



**Les informations
administratives et juridiques**

Fonction publique territoriale

DOSSIER

La radiation des cadres pour abandon de poste

Les missions du référent déontologue

Contribution du référent déontologue du CIG de la petite couronne

STATUT AU QUOTIDIEN

L'accès au télétravail des agents en état de grossesse ou en situation de handicap

Disponibilité et conservation des droits à l'avancement : les pièces justificatives

VEILLE JURISPRUDENTIELLE

Action en responsabilité : inapplication du principe du recours dans un délai raisonnable

● n° 7-8
juillet-août 2019
NUMÉRO DOUBLE



**CENTRE INTERDÉPARTEMENTAL DE GESTION
DE LA PETITE COURONNE DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE**

1 rue Lucienne Gérard 93698 Pantin CEDEX
01 56 96 80 80 • info@cig929394.fr

www.cig929394.fr

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION
Jacques Alain Benisti

CONCEPTION, RÉDACTION, DOCUMENTATION
ET MISE EN PAGES

Direction de la diffusion statutaire,
de la documentation
et des affaires juridiques

STATUT COMMENTÉ

Sylvie Naçabal - Suzanne Marques
Philippe David

ACTUALITÉ DOCUMENTAIRE

Fabienne Caurant - Lisa Baudry
Véronique Leyral

MAQUETTE ET MISE EN PAGES

Michèle Frot-Coutaz - Marion Aldebert

© DILA - Paris 2019

ISSN 1152-5908 - CPPAP 1120 B 07382

Commission paritaire n°2175 ADEP

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

■ Statut commenté

DOSSIER

La radiation des cadres pour abandon de poste	2
Les missions du référent déontologue <i>Contribution de M. Jean Lepage-Laurens, référent déontologue du CIG de la petite couronne</i>	16

STATUT AU QUOTIDIEN

L'accès au télétravail des agents en état de grossesse ou en situation de handicap	28
Disponibilité et conservation des droits à l'avancement : les pièces justificatives	32

VEILLE JURISPRUDENTIELLE

Action en responsabilité : inapplication du principe du recours dans un délai raisonnable	34
--	----

■ Actualité documentaire

LE POINT SUR...

Réforme de la fonction publique	39
---------------------------------	----

ACTUALITÉ STATUTAIRE DU MOIS

47

À LIRE ÉGALEMENT

63

La radiation des cadres pour abandon de poste

En cas d'absence irrégulière du service, un agent peut, après une mise en demeure restée infructueuse, faire l'objet d'une radiation des cadres pour abandon de poste. Cette mesure, qui se borne à constater le refus de l'intéressé de continuer d'occuper un emploi au sein de l'administration, est prononcée sans mise en œuvre de la procédure disciplinaire. L'agent radié des cadres perd la qualité d'agent public et ne peut prétendre aux allocations d'assurance chômage.

L'abandon de poste, qui autorise la radiation des cadres d'un agent public en dehors des garanties liées à la procédure disciplinaire, n'est défini par aucun texte législatif ou réglementaire. Il est uniquement évoqué par l'article 69 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État selon lequel « *Hormis le cas d'abandon de poste (...) les fonctionnaires ne peuvent être licenciés qu'en vertu de dispositions législatives de dégageant des cadres* » et en des termes similaires par l'article 88 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière.

La doctrine administrative à cet égard repose sur une circulaire du 11 février 1960 (1) dans laquelle le premier ministre, tirant les conséquences d'un certain nombre d'arrêtés rendus

en la matière par le Conseil d'État, indiquait : « *en abandonnant son poste un fonctionnaire rompt de sa propre initiative le lien qui l'unit à l'administration et se place en dehors du champ d'application des lois et règlements édictés en vue de garantir l'exercice des droits inhérents à son emploi. Une telle position comporte la suppression des garanties disciplinaires en cas d'abandon de poste. Elle autorise l'administration à prononcer, en dehors de la procédure disciplinaire, l'exclusion du service par voie de radiation des cadres* ».

La radiation des cadres pour abandon de poste s'analyse comme le résultat juridique du refus de l'obligation de servir qui, eu égard au principe de continuité du service, suppose également le respect du devoir d'obéissance hiérarchique.

