

Circulaire n° 81-10 du 28 octobre 1981 portant application aux agents et anciens agents relevant du livre IX du code de la santé publique de la loi n° 81-736 du 4 août 1981 portant amnistie

28/10/1981

Le Parlement a adopté, sur proposition du Gouvernement, une loi portant amnistie.

Comme vous le savez, l'amnistie est une mesure légale qui fait disparaître le caractère répréhensible des faits accomplis et, en conséquence, non seulement s'oppose à l'ouverture ou à la poursuite d'action répressive, mais encore efface les peines prononcées. La loi n° 81-736 du 4 août 1981, tout comme la plupart des lois d'amnistie qui sont intervenues depuis la fin de la guerre, amnistie aussi bien des faits qui constituent des infractions pénales que des faits qui constituent des fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles.

C'est bien entendu, uniquement à l'amnistie des sanctions disciplinaires que nous nous attacherons dans la présente circulaire.

I. -- Cette dernière nous apparaît utile et nécessaire.

En effet, il n'est pas indifférent que la loi d'amnistie soit appliquée uniformément dans l'ensemble des établissements visés à l'article L. 792 du code de la santé publique (C.S.P.) ceci dans un souci d'équité.

Par ailleurs, que vous puissiez tirer toutes les conséquences des effets de la nouvelle loi d'amnistie, autrement dit que celle-ci reçoive une application effective, va de l'intérêt même des établissements dont vous assurez la direction.

Le non-respect de ladite loi est, en effet, susceptible d'être sanctionné tant sur le plan de l'excès de pouvoir que celui du plein contentieux.

A cet égard, il est à rappeler que l'application des lois d'amnistie est d'ordre public (C.E. section 22 janvier 1960, sieur Rey, Rec. Lebon, p. 50) et, par suite, le juge administratif peut, à l'occasion d'un recours, soulever le moyen d'office.

Ainsi, il nous paraît opportun, en tant que ministres de tutelle, de préciser les mesures qu'appellent de votre part les dispositions de la loi d'amnistie du 4 août 1981 concernant les sanctions disciplinaires, à savoir les articles 13, 16, 22 et 25 de la loi du 4 août 1981 précitée.

II. -- Aux termes de l'article 13 de la nouvelle loi, deux régimes d'amnistie sont prévus : l'amnistie de droit et l'amnistie par mesure individuelle.

Le second régime relève de la seule compétence du Président de la République. En revanche, l'amnistie de droit (ou automatique) engage la responsabilité de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire et retiendra, par conséquent, l'essentiel des développements qui suivent.

A. -- L'AMNISTIE DE DROIT (OU AUTOMATIQUE)

1. Les conditions :

L'amnistie de droit s'applique si les conditions suivantes sont réunies:

- a) Les faits ont été commis antérieurement au 22 mai 1981.
- b) Ces faits constituent des fautes passibles de sanctions disciplinaires.

Il faut donc qu'il y ait sanction.

Ainsi n'entrent pas dans le champ d'application de la loi d'amnistie les mesures pour lesquelles l'administration n'avait pas de pouvoir d'appréciation, mais a agi dans le cadre d'une compétence liée (C.E. 16 mars 1949, Pourret, p. 634; C.E. 3 décembre 1971, ministère de l'éducation nationale c/Calmel, p. 740). De même, est exclu de l'amnistie l'abaissement de la notation qui, étant fondé sur une appréciation des mérites de l'agent ou de sa manière de servir, n'est jamais susceptible de revêtir le caractère de sanction disciplinaire (T.A. Bordeaux, Rayou, 26 décembre 1977, p. 659).

En revanche, toute sanction disciplinaire entre dans le champ d'application de la loi.

Il en est ainsi, par exemple, de la radiation des cadres pour abandon de poste (C.E. 10 mai 1972, sieur Dufond, p. 352).

A cet égard, il convient de rappeler que l'avertissement et le blâme sont prévus dans l'échelle des sanctions définie par l'article L. 829 du code de la santé publique.

Par ailleurs, la jurisprudence a eu l'occasion de définir l'avertissement comme une mesure prise en raison de faits de nature disciplinaire dans une hypothèse où il ne figurait pas au nombre des sanctions disciplinaires énumérées par le statut dont relevait l'intéressé (C.E. 16 janvier 1976, sieur Dujardin, p. 44).

