

Circulaire DHOS/P 1 n° 2002-543 du 24 octobre 2002 relative à l'application dans la fonction publique hospitalière de la loi d'amnistie n° 2002-1062 du 6 août 2002

24/10/2002

Date d'application : immédiate.

Références :

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 19 ;
portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, notamment ses articles 14 et 81 à 84 ;
Loi n° 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie, notamment ses chapitres III et V ;
Décret n° 88-981 du 13 octobre 1988 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, notamment son titre III ;
Décret n° 89-922 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière ;
Circulaire n° 81-9 du 28 octobre 1981 relative à l'application aux agents des établissements mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique de la loi n° 81-736 du 4 août 1981 portant amnistie ;
Circulaire DH/8 D/261 du 19 septembre 1988 relative à l'application de la loi d'amnistie n° 88-828 du 28 juillet 1988 dans la fonction publique hospitalière ;
Circulaire DH/FH 1 n° 96-147 du 26 février 1996 relative à l'application de la loi d'amnistie n° 95-884 du 3 août 1995 dans la fonction publique hospitalière.

Le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées à Mesdames et Messieurs les directeurs d'agence régionale de l'hospitalisation (pour information) ; Madame et Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales [pour information]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales des affaires sanitaires et sociales [pour information et mise en oeuvre] ; directions de la santé et du développement social [pour information et mise en oeuvre])

Il convient que la **loi d'amnistie n° 2002-1062 du 6 août 2002** soit, dans un souci d'équité, pleinement et uniformément appliquée par l'ensemble des 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.

De plus, son non-respect ou une mise en oeuvre défectueuse sont susceptibles d'être sanctionnés non seulement par le juge administratif (tant sur le plan de l'excès de pouvoir qu'en plein contentieux) mais aussi, en application de l'article 15 de la loi du 6 août 2002, au pénal.

Je vous rappelle que l'amnistie constitue une mesure légale qui fait disparaître le caractère répréhensible de faits (délits, infractions, fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles) accomplis avant une certaine date - en l'occurrence le 17 mai 2002 - et par conséquent non seulement s'oppose à l'ouverture ou à la poursuite d'une action répressive (poursuite pénale, procédure disciplinaire) liée à ces faits, mais, de plus, efface les peines ou les sanctions prononcées (condamnations, sanctions disciplinaires ou professionnelles).

Ce sont bien les faits qui sont, à proprement parler, amnistiés. L'effacement des peines ou des sanctions apparaît comme le corollaire de l'amnistie des faits.

Certes, dans la pratique et même dans les textes, il est fait état de l'amnistie des peines ou des sanctions (le chapitre III de la loi du 6 août 2002 est intitulé « amnistie des sanctions disciplinaires ») mais, comme il a été indiqué ci-dessus, des faits (délits, fautes professionnelles) peuvent être amnistiés alors même qu'aucune condamnation ou sanction n'a été prononcée et ne peut plus l'être (interdiction d'ouvrir ou de poursuivre des poursuites pénales ou une procédure disciplinaire liée à ces faits).

En revanche, si les peines ou les sanctions dites amnistiées disparaissent (elles sont effacées), les faits qui les ont provoquées, bien qu'amnistiés, demeurent (1). Il en découle, en matière de gestion des personnels, d'importantes conséquences qui seront développées au III ci-dessous.

Comme la plupart des lois d'amnistie et en tout cas les trois dernières (loi n° 81-736 du 4 août 1981 ; loi n° 88-828 du 20 juillet 1988 et loi n° 95-884 du 3 août 1995) celle du 6 août 2002 amnistie aussi bien des faits qui constituent des

infractions pénales que des fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles.

Si la présente circulaire porte exclusivement sur l'amnistie des fautes ayant donné lieu ou susceptibles de donner lieu à une procédure et à une sanction disciplinaires (elle traitera successivement de l'amnistie de droit, de l'amnistie par mesure individuelle et des effets de l'amnistie) j'appelle toutefois votre attention sur une catégorie de délits amnistiés en raison des circonstances de leur commission.

