médicaments psychotropes et l'absorption ponctuelle d'alcool, dont souffrait un agent de police, antérieurement et au moment d'une faute disciplinaire, n'abolissait pas tout discernement chez l'agent. Une sanction disciplinaire pouvait être prononcée. Toutefois, ces troubles perturbant le jugement de l'agent et lui faisant perdre conscience de la gravité de ses actes, le choix de la sanction devait être fait en tenant compte de ces circonstances (CAA Marseille n° 99MA02207 du 4 novembre 2003 Ministre de l'intérieur).

En outre, le conseil d'État a relevé dans l'arrêt n° 106098 du 13 mai 1992 que « la procédure disciplinaire et la procédure de mise en congé de maladie sont des procédures distinctes et indépendantes ».

Par conséquent, l'inaptitude temporaire et médicalement constatée d'un agent à l'exercice de ses fonctions ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire.

Le fonctionnaire territorial peut donc faire l'objet d'une sanction disciplinaire alors qu'il se trouve en congé de maladie.

Les sanctions disciplinaires seront exécutées postérieurement à l'expiration du congé de maladie.

Dans l'attente de la sanction, est-il possible d'éloigner temporairement l'agent du service ?

En cas de faute grave, et uniquement dans ce cas, il est possible de mettre en œuvre une mesure de suspension.

Elle peut tout autant être prononcée à l'encontre :

- des fonctionnaires titulaires ;
- des fonctionnaires stagiaires ;
- des agents non titulaires, même si cela n'est pas expressément prévu : une réponse ministérielle a confirmé cette position adoptée par le juge administratif (*Question écrite Sénat n°17740 du 8 juillet 1999*).

Cette mesure conservatoire est prise sous la forme d'un arrêté qui doit être notifié à l'agent pour entrer en vigueur.

L'autorité territoriale, en parallèle, saisit sans délai le Conseil de discipline qui doit se prononcer dans le délai d'un mois.

La suspension prend fin dans 4 hypothèses :

- Avant l'issue de la procédure disciplinaire si apparaît que l'agent peut rejoindre son poste sans inconvénient pour le service ;
- A l'issue de la procédure disciplinaire, lorsque l'autorité territoriale a statué sur le cas de l'agent ;
- Après obligatoirement 4 mois ;
- En cas de amnistie de la faute.

Impacts de la suspension sur la situation de l'agent :

- L'agent continue à percevoir son traitement, le supplément familial de traitement.
- Il perd l'ensemble de ses primes.
- L'agent continue de bénéficier des droits liés à son statut (avancements, promotion, congés annuels).
- Son emploi n'est pas vacant.

Comment s'exerce le pouvoir disciplinaire ?

L'autorité territoriale doit apporter par tous moyens la preuve de la faute.

La preuve des faits liés à la consommation d'alcool représente le point le plus délicat de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire.

Il est important de déterminer précisément les faits reprochés à l'agent, et de les formaliser de la façon la plus neutre et la plus précise possible, en datant et quantifiant les reproches.

👉 Recourir à des témoignages signés, précis et circonstanciés (collègues de travail, y compris supérieurs hiérarchiques, usagers de la collectivité)

Sur la forme, on peut utilement se reporter à l'article 202 du code de procédure civile.

« L'attestation contient la relation des faits auxquels son auteur a assisté ou qu'il a personnellement constatés. Elle mentionne les nom, prénoms, date et lieu de naissance, demeure et profession de son auteur ainsi que, s'il y a lieu, son lien de parenté ou d'alliance avec les parties, de subordination à leur égard, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec elles. Elle indique en outre qu'elle est établie en vue de sa production en justice et que son auteur a connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales. L'attestation est écrite, datée et signée de la main de son auteur. Celui-ci doit lui annexer, en original ou en photocopie, tout document officiel justifiant de son identité et comportant sa signature. »

Cette modalité est à manier avec prudence et n'est concevable que si l'alcoolisation de l'agent est extériorisée.

En effet, la collectivité risque de voir sa responsabilité engagée si elle accuse à tort un agent de s'alcooliser sur la foi d'un témoignage insuffisant.

👉 Recourir à un test de dépistage.

C'est une méthode objective permettant de mettre à jour un alcoolisme non détectable.

Toutefois, son usage est encadré afin de concilier l'obligation de la sécurité au travail et la protection de la vie privée.

Il ressort, d'une part, de la jurisprudence, que l'autorité territoriale ne peut recourir au dépistage qu'autant qu'il est prévu par le règlement intérieur de la collectivité. Les agents ne pourront donc pas être soumis à ce test par surprise.

Les juridictions n'admettent, d'autre part, ce procédé que s'il est utilisé pour dépister l'éventuelle alcoolisation d'agents affectés à un poste réputé à risque : conduite de véhicules sur la voie publique, utilisation de machine dangereuse, chargés de veiller sur des enfants.

La liste des postes dangereux doit être définie dans le règlement intérieur qui prévoit l'utilisation d'alcootest. Il n'existe pas de définition juridique de la notion de postes dangereux. Le danger peut concerner l'agent lui-même, des collègues ou les usagers du service.

L'autorité devra veiller à ne pas user du test dans le seul objectif de se constituer la preuve de l'alcoolisation d'un agent, serait-il affecté à un poste dangereux, en vue de le sanctionner (*CE 06 361 du 1^{er} février 1980, Ministre du travail c/ Société Peintures Corona*).

Il est recommandé que les opérations de tests soient menées par deux personnes désignées par l'autorité territoriale (par exemple, le chef de service et l'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité) pour être en mesure de confirmer les résultats si l'agent les conteste. Ces résultats devront être couchés sur un procès-verbal cosigné par ces personnes et par l'agent s'il l'accepte.

L'autorité territoriale doit informer l'agent.

L'autorité territoriale informe l'agent par lettre recommandée avec demande d'avis de réception :

☞ Qu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre en lui précisant les faits qui lui sont reprochés ;

☞ De ses droits :

- Droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel et des pièces du dossier disciplinaire
- Droit de se faire assister par une ou plusieurs personnes de son choix
- Droit de présenter des observations écrites ou orales

L'agent est convoqué à un entretien préalable.

Cette étape est obligatoire dans le cadre d'un licenciement d'un agent non titulaire.

S'agissant des fonctionnaires, aucun texte législatif ou réglementaire n'impose d'organiser un entretien préalablement à l'engagement de la procédure disciplinaire.

Le cas échéant, l'autorité territoriale saisit le Conseil de discipline (dans l'hypothèse d'une sanction du 2^{ème}, du 3^{ème} ou du 4^{ème} groupe).

L'avis du Conseil de discipline n'est qu'un avis simple ne liant pas la collectivité dans sa prise de décision.

En conséquence, après réception de l'avis du conseil de discipline, il convient pour l'autorité territoriale de prendre une décision, soit :

- De ne pas prononcer de sanction ;
- De suivre l'avis du conseil de discipline ;
- D'infliger une sanction différente.

L'autorité territoriale prend l'arrêté portant sanction disciplinaire.

L'arrêté motivé est notifié à l'agent. Il figure au dossier de l'agent (à l'exception de l'avertissement).

Pour aller plus loin

Des modèles de courriers et de actes sont disponibles sur notre site internet dans votre espace réservé.

Cliquer sur l'onglet **Carrières** ;
Puis sélectionner « **Discipline** » dans la liste déroulante.