Le régime de l'abandon de poste résulte essentiellement d'une construction prétorienne de la jurisprudence administrative. Il est applicable à l'ensemble des agents publics,

(1) Circulaire du 11 février 1960 du Premier ministre (463 F.P.) relative à l'abandon de son poste par un fonctionnaire.

qu'ils soient fonctionnaires ou agents contractuels. Eu égard à son caractère largement dérogatoire au principe du respect des droits de la défense, le juge administratif a strictement encadré au fil des décisions le recours par l'administration à la procédure d'abandon de poste.

Le présent dossier exposera les points suivants :

- les situations caractérisant l'abandon de poste,
- la procédure de constatation de l'abandon de poste,
- l'attitude de l'agent à la réception de la mise en demeure,
- la décision de radiation des cadres,
- les effets de l'arrêté de radiation des cadres,
- le recours de l'agent contre la décision.

Les situations caractérisant l'abandon de poste

Plusieurs types de situations peuvent déboucher sur une radiation des cadres pour abandon de poste. On citera notamment : l'absence irrégulière et prolongée du service, le refus de changement d'affectation, les absences pour cause de maladie, la réintégration après un congé de maladie ou encore après une période de disponibilité.

L'absence irrégulière et prolongée du service

Toute absence irrégulière n'est pas susceptible de caractériser un abandon de poste. En effet, une absence non autorisée mais suivie d'une reprise de service pourra soit être régularisée par la production d'un justificatif, soit donner lieu à une retenue sur traitement pour absence de service fait et, le cas échéant, à une sanction disciplinaire.

Pour qu'elle traduise une rupture du lien avec le service, il faut que l'absence revête une certaine durée. Ainsi, il a été jugé que le retard d'un fonctionnaire à prendre ses nouvelles fonctions, en l'occurrence une huitaine de jours par

L'absence injustifiée doit revêtir une certaine durée

rapport à la date de sa nomination, ne justifiait pas en l'espèce un licenciement pour abandon de poste (2).

De même, l'agent absent sans autorisation de son poste de travail pendant une journée, pour effectuer un don de sang, ne peut être radié des cadres pour abandon de poste, même s'il a déjà fait l'objet de plusieurs mises en garde pour absence irrégulière (3). Dans une autre affaire, à propos d'un agent resté pendant quelques jours en situation d'absence

irrégulière après le refus de l'autorité territoriale de prolonger ses congés annuels, le juge a estimé que cette absence de courte durée ne pouvait être regardée comme un abandon de poste mais était susceptible de motiver l'engagement de poursuites disciplinaires (4).

En revanche, un agent chargé de l'entretien des installations sportives de la commune qui, volontairement, n'assure plus son service depuis plusieurs semaines, et dont la présence occasionnelle sur son lieu de travail est uniquement consacrée à son entraînement sportif personnel peut valablement être considéré en situation d'abandon de poste (5).

Toutefois, le juge a estimé que la rupture du lien avec le service n'était pas caractérisée dans le cas d'un agent à temps non complet qui refuse de respecter ses nouveaux horaires de travail mais est néanmoins présent sur les lieux de son service aux heures durant lesquelles il exerçait précédemment ses fonctions (6).

L'abandon de poste peut aussi être constaté à l'issue d'une période de congés annuels régulièrement accordée. Tel est le cas lorsqu'un agent ne reprend pas son service après ses congés annuels, puis à la suite d'une mise en demeure de reprendre ses fonctions, a justifié de son absence par la production d'un certificat médical lui prescrivant un arrêt de travail, mais n'a pas repris son service à l'issue de ce congé de maladie (7).

De la même façon, l'abandon de poste a été considéré comme établi à l'égard d'un agent parti en congés annuels sans avoir obtenu l'autorisation préalable de sa hiérarchie, alors que l'autorité territoriale lui avait indiqué qu'il pourrait être fait appel à ses services au cours de l'été et qui, en outre, n'avait pris aucune disposition pour faire suivre son courrier ou pour que le service du personnel de la commune puisse le joindre (8).