Ainsi, conformément à l'article 3 de la loi du 6 août 2002, sont amnistiés - lorsqu'ils sont passibles de moins de 10 ans d'emprisonnement - les délits commis, notamment par les agents publics, à l'occasion de conflits du travail ou à l'occasion d'activités syndicales et revendicatives, y compris au cours de manifestations sur la voie publique ou dans les lieux publics.

Bien entendu, les établissements ne sont pas concernés directement par l'amnistie de ces délits, qui relève du ministère public près la juridiction ayant prononcé la condamnation (agissant soit d'office, soit sur la requête du condamné) mais ils doivent s'en préoccuper en cas de procédures et de sanctions disciplinaires menées et prononcées parallèlement à la procédure et à la condamnation pénale (cf. ci-dessous).

I. - L'AMNISTIE DE DROIT

L'amnistie de droit est automatique. L'agent concerné n'a pas à en faire la demande. Il appartient donc aux établissements de prendre les initiatives qui s'imposent pour tirer toutes les conséquences de cette amnistie (cf. III ci-dessous).

Cependant, l'automatisme de l'amnistie de droit n'empêche pas que certaines conditions doivent être réunies pour en bénéficier et donc qu'elle puisse donner lieu à contestations.

A. - Les conditions

L'amnistie de droit en matière disciplinaire, résultant de la loi du 6 août 2002, s'applique si les conditions suivantes sont réunies :

1. Les faits ont été commis antérieurement au 17 mai 2002 ;
2. Ils constituent des fautes passibles de sanctions disciplinaires. Deux hypothèses peuvent alors se présenter selon que la sanction consécutive aux fautes commises a été prononcée avant ou après la date d'effet de l'amnistie (cf. III ci-dessous).
3. Ils n'ont pas donné lieu à condamnation pénale ou, s'ils ont entraîné une telle condamnation, celle-ci a été effacée compte tenu de l'amnistie des délits ou infractions à l'origine de la condamnation.

En d'autres termes, si les mêmes faits ont donné lieu à une condamnation pénale et à une sanction disciplinaire, l'amnistie de la sanction disciplinaire est subordonnée à celle de la condamnation pénale (art. 11, 3e alinéa, de la loi du 6 août 2002).

4. Ils ne constituent pas des manquements à la probité, aux bonnes moeurs ou à l'honneur.

Sur la définition de ces notions, explicitées par la jurisprudence, les établissements sont invités à se reporter à la circulaire du 28 octobre 1981 (BO 81/48) qui avait cité quelques arrêts significatifs du Conseil d'Etat.

B. - Les contestations

Elles font l'objet de l'article 13 de la loi du 6 août 2002.

Si un établissement ne tire pas de lui-même les conséquences de l'amnistie des faits ayant entraîné une sanction disciplinaire, l'agent concerné peut saisir l'autorité qui a rendu la décision en vue de faire constater par cette autorité que le bénéfice de l'amnistie lui est effectivement acquis. Dans l'hypothèse d'un tel recours administratif, l'exécution de la sanction est, à condition bien sûr d'être encore susceptible d'exécution, suspendue jusqu'à ce que l'autorité compétente ait statué sur la demande.

En cas de rejet d'une telle demande, l'agent concerné peut naturellement former un recours contentieux en vue non seulement de l'annulation de la décision de refus mais aussi de faire constater, par la juridiction saisie, que le bénéfice de l'amnistie lui est acquis. Dans l'hypothèse d'un tel recours contentieux, l'exécution de la sanction est, comme en cas de recours administratif, suspendue jusqu'à ce que le juge ait statué.

Le législateur a ainsi entendu déroger au principe du droit public selon lequel un recours administratif ou un recours contentieux intenté contre une décision administrative n'ont pas de caractère suspensif.

Toutefois, le dernier alinéa du même article prévoit que l'autorité ou la juridiction saisie de la demande ou du recours peut, par décision spécialement motivée, ordonner l'exécution provisoire de la sanction.

