

Compétence de l'exécutif de la collectivité territoriale pour suspendre un agent de la fonction publique d'Etat placée en détachement auprès d'elle

Lire les commentaires de :

Aurélien Javel

Compétence de l'autorité d'accueil pour prononcer la suspension d'un fonctionnaire détaché afin de préserver la portée utile de la mesure

DÉCISION DE JUSTICE

TA Grenoble – N° 1404192 – 17 octobre 2016 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Fonction publique territoriale, Fonction publique d'Etat, Détachement, Discipline, Compétence, Autorité de nomination, Autorité disciplinaire

Rubriques

Fonction publique

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ M. B. a été placé en détachement auprès de la commune de P., à compter de janvier 2010, pour y exercer les fonctions de directeur des services techniques. Par l'arrêté du 6 mars 2014, soumis à l'appréciation du Tribunal administratif de Grenoble, le maire de P. l'a suspendu de ses fonctions. L'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 prévoit que le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination alors que l'article 30 de cette même loi prévoit que l'auteur d'une faute grave peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire.

² Le tribunal administratif a considéré, d'une part, que ces dispositions, relatives à la suspension provisoire des fonctionnaires territoriaux, ont leur équivalent dans la loi n° 84-13 du 11 janvier 1984 et ont vocation à s'appliquer, dans les mêmes conditions, aux fonctionnaires de l'Etat, qu'ils soient en position normale d'activité ou en détachement au sein de la fonction publique territoriale. D'autre part, une telle mesure, qui revêt un caractère conservatoire, n'a de portée utile que prise à brefs délais à compter de la découverte de faits laissant présumer la commission d'une faute grave, ce qui implique que l'autorité du service d'affectation de l'agent soit investie de cette compétence. Le tribunal en conclut que les articles 19 et 30 de la loi du 13 juillet 1983, s'ils se réfèrent à l'autorité de nomination, envisagent nécessairement l'hypothèse de suspension d'un agent relevant d'une position statutaire dans laquelle l'autorité de nomination est également investie du pouvoir disciplinaire et n'ont pas entendu faire obstacle à ce que l'autorité de la collectivité d'accueil la prononce lorsqu'est en cause un agent en détachement relevant d'une autorité de nomination extérieure. Ainsi, M.B., fonctionnaire d'Etat, étant placé en position de détachement auprès de la commune de P. à la date de la décision attaquée, le maire de cette commune était compétent pour le suspendre de ses fonctions.

Note universitaire

Compétence de l'autorité d'accueil pour prononcer la suspension d'un fonctionnaire détaché afin de préserver la portée utile de la mesure

Aurélien Javel

Doctorant contractuel, chargé d'enseignement, à l'Université Jean Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.6329](https://doi.org/10.35562/alyoda.6329)

¹ « Ô temps, suspends ton vol ! et vous, heures propices, suspendez votre cours ! ». L'auto-suspension étant inexistante en droit de la fonction publique, il nous faut déterminer l'autorité compétente pour prendre un arrêté de suspension à l'égard d'un fonctionnaire détaché ayant commis une faute grave dans son service d'accueil. M. B., était fonctionnaire détaché de la fonction publique d'État (ministère de l'enseignement supérieur) auprès d'une commune en tant que directeur des services techniques. Il contestait l'arrêté pris par le maire de cette commune pour le suspendre temporairement de ses fonctions. La principale question posée au Tribunal administratif de Grenoble était alors de savoir si le maire était compétent pour prononcer la suspension alors que le fonctionnaire était en détachement. Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emploi ou corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le Tribunal administratif de Grenoble a reconnu que le maire est compétent pour prendre un tel arrêté. Pour commenter cette solution, il nous semble intéressant d'étudier d'abord le statut de la suspension (1.) avant de considérer les règles et précédents en matière de compétence (2.) pour enfin souligner l'originalité de la décision au regard des deux considérations précédentes (3.).

1.- La suspension, une mesure conservatoire non disciplinaire.