L'avertissement et le blâme entrent donc dans le champ d'application de la loi d'amnistie.

c) Ces faits n'ont pas donné lieu à condamnation pénale ou, s'ils ont entraîné une telle condamnation, celle-ci a été amnistiée sur le plan pénal. En effet, si les mêmes faits ont donné lieu à une condamnation pénale et à une sanction disciplinaire ou professionnelle, le second alinéa de l'article 13 subordonne l'amnistie de la sanction disciplinaire ou professionnelle à l'amnistie préalable de la condamnation pénale.

d) Ces faits ne constituent pas des manquements à la probité, aux bonnes moeurs ou à l'honneur.

Il résulte de l'examen de la jurisprudence que le juge a notamment considéré :

comme contraire à l'honneur, le fait :

-- pour un sous-brigadier de police, d'avoir abandonné son poste et son arme sans attendre d'être relevé (C.E. 13 juillet 1963, préfet de police c/Laisney, Lebon, p. 822) ;

-- pour un inspecteur des impôts, d'avoir fourni des renseignements confidentiels sur un contribuable à un conseiller fiscal qui s'en est servi pour faire pression sur l'intéressé (C.E. 6 novembre 1963, Chevaillier, Lebon, p. 524) ;

-- pour un inspecteur central des impôts d'avoir tenu, moyennant rémunération, les écritures comptables de redevables relevant de la circonscription où il exerçait ses fonctions (C.E. 12 juillet 1969, ministre des finances c/sieur Hautcastel, Lebon, p. 387) ;

comme contraire à la probité, le fait :

-- pour un agent du service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes, d'avoir dissimulé des stocks (C.E. 29 novembre 1961, Barbier, Lebon, p. 935) ;

-- pour un candidat à un emploi public, d'avoir faussement prétendu être titulaire d'un diplôme (C.E. 10 mai 1957, demoiselle Tampucci, Lebon, p. 300) ;

comme contraire aux bonnes moeurs, le fait :

-- pour un professeur, d'avoir eu avec une élève des relations ayant porté atteinte à l'honneur de l'université et compromis la dignité et l'autorité de la fonction professorale (C.E. 20 juin 1958, Louis, Lebon, p. 368) ;

comme contraire à l'honneur et à la probité, le fait :

-- pour un fonctionnaire des finances, d'avoir octroyé irrégulièrement des facilités à des sociétés et exercé un contrôle insuffisant sur celles-ci, alors qu'il entretenait des relations personnelles avec les dirigeants qui ont pu ainsi se livrer à des opérations frauduleuses (C.E. 13 juillet 1966, ministre des finances et des affaires économiques c/Garrigue, Lebon, p. 472).

Il convient de souligner que le contrôle qu'exerce le juge administratif en la matière est un contrôle normal, c'est-à-dire portant sur la qualification juridique au regard de la loi d'amnistie des faits reprochés au requérant (C.E. 16 janvier 1976, sieur Dujardin, p. 44).

2. Les contestations :

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 16 de la nouvelle loi, l'exécution des sanctions disciplinaires (encore susceptibles d'exécution) est suspendue lorsque ces sanctions font l'objet auprès de l'autorité qui les a rendues (ou qui est chargée de leur exécution) d'un recours administratif tendant au constat du bénéfice de l'amnistie.

Il en va de même lorsqu'une décision de rejet d'une telle demande ayant été prise, cette décision fait l'objet d'un recours contentieux.

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'a pas de caractère suspensif.

Toutefois, le dernier alinéa du même article stipule, notamment, que "l'autorité saisie de la demande peut, par décision spécialement motivée, ordonner l'exécution provisoire de la sanction".

Aucune condition de fond n'étant définie, il suffit, par conséquent, que l'autorité administrative motive formellement, de façon précise, sa décision ordonnant l'exécution provisoire de la sanction pour que cette décision soit légale.

Il apparaît cependant opportun de prévenir les destinataires de la présente circulaire des risques, sur le terrain du plein contentieux, d'une utilisation systématique de cette mesure "pernicieuse" lorsque le bénéfice de l'amnistie s'avérerait en définitive acquis.

B. -- L'AMNISTIE PAR MESURE INDIVIDUELLE

En matière disciplinaire, l'amnistie par mesure individuelle concerne les faits commis avant le 22 mai 1981 qui sont contraires à la probité, aux bonnes moeurs et à l'honneur (art. 13 de la nouvelle loi).