L'utilisation systématique de cette possibilité n'est pas souhaitable. Elle comporte en effet des risques sur le terrain du

plein contentieux si le bénéfice de l'amnistie s'avère en définitive, après décision du juge, acquis.

II. - L'AMNISTIE PAR MESURE INDIVIDUELLE

Outre une amnistie de droit, la **loi du 6 août 2002** a prévu, comme les précédentes lois d'amnistie, une amnistie par mesure individuelle, prononcée par décret du Président de la République.

Ainsi des faits bien que non couverts par l'amnistie générale peuvent être amnistiés à titre individuel.

Toutefois cette amnistie individuelle comporte des limites, d'abord parce qu'elle ne concerne, bien entendu, comme l'amnistie de droit, que les faits commis avant le 17 mai 2002, ensuite en ce que le législateur (article 14 de la loi du 6 août 2002) a entendu exclure, en tout état de cause, du bénéfice de l'amnistie un certain nombre d'infractions, qu'elles aient été reprochées à des personnes physiques ou à des personnes morales.

Ces infractions (ex : délit de discrimination, atteintes volontaires à l'intégrité physique ou psychique d'un mineur de 15 ans ou d'une personne particulièrement vulnérable, délits de harcèlement sexuel et de harcèlement moral, infractions d'atteinte à l'exercice du droit syndical, à la législation et à la réglementation en matière d'institutions représentatives du personnel, à la législation et à la réglementation en matière de comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail...) non amnistiables de droit, ne peuvent être davantage amnistiés par décret du Président de la République.

En matière disciplinaire, l'amnistie par mesure individuelle vise les faits constituant des manquements à l'honneur, à la probité ou aux bonnes moeurs non amnistiables, ainsi qu'il a été dit au I ci-dessus, de droit (3e alinéa de l'article 11 de la loi du 6 août 2002).

Cette amnistie individuelle ne peut intervenir que si :

1. La personne concernée en fait explicitement la demande ;
2. Cette demande est présentée dans un délai d'un an à compter soit de la promulgation de la loi, c'est-à-dire avant le 6 août 2003, soit de la condamnation définitive.

Toutefois, si une demande de l'intéressé est nécessaire, les chefs d'établissement ne sont pas pour autant exclus de la procédure.

En effet :

1. S'ils sont amenés à rejeter une demande tendant au constat du bénéfice de l'amnistie de droit aux motifs qu'ils considèrent que les faits en question constituent des manquements à l'honneur, à la probité ou aux bonnes moeurs, il leur appartient d'inviter l'intéressé à formuler, sous leur couvert, une demande d'amnistie auprès du Président de la République et de lui rappeler l'obligation de respecter les délais précités ;
2. Ils doivent émettre un avis sur cette demande ;
3. Ils adressent le dossier correspondant au ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, DHOS, bureau P 1, 8, avenue de Ségur, 75350 Paris 07 SP.

Ce dossier doit obligatoirement comporter :

- la demande d'amnistie formulée par l'agent concerné ;
- l'avis motivé du chef d'établissement indiquant explicitement le sens, favorable ou défavorable à l'amnistie, de cet avis ;
- une copie de la décision de sanction ;
- une copie du procès-verbal du conseil de discipline.

A titre d'information, je vous précise que Madame la chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales sera appelée à donner son avis sur toutes les demandes d'amnistie par mesure individuelle présentées par les agents des établissements hospitaliers, sociaux et médico-sociaux publics.

III. - LES EFFETS DE L'AMNISTIE

L'amnistie produit ses effets, selon les règles de droit commun, à compter de la date de publication de la loi soit, s'agissant de la loi du 6 août 2002, à compter du 9 août 2002, sauf pour les mesures individuelles qui prennent effet à partir du jour où l'intéressé est admis au bénéfice de l'amnistie par décret du Président de la République.

En matière disciplinaire, trois hypothèses doivent être envisagées :

- la sanction disciplinaire n'a pas été prononcée avant la date d'effet de l'amnistie ;
- la sanction disciplinaire a été prononcée avant la date d'effet de l'amnistie.