Le refus de changement d'affectation

Le pouvoir d'organisation des services reconnu à l'autorité territoriale par l'article 52 de la loi du 26 janvier 1984 lui permet de procéder aux mouvements de personnels qu'elle estime nécessaires, au sein de la collectivité ou de l'établissement, afin d'assurer le bon fonctionnement des services. Dans ce cadre, elle peut modifier l'affectation d'un agent en le transférant d'un service à un autre, sous réserve que les fonctions qui lui sont attribuées dans sa nouvelle

(4) Conseil d'État, 8 avril 1998, req. n°152904.

(5) Conseil d'État, 9 novembre 1992, req. n°105364.

(6) Cour administrative d'appel de Lyon, 10 juillet 2007, req. n°05LY00058.

(7) Conseil d'État, 22 février 1995, req. n°112410.

(8) Conseil d'État, 25 septembre 1987, req. n°64775.

(2) Conseil d'État, 10 janvier 1964, Demarcy, tables p. 927.

(3) Conseil d'État, 25 février 1994, req. n°112735.

affectation soient conformes à celles que son grade lui donne vocation à exercer.

L'agent qui fait l'objet d'une mobilité interne est tenu de prendre son service dans sa nouvelle affectation. Il ne peut déroger à cette obligation, qui découle du principe d'obéissance hiérarchique posé par l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983, que dans le cas où l'ordre qui lui est donné « *est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ». Pour le juge, une décision d'affectation, même si elle est irrégulière et par suite illégale, n'est pas susceptible de remplir ces conditions. Si l'agent refuse de rejoindre le nouveau poste qui lui est assigné, l'autorité administrative peut valablement engager à son encontre une procédure de radiation des cadres (9).

Il ne peut davantage invoquer le fait que son supérieur hiérarchique ne lui a pas fait parvenir une note précisant les conditions d'exercice de ses nouvelles fonctions pour refuser de déférer à la mise en demeure de rejoindre son poste, nonobstant l'absence de réponse écrite à sa demande (10).

Toutefois, une jurisprudence constante considère que l'abandon de poste n'est pas caractérisé lorsque l'agent refuse de rejoindre sa nouvelle affectation mais continue à se rendre sur les lieux de son ancienne affectation et à y exercer ses fonctions, ou simplement à être présent au sein de l'administration (11). Dans ce cas, il ne peut être considéré comme ayant rompu le lien qui l'unissait à l'administration. En revanche, l'autorité territoriale peut sanctionner le refus d'obéissance hiérarchique de l'agent en engageant une procédure disciplinaire à son encontre.

Les absences pour cause de maladie

→ Le principe

Dès lors qu'un agent a prévenu sa collectivité qu'il ne pouvait reprendre le travail pour un motif lié à son état de santé, il ne peut être considéré en abandon de poste (12). Il lui appartient toutefois, conformément à l'article 15 du décret du 30 juillet 1987 (13), de transmettre à l'autorité

territoriale dont il relève un certificat médical d'arrêt de travail, dans les quarante-huit heures de son établissement, précisant la durée probable de son incapacité de travail. À sa réception, il est de plein droit placé en congé de maladie et se trouve en situation régulière tant que l'administration n'a pas contesté le bien-fondé de l'arrêt de travail. Dans cette situation, l'autorité administrative ne peut le mettre en demeure de rejoindre son poste sous peine de le radier des cadres (14).

Pour vérifier la pertinence de l'arrêt de travail, l'autorité territoriale peut faire procéder à tout moment à une contre-visite par le médecin agréé. L'agent doit s'y soumettre sous peine d'interruption du versement de sa rémunération. L'autorité territoriale ou l'agent peuvent saisir le comité médical des conclusions du médecin agréé.

À l'issue de la contre-visite, si le médecin agréé, et le cas échéant le comité médical, ont conclu au caractère médicalement injustifié du certificat d'arrêt de travail, l'agent doit reprendre ses fonctions et déférer à la mise en demeure qui lui est alors adressée sous peine d'être radié des cadres pour abandon de poste (15).

Dans l'hypothèse où l'agent, déclaré apte au travail, présente un certificat médical prescrivant un nouvel arrêt de travail le juge considère que l'administration peut refuser de le prendre en compte s'il n'apporte aucun élément nouveau relatif à son état de santé (16). Ainsi, par exemple, le juge a validé la radiation des cadres pour abandon de poste d'un agent qui, en réponse à une mise en demeure de se présenter au travail, s'était borné à adresser à sa collectivité un nouveau certificat médical confirmant la prescription de repos, sans nouvel élément relatif à son état de santé (17).