Dans cette hypothèse, l'autorité compétente est le Président de la République.

Par conséquent, si vous êtes amenés à rejeter une demande tenant au constat du bénéfice de l'amnistie au motif que les faits en question constitueraient des manquements à la probité, aux bonnes moeurs ou à l'honneur, il conviendrait d'inviter les intéressés à formuler une demande d'amnistie par mesure individuelle auprès de M. François Bruntz, chargé de mission pour cet objet (cf. chap. IV), qui la transmettra après examen et avis aux services de la Présidence de la République.

De même, il serait opportun de rappeler aux pétitionnaires que de telles demandes devront, sous peine de forclusion, être introduites dans un délai d'un an à compter soit de la publication de la loi (5 août 1981), soit de la sanction définitive.

III. -- Les effets de l'amnistie disciplinaire.

L'amnistie produit ses effets selon les règles de droit commun, à compter de la date de publication de la loi (5 août 1981), sauf pour les mesures individuelles qui portent effet à partir du jour où l'intéressé est admis au bénéfice de l'amnistie par décret du Président de la République. C'est à compter de cette date d'effet que les situations résultant de l'amnistie sont ouverts et que les situations doivent éventuellement être réexaminées.

Plusieurs hypothèses sont à distinguer :

1. Cas où la sanction disciplinaire n'a pas été prononcée avant la date d'effet de l'amnistie :

Dans cette hypothèse, aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée sur la base des faits commis avant le 22 mai 1981 (C.E. 16 mai 1956, dame Abdesselem, R.D.P. 1956, p. 1168; C.E. 6 mai 1970, dame Auxire, p. 302).

Si une telle procédure est en cours, elle doit être abandonnée.

2. Cas où l'agent fait l'objet d'une mesure de suspension provisoire :

S'agissant des mesures de suspension provisoire, les dispositions de l'article L. 845 du C.S.P. permettent de déterminer les hypothèses dans lesquelles les intéressés ont droit au remboursement des retenues opérées sur leur traitement.

En effet, l'article L. 845 précité stipule :

“Lorsque l'intéressé n'a subi aucune sanction ou n'a été l'objet que d'un avertissement, d'un blâme ou d'une radiation du tableau d'avancement, ou si, à l'expiration des délais prévus à l'alinéa précédent, il n'a pu être statué sur son cas, il a droit au remboursement des retenues opérées sur son traitement.”

Ainsi, si la sanction disciplinaire n'a pas été prononcée avant la date d'effet de l'amnistie, c'est-à-dire s'il n'a pas été statué sur le cas de l'intéressé, ce dernier a droit au remboursement des retenues opérées sur son traitement.

La même solution s'impose si, avant la date d'effet de l'amnistie, l'intéressé a été l'objet d'une des trois sanctions précitées.

En revanche, il ne pourra prétendre à ce remboursement lorsqu'il aura été statué sur son cas et que la sanction prise, même non encore exécutée à la date d'effet de l'amnistie est une sanction autre qu'un avertissement, un blâme ou une radiation du tableau d'avancement.

N.B. -- Les dispositions de l'article L. 845 précité, précisent que “lorsque aucune décision n'est intervenue au bout de quatre ou six mois, l'intéressé reçoit à nouveau l'intégralité de son traitement, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales” et, au dernier alinéa, que “toutefois, lorsque l'agent est l'objet de poursuites pénales, sa situation n'est définitivement réglée qu'après que la décision rendue par la juridiction saisie est devenue définitive.

Dans ces hypothèses, il y a lieu d'appliquer les dispositions du deuxième alinéa de l'article 13 de la loi du 4 août 1981 combinées avec celles de l'article 16 de ladite loi.

3. Cas où la sanction disciplinaire a été prononcée avant la date d'effet de l'amnistie:

a) La sanction non exécutée à la date d'effet de l'amnistie ne peut plus l'être.

b) Dans cette hypothèse comme dans celle où la sanction a été exécutée, toute trace de la sanction doit disparaître des documents concernant l'agent concerné.