Il est précisé qu'il ne faut pas confondre date d'effet de l'amnistie (17 mai 2002) avec la date à compter de laquelle l'amnistie produit ses effets (9 août 2002) ;

- l'agent a fait l'objet d'une suspension provisoire.

Il convient également d'évoquer les effets de l'amnistie sur les saisines de la commission des recours du conseil supérieur

de la fonction publique hospitalière.

A. - Sanction disciplinaire non prononcée avant le 17 mai 2002

S'agissant de faits passibles d'une sanction disciplinaire commis avant le 17 mai 2002 mais non sanctionnés effectivement à cette date, deux situations peuvent être envisagées :

1. Une procédure disciplinaire non encore engagée ne peut plus l'être :

Il est rappelé qu'une telle procédure n'est juridiquement engagée qu'à partir du moment où l'agent concerné en a été officiellement et explicitement avisé par une lettre remise contre décharge ou envoyée à son domicile en recommandé avec accusé de réception, la dite lettre devant l'informer qu'il a le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel et de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

2. Une procédure disciplinaire d'ores et déjà engagée doit être abandonnée, quel que soit le stade de cette procédure indiquée ci-dessous :

- la décision de son engagement a été notifiée à l'intéressé ;
- l'autorité investie du pouvoir disciplinaire a saisi le conseil de discipline par un rapport précisant les faits reprochés et les circonstances dans lesquelles ils ont été commis ;
- la dite autorité a invité l'agent concerné à prendre connaissance du rapport mentionné ci-dessus ;
- l'agent poursuivi a été convoqué par le président du conseil de discipline ;
- le conseil de discipline s'est réuni ;
- son avis a été communiqué à l'intéressé et à l'autorité exerçant le pouvoir disciplinaire.

B. - Sanction disciplinaire prononcée avant le 17 mai 2002

Dans cette hypothèse, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire a notifié à l'intéressé (contre décharge ou par pli recommandé avec accusé de réception) sa décision en la motivant et en indiquant les voies et délais de recours.

la sanction non exécutée avant le 17 mai 2002 ne peut plus l'être : toute trace de la sanction doit disparaître de tout document concernant l'agent ;

la sanction a été exécutée avant le 17 mai 2002 : comme dans l'hypothèse précédente, toute trace de la sanction doit disparaître des documents concernant l'agent.

Dans les deux cas visés ci-dessus, toute référence à une sanction effacée suite à l'amnistie des faits l'ayant provoquée constitue une infraction punie, en application de l'article 15 de la loi du 6 août 2002, d'une amende de 5 000 EUR. Les personnes morales peuvent, conformément au même article, être déclarées pénalement responsables de cette infraction.

Ainsi, qu'elle soit prononcée de plein droit ou par mesure individuelle, l'amnistie implique la suppression, dans le dossier administratif de l'agent, de toute mention relative à une sanction disciplinaire. Il en va de même de toute mention de condamnation pénale amnistiée.

Ces mentions doivent également disparaître de tout fichier de gestion manuel ou automatisé.

Bien entendu, les pièces relatives à la sanction (ou à la condamnation) doivent être retirées du dossier. Toutefois, l'administration ne doit pas les détruire, car leur destruction mettrait le juge administratif, saisi d'un recours contre une sanction dont l'amnistie n'aurait pas fait disparaître tous les effets, dans l'impossibilité d'exercer son contrôle de légalité. Elles doivent être classées dans un lieu distinct dont elles pourront être retirées en cas de recours contentieux.