² Selon une jurisprudence constante que rappelle le jugement du Tribunal administratif de Grenoble (considérant 3), « *la mesure de suspension est une mesure conservatoire prise dans l'intérêt du service et ne constitue pas une sanction disciplinaire* » (C.E., 13 juillet 1966, FEN, Synd. général de l'éducation nationale Req. n° 52641, 52804, Rec. CE p. 497 ; RDP 1966, p. 1152, concl. J. Rigaud ; RDP 1967, p. 152, note M. Waline). Nous pouvons relever tout d'abord que l'absence de caractère disciplinaire signifie que les conditions propres aux procédures disciplinaires ne s'appliquent pas aux décisions de suspension. Ainsi, la mise en œuvre de la suspension d'un fonctionnaire revêt une souplesse certaine. Cela a notamment pour conséquence que l'agent n'a pas droit à la communication préalable de son dossier, la décision n'a pas à être motivée ou encore,

il n'est pas nécessaire de recourir à une enquête administrative préalable. La mise en œuvre d'une suspension résulte d'une seule condition : il faut, d'après l'article 30 du Titre 1 du statut général des fonctionnaires - article modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 - art. 26, qui a revu le régime de la suspension sans toutefois apporter de changement en ce qui concerne l'autorité compétente pour suspendre -, que le fonctionnaire ait commis une « *faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun* ». Comme le relève Didier Jean-Pierre, « *cette absence de garanties pourrait faire craindre que l'Administration se serve de la suspension comme d'une sorte de pré-sanction* » voire de « *sanction déguisée* » (Didier Jean-Pierre, « De quelques difficultés récurrentes à propos de la suspension des fonctionnaires », *JCP A*, 2006, 1132.). Mais le juge administratif exerce un contrôle entier permettant de requalifier certaines suspensions et de vérifier « *tant la vraisemblance que le degré de gravité des faits qui ont provoqué la décision de l'Administration* » (Didier Jean-Pierre, *ibid.*). En l'espèce, M. B., directeur des services techniques d'une commune, aurait été défaillant dans son rôle d'encadrement d'un directeur de service rattaché aux services techniques de la commune. Cette carence de M. B. a été mise en lumière par la procédure disciplinaire engagée par la commune contre son subordonné. Le Tribunal conclut à la vraisemblance des faits et à la gravité suffisante de la faute permettant à l'administration de prononcer une suspension (considérant 5). La finalité de la mesure de suspension est double et permet de protéger aussi bien le service que l'agent. La suspension permet à l'administration de réagir rapidement à une situation délicate et de prévenir l'aggravation d'une faute ou de tensions. La faculté de suspendre paraissait si essentielle que le Conseil d'État avait pu reconnaître qu'elle devait exister même sans texte (C.E., 2 octobre 1937, Demoiselle Minaire et autres, *Rec. CE* p. 843). Actuellement, cette faculté de suspension est consacrée aussi bien pour les fonctionnaires de l'État que pour les fonctionnaires territoriaux. Néanmoins, demeure la question de savoir quelle autorité est compétente pour suspendre un fonctionnaire, en relevant la contradiction posée par l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 selon laquelle l'autorité disciplinaire est compétente pour prononcer une mesure non disciplinaire.

3

2.- L'autorité de nomination compétente en principe pour suspendre l'agent détaché. L'article 30 du Titre 1 du statut général prévoit que lorsque la condition de faute grave est remplie, l'autorité ayant pouvoir disciplinaire peut suspendre l'agent fautif. Or, ce pouvoir disciplinaire est entre les mains de l'autorité de nomination, en vertu de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983. Dans le cas d'un fonctionnaire détaché, l'autorité de nomination est celle de son corps d'origine. Le Conseil d'État a pu dire que « *le pouvoir disciplinaire*