Ce principe est apprécié par le juge au regard de chaque situation d'espèce. À propos d'un agent d'entretien qui, après avoir repris ses fonctions pendant une semaine, a produit un nouvel arrêt de travail, il a estimé qu'eu égard à la pathologie dont souffrait l'intéressé et qui était à l'origine de ses arrêts de travail précédents, la circonstance qu'il ait été déclaré apte à reprendre le travail par le comité médical et le médecin agréé ne suffisait pas à tenir pour infondées les mentions du certificat médical lui prescrivant un nouvel arrêt de travail et à faire regarder son absence comme n'étant pas imputable à une évolution de son état de santé (18).

(9) Conseil d'État, 25 janvier 1984, req. n°38371 ; Cour administrative d'appel de Nantes, 23 octobre 2002, req. n°98NT00511.

(10) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 19 décembre 2002, req. n°99BX00779.

(11) Conseil d'État, 27 février 1981, req. n°14959 ; Cour administrative d'appel de Douai, 20 décembre 2001, req. n°98DA01163 ; Cour administrative d'appel de Bordeaux, 18 juin 2002, req. n°98BX01174.

(12) Conseil d'État, 13 avril 1992, req. n°89941 ; Cour administrative d'appel de Marseille, 22 janvier 2002, req. n°98MA01553.

(13) Décret n°87-602 du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux.

(14) Cour administrative d'appel de Lyon, 23 juin 2016, req. n°14LY03592.

(15) Cour administrative d'appel de Douai, 28 mai 2003, req. n°00DA01205.

(16) Conseil d'État, 5 avril 1991, req. n°112550 ; Cour administrative d'appel de Paris, 5 août 2004, req. n°02PA03517.

(17) Conseil d'État, 30 octobre 1987, req. n°67230.

(18) Cour administrative d'appel de Nantes, 15 juin 2007, req. n°06NT00981 et 06NT01486.

Lorsque le nouvel arrêt de travail déclare l'agent inapte à la reprise des fonctions sur un élément médical nouveau par rapport à la pathologie examinée par le médecin agréé, l'autorité territoriale doit le prendre en considération. En cas de doute, il lui est possible de renouveler la procédure de contre-visite par le médecin agréé et, le cas échéant, de saisir le comité médical (19).

→ Le refus de la contre-visite

Lorsque l'agent refuse sans motifs de se soumettre à une contre-visite médicale demandée par l'administration, le Conseil d'État a pendant longtemps estimé que ce fait était passible d'une sanction prononcée dans le respect de la procédure disciplinaire, mais ne pouvait être assimilé à un abandon de poste (20).

Il est revenu sur cette ligne jurisprudentielle dans un arrêt de principe du 11 décembre 2015 (21) par lequel il a établi que, dans une telle hypothèse, l'administration peut adresser à l'agent une mise en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre son service respectant les exigences qui seront exposées plus loin, précisant en outre explicitement que son refus de se soumettre, sans justification, à la contre-visite à laquelle il était convoqué est susceptible d'entraîner sa radiation des cadres pour abandon de poste, alors même

Ne pas répondre à une contre-visite médicale peut justifier une procédure d'abandon de poste

qu'il bénéficie d'un congé de maladie. Si dans le délai fixé par la mise en demeure, l'intéressé ne justifie pas son absence à la contre-visite, n'informe l'administration d'aucune intention et ne se présente pas à elle, sans justifier, par des raisons d'ordre médical ou matériel, son refus de reprendre son poste, et si, par ailleurs, aucune circonstance particulière, liée notamment à la nature de la maladie pour laquelle il a obtenu un congé, ne peut expliquer son abstention, l'autorité compétente est alors en droit d'estimer qu'il a de son fait rompu le lien l'unissant au service et, en conséquence, peut prononcer sa radiation des cadres (22).

(19) Cour administrative d'appel de Lyon, 11 mai 2004, req. n°00LY02023 ; Cour administrative d'appel de Versailles, 21 juin 2018, req. n°16VE02613.

(20) Conseil d'État, 18 octobre 1978, req. n°96185 et 98978 ; Conseil d'État, 12 avril 1995, req. n°151517.

(21) Conseil d'État, 11 décembre 2015, req. n°375736.

(22) Ce principe a été confirmé par le Conseil d'État dans un arrêt du 26 juillet 2018, req. n°412337, commenté dans le numéro des *IAJ* de janvier 2019.

(23) Conseil d'État, 26 septembre 1994, req. n°121204.

(24) Cour administrative d'appel de Paris, 4 novembre 2003, req. n°00PA00846.

(25) Conseil d'État, 30 novembre 1992, req. n°90227.

La réintégration après un congé de maladie

À l'issue d'un congé de maladie, l'agent doit reprendre ses fonctions. S'il ne le fait pas et ne justifie pas son absence par une prolongation de son arrêt de travail, il se place en situation d'abandon de poste (23).

La reprise de fonctions peut s'effectuer dans le poste antérieurement occupé lors du placement en congé ou dans un autre poste d'affectation, notamment lorsque l'intérêt du service a conduit l'autorité administrative, eu égard à la durée du congé de maladie, à remplacer l'agent dans son emploi. Dans ce cas, le juge a précisé que l'affectation de l'agent dans un nouveau poste de travail s'effectue selon les critères de la mutation d'office (24). Si l'agent refuse de manière persistante de rejoindre la nouvelle affectation qui lui est assignée, il peut faire l'objet, comme développé précédemment, d'une radiation des cadres pour abandon de poste (25), ou d'une sanction disciplinaire s'il est néanmoins présent dans son ancien service d'affectation.

La reprise du travail peut être assortie de recommandations formulées par l'instance médicale chargée de vérifier l'aptitude physique de l'agent. Les mesures préconisées peuvent porter sur un aménagement du poste de travail afin de l'adapter à l'état de santé de l'intéressé et faciliter sa réinsertion professionnelle. L'autorité territoriale doit alors s'efforcer d'adapter la situation de travail de l'agent dans la limite des possibilités dont elle dispose et des capacités physiques de l'intéressé. Elle doit apporter la preuve qu'elle a sérieusement examiné la possibilité d'un aménagement du poste de travail et ne peut se contenter d'un allègement superficiel des tâches (26).

Dès lors que l'emploi proposé sur un poste aménagé répond aux recommandations émises par les instances médicales mais que l'agent refuse de rejoindre son affectation alors qu'aucune autre pathologie ne s'oppose à ce qu'il reprenne le travail, une procédure d'abandon de poste peut être engagée (27). Il convient aussi d'indiquer que la réglementation relative au régime des congés de maladie prévoit que si le fonctionnaire refuse le poste qui lui est assigné à l'expiration d'un congé de maladie ordinaire, de longue maladie ou de longue durée, sans justifier d'un motif valable lié à son état de santé, il peut également être licencié après avis de la commission administrative paritaire (28).

En revanche, lorsque l'administration n'a pas pris les mesures nécessaires pour adapter le poste de l'agent à son inaptitude physique et que celui-ci, en dépit d'une mise en demeure,

(26) Un dossier a été consacré au reclassement pour inaptitude physique dans le numéro des *IAJ* d'octobre 2013.

(27) Cour administrative d'appel de Marseille, 9 novembre 2012, req. n°11MA00467.

(28) Articles 17 et 35 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987 précité.

refuse pour ce motif de rejoindre son poste de travail, le juge considère que l'abandon de poste n'est pas caractérisé. À titre d'illustration, dans une espèce relative à un chargé de mission employé par une université souffrant de dépression nerveuse qui s'était heurté à un refus de l'administration, au retour d'un congé de maladie, de l'affecter dans un autre service contrairement aux préconisations du médecin du travail, et qui, après mise en demeure non suivie d'effet, s'était vu radié des cadres pour abandon de poste, le juge a estimé que l'intéressé, qui avait toujours clairement exprimé le souhait de reprendre son activité professionnelle, ne pouvait être regardé, en refusant de rejoindre son poste d'origine dans un contexte pathogène, comme ayant manifesté l'