S'agissant des sanctions ayant reçu exécution, il convient d'apporter les précisions suivantes :

- l'article 20 de la loi du 6 août 2002 prévoit que l'amnistie n'entraîne pas de plein droit la réintégration de l'agent révoqué (fonctionnaire) ou licencié pour raison disciplinaire (contractuel). Elle peut, toutefois, être prononcée par mesure de bienveillance. Elle peut également intervenir, toujours par mesure de bienveillance, dans l'hypothèse de l'amnistie d'une condamnation pénale ayant entraîné la perte de la qualité de fonctionnaire ;
- en tout état de cause et en vertu d'une jurisprudence bien établie, elle ne doit pas porter préjudice aux droits des tiers ;
- le même article énonce que l'amnistie ne peut donner lieu, en aucun cas, à reconstitution de carrière ;
- il dispose (3e alinéa) que l'amnistie entraîne la réintégration dans les droits à pension ;
- à compter de la date de publication de la loi en ce qui concerne l'amnistie de droit ;
- à compter du jour où l'intéressé en bénéficie en ce qui concerne l'amnistie par mesure individuelle.

C. - L'agent a fait l'objet d'une mesure de suspension

Si la sanction disciplinaire n'a pas été prononcée avant la date d'effet de l'amnistie (17 mai 2002), la situation se présente de la manière suivante :

1. Tout fonctionnaire ayant été suspendu en application de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 cité en référence mais n'ayant pas été sanctionné avant la date d'effet de l'amnistie (17 mai 2002) et ne faisant pas l'objet de poursuites pénales doit être immédiatement réintégré. Dans cette occurrence il n'y a évidemment pas lieu à quelque remboursement que ce soit puisque aucune retenue n'a été opérée.

2. Si la suspension d'un fonctionnaire a été prolongée au-delà de 4 mois parce que l'intéressé était sous le coup de poursuites pénales (cf. 2^e alinéa de l'article 30 de la [loi du 13 juillet 1983](#)), la situation de celui-ci dépend de la nature de l'infraction pour laquelle il est poursuivi pénalement. Deux cas peuvent se présenter :

a) Si l'infraction pénale est exclue du champ d'application de l'amnistie de droit, la situation du fonctionnaire reste inchangée ;

b) En revanche, si l'infraction pénale entre dans le champ d'application de l'amnistie de droit, le fonctionnaire est également amnistié sur le plan disciplinaire et doit être immédiatement réadmis dans le service. Il ne peut néanmoins prétendre au remboursement des sommes dont il a éventuellement été privé du fait de sa suspension prolongée au-delà de 4 mois, dès lors que celle-ci est intervenue régulièrement.

D. - Effets sur les saisines de la commission des recours du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière

Ces saisines deviennent sans objet dès lors qu'elles portent sur des sanctions consécutives à des faits amnistiés de plein droit.

En revanche, dans l'hypothèse d'une demande d'amnistie par mesure individuelle, la procédure se poursuit normalement. Toutefois, si le décret du Président de la République accordant le bénéfice de l'amnistie intervient avant que la commission ne se soit réunie, celle-ci ne peut plus, bien entendu, siéger.

Vous voudrez bien diffuser la présente circulaire aux établissements hospitaliers, sociaux et médico-sociaux publics de votre département en appelant leur attention sur le fait :

- que l'amnistie des faits ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ne passe pas nécessairement et dans tous les cas par une amnistie par mesure individuelle et qu'il leur appartient donc de prendre, de leur propre initiative, les mesures que requiert la loi en ce qui concerne l'amnistie de droit ;

- qu'ils doivent, en ce qui concerne l'amnistie par mesure individuelle, veiller à donner à leurs agents toute information utile ;

- que s'agissant des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (directeurs d'hôpital, directeurs d'établissements sanitaires et sociaux, directeurs d'établissements sociaux) il appartiendra, bien entendu, à l'administration centrale (DHOS/bureau P 3) d'appliquer, dans les conditions et selon les modalités indiquées par la présente circulaire, la loi d'amnistie du 6 août 2002.

Pour le ministre et par délégation :

Par empêchement simultané du directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins et du chef de service :

Le sous-directeur des professions paramédicales et des personnels hospitaliers, B. Verrier

(1) « Selon une jurisprudence d'autant plus singulière que ce sont les faits qui sont déclarés amnistiés, les faits qui ont provoqué les sanctions échappent à l'oubli. Les sanctions s'envolent et les faits restent » : Chapus - Droit administratif général. Tome 2 - 7^e édition, p. 303.