En effet, l'article 25 de la loi du 4 août 1981 “interdit à toute personne en ayant eu connaissance de rappeler sous quelque forme que ce soit ou de laisser subsister dans tout document quelconque les condamnations pénales, les sanctions disciplinaires ou professionnelles et les déchéances effacées par l'amnistie. Les minutes des jugements, arrêts et décisions échappent toutefois à cette interdiction, mais des expéditions ne pourront en être délivrées qu'à la condition de porter en marge la mention de l'amnistie”.

En application de ces dispositions, qui figurent traditionnellement dans les lois d'amnistie intervenues depuis la fin de la dernière guerre, le Conseil d'Etat a annulé un tableau d'avancement au motif que le dossier de l'un des fonctionnaires

ayant eu vocation à être inscrit sur ce tableau comportait des pièces faisant mention de poursuites et de sanctions disciplinaires amnistiées (C.E. 5 mai 1958, Chantre, R.P.D.A. 1958, n° 227).

Cependant, eu égard à sa formulation, l'article 25 précité appelle les observations suivantes :

D'une part, il convient de préciser que les jugements, arrêts et décisions dont il est question et pour lesquels l'interdiction posée par cet article ne s'applique pas ne concernent que les cas où les sanctions disciplinaires ou professionnelles sont prononcées par un "juge" (le juge pénal ou les ordres professionnels, lesquels sont des organismes inommés qui revêtent les caractères d'une juridiction lorsqu'ils statuent en matière disciplinaire).

Autrement dit, l'exception prévue ne concerne pas les jugements ou arrêts du juge administratif, qui confirmeraient une décision administrative prononçant une sanction.

A ce propos, il est à rappeler qu'une décision refusant de constater le bénéfice de l'amnistie au seul motif que la décision prononçant la sanction a été annulée par le juge de l'excès de pouvoir est illégale (C.E. 14 mai 1971, Ferreux, p. 363).

D'autre part, nonobstant les termes du premier alinéa de l'article 13 de la loi, seule la mention de la sanction prononcée doit être obligatoirement effacée et non celle des faits qui l'ont entraînée.

A cet égard, il est à noter que l'article 25 de la nouvelle loi d'amnistie reprend une formulation très voisine de celles de l'article 45 de la loi du 6 août 1953, de l'article 23 de la loi du 31 juillet 1959 et de l'article 38 de la loi du 16 août 1947, pour lesquelles la jurisprudence a donné la même portée (C.E. 28 juillet 1952, Nithollon, p. 408; C.E. 6 novembre 1963, Chevallier, p. 524).

Par ailleurs, l'administration n'est pas tenue de détruire les pièces du dossier disciplinaire. La destruction des pièces du dossier 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 la légalité de ladite sanction. Il ne pourrait, en conséquence, que condamner l'administration (C.E. 13 juin 1952, Cochet, Lebon, p. 307; C.E. 6 juillet 1956, Morane, Lebon, p. 620).

En pratique, il y a donc lieu de prendre deux mesures afin de respecter l'interdiction édictée par l'article 25 de la loi du 4 août 1981.

La première consiste à rendre définitivement illisible la mention des sanctions disciplinaires et des condamnations pénales figurant sur les pièces qui ne peuvent pas être retirées du dossier de l'agent public concerné. Si la sanction a eu sur la situation de l'intéressé des conséquences qui doivent être expliquées, la mention effacée doit être remplacée par cette explication. Ainsi, par exemple, la mention d'une sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de six mois doit être effacée et remplacée par l'indication suivante : "hors des cadres pendant six mois".

La deuxième mesure consiste à extraire du dossier individuel toutes les pièces relatives à une sanction disciplinaire ou à une condamnation pénale amnistiée lorsque ces pièces ne contiennent aucun autre élément devant continuer à figurer dans le dossier. Les pièces ainsi retirées du dossier ne doivent pas être détruites mais classées en un lieu d'où elles pourront être retirées en cas de recours contentieux et auquel personne ne pourra avoir accès hormis le cas de la nécessité de production de ces pièces dans le cadre d'une instance contentieuse.

Toute trace de sanction doit également être effacée des fichiers de gestion, qu'ils soient manuels ou informatisés.

c) S'agissant des sanctions ayant reçu exécution, l'amnistie peut amener l'administration à mettre fin à certains de leurs effets.