appartient toujours à l'autorité du corps d'origine » dans une affaire qui concernait le détachement d'un agent des PTT auprès d'un syndicat (C. E., 8 juin 1962, Ministre des PTT c. Frischmann, *Rec. CE* p. 382 ; *AJDA* 1962, 418. chron. J.-M. Galabert et M. Gentot ; *D.* 1962, p. 492, note L. Dubouis). Cette solution a été réaffirmée en 1992 par le Conseil d'État qui a considéré que le président d'un Conseil général disposait toujours de son pouvoir de sanction d'un agent du département pour des faits commis alors qu'il était en détachement auprès d'une commune (C. E., 5^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies, 29 Janvier 1992, Req. n° 89337) . Notons également que cette faculté de suspension peut être déléguée. Ainsi, le Conseil d'État a pu admettre que le pouvoir de suspension détenu par le ministre de l'éducation nationale pouvait faire l'objet d'une délégation de pouvoir au recteur d'académie car « *la délégation d'une partie du pouvoir disciplinaire entraîne nécessairement qu'aussi bien l'autorité délégataire que l'autorité délégante détiennent le pouvoir de suspendre les agents concernés* » (CE, 22 novembre 2004, Ministre de la jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche c/ M. A., Req. n° 244515 ; RFDA 2005, p. 935, note G. Tusseau). Ce principe étant posé, le Conseil d'État a pu tirer des conséquences de la disposition selon laquelle « *le fonctionnaire détaché est soumis à l'ensemble des règles régissant la fonction qu'il exerce par l'effet de son détachement* » (art. 45 de la loi n° 84-16 et art. 64 de la loi n° 84-53). En s'attachant aux fonctions que le fonctionnaire détaché exerce, le Conseil d'État a admis que l'autorité de nomination du corps dans lequel l'agent est détaché est compétente pour prendre un arrêté de suspension (C.E., 5^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies, 29 janvier 1988, Req. n° 58152) . Nous devons tout de même noter que cette décision concernait des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du statut général des fonctionnaires de 1983. Aussi, le Tribunal administratif de Grenoble pouvait difficilement faire une application directe de cette jurisprudence, étant donné que le statut général établit, comme nous l'avons vu, un lien direct entre l'autorité de nomination de l'agent et la compétence pour le suspendre. Le Tribunal administratif de Grenoble a donc pris la précaution de dire que le législateur de 1983 « *n'avait pas entendu faire obstacle à ce que l'autorité de la collectivité d'accueil prononce [la suspension] lorsqu'est en cause un agent en détachement relevant d'une autorité de nomination extérieure* » (considérant 4). Cette interprétation de la volonté du législateur ne semble pas inconvenante, tant la suspension relève d'un formalisme infime et s'exerce dans des circonstances nécessitant une réaction rapide et mesurée, revenant raisonnablement au supérieur hiérarchique, autorité la mieux à même d'apprécier la situation. Ainsi, pour Olivier Dord, suspendre un fonctionnaire constitue « *une prérogative traditionnelle de l'autorité hiérarchique* »

(Olivier Dord, *Droit de la fonction publique*, Paris, PUF, 2016, 3ème Éd., p. 304), et la décision du Tribunal administratif de Grenoble nous semble aller dans ce sens-là.

⁴ **3.- Un pouvoir reconnu à l'autorité d'accueil afin d'assurer une portée utile à la suspension.** Le cœur du jugement rendu réside à coup sûr dans le pragmatisme dont fait preuve le Tribunal. En effet, en reconnaissant que la mise en œuvre de la suspension vise certains effets, l'accent est mis sur la « portée utile » d'une telle mesure. Pour le Tribunal administratif de Grenoble, il faut tenir compte des brefs délais dans lesquels la décision doit être prise, « *impliquant que l'autorité du service d'affectation de l'agent soit investie de la compétence* » de suspendre provisoirement le fonctionnaire (considérant 4). Le caractère finaliste de la mesure de suspension est donc prédominant dans le raisonnement des juges et cela nous semble correspondre au cadre général d'interprétation des mesures de suspension (Anne Walgenwitz, « Suspension des fonctionnaires », *J. Cl. Collec.terri.*, fasc. n° 796, 7.) Le Tribunal administratif de Grenoble, en considérant que le maire avait la possibilité de suspendre M. B., s'est fondé sur l'urgence ressortant de la situation et sur la célérité nécessaire pour prendre une telle mesure visant à protéger le service ou bien l'agent. Il serait en effet fâcheux que la mesure de suspension doive emprunter un chemin tortueux de renvoi à l'autorité de nomination, retardant d'autant l'effet utile de la suspension. C'est donc la recherche de la proximité et de la réactivité de l'autorité hiérarchique de l'administration d'accueil qui prime sur la compétence de principe de l'autorité disciplinaire qui, nous l'avons vu, paraît bien inapproprié pour une mesure qui n'est pas disciplinaire.