A cet égard, l'article 22 de la loi du 4 août 1981 précise, dans son premier alinéa, que "l'amnistie n'entraîne de droit ni la réintégration dans les fonctions, emplois, professions, grades, offices publics ou ministériels, ni la reconstitution de carrière".

Par conséquent, la loi ne vous oblige pas à réintégrer les agents publics bénéficiaires de l'amnistie. Tout comme les précédentes lois d'amnistie, elle vous laisse toutefois la possibilité de procéder à cette réintégration par mesure de bienveillance.

<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/circulaire-n-81-10-du-28-octobre-1981-portant-application-aux-agents-et-anciens-agents-relevant-du-livre-ix-du-code-de-la-sante-publique-de-la-loi-n-81-736-du-4-aout-1981-portant-amnistie/>

Dans le même ordre d'idée, nous vous rappelons que l'amnistie d'une condamnation pénale ayant entraîné la perte de la qualité de fonctionnaire permet éventuellement de prononcer la réintégration de l'intéressé (avis du Conseil d'Etat n° 269-974 du 1er août 1956).

En revanche, alors que les lois d'amnistie précédentes avaient toujours formellement exclu la reconstitution de la carrière des agents publics amnistiés, la présente loi a supprimé cette interdiction. Le libellé de l'article 22, 1er alinéa ("l'amnistie n'entraîne de droit ni la réintégration dans les fonctions . . . , ni la reconstitution de carrière"), signifie, en effet, que l'administration a la faculté -- il ne s'agit en aucun cas d'une obligation -- de reconstituer la carrière des bénéficiaires de l'amnistie, quelle que soit la sanction dont ces derniers ont fait l'objet.

Toutefois, la réintégration ou la reconstitution de carrière, décidée par mesure de bienveillance pour les agents publics bénéficiaires de l'amnistie, ne doit pas, en vertu d'un principe jurisprudentiel bien établi, porter préjudice aux droits des tiers (C.E. 4 février 1955, Rodde, p. 72; C.E. 27 juillet 1974, ministère de l'intérieur c/Gay, p. 441; C.E. 26 décembre 1925, Rodière, p. 1065; C.E. 29 juillet 1932, Association des fonctionnaires de la marine, p. 825).

Par ailleurs, le second alinéa de l'article 22, reprenant les termes des lois d'amnistie précédentes, dispose que l'amnistie "entraîne la réintégration dans les divers droits à pension à compter de la date de publication" de la loi "en ce qui concerne l'amnistie de droit et à compter du jour où l'intéressé est admis à son bénéfice en ce qui concerne l'amnistie par mesure individuelle".

Enfin, il convient de préciser que toutes les actions et recours antérieurs à la date d'effet de l'amnistie, intentés contre des sanctions amnistiées, sont devenus sans objet. Le non-lieu à statuer doit alors être constaté.

En revanche, si ces actions et recours ont été introduits postérieurement à la date d'effet de l'amnistie, ils sont irrecevables.

Nous vous rappelons également que les demandes tendant au constat du bénéfice de l'amnistie ainsi que les demandes de réintégration, de reconstitution de carrière ou de réparations financières peuvent être formulées à tout moment, sous réserve de la déchéance quadriennale pour les éventuelles réparations financières.

IV. -- Etant donné, d'une part, l'importance et l'intérêt que nous accordons à ce que la nouvelle loi d'amnistie puisse être appliquée dans les meilleures conditions et, d'autre part, dans le but de simplifier la tâche de vos services, M. François Bruntz, inspecteur général des affaires sociales, sera nommé chargé de mission afin d'assurer la coordination des opérations d'instruction et de règlement des dossiers qu'il vous plaira de lui soumettre à titre de conseil.

Par ailleurs, nous vous informons que les agents concernés par l'amnistie et les syndicats de personnels de vos établissements ont aussi la possibilité de consulter M. Bruntz au sujet des affaires pour lesquelles ils pourront justifier d'un intérêt, notamment, s'agissant des syndicats, celles relatives aux sanctions résultant de faits commis à l'occasion de l'exercice d'un mandat électif ou syndical.

MINISTERE DE LA SOLIDARITE NATIONALE MINISTERE DE LA SANTE.

Le ministre de la solidarité nationale, Le ministre de la santé à Mesdames et Messieurs les directeurs d'établissements d'hospitalisation publics et de certains établissements à caractère social visés à l'article L. 792 du code de la santé publique.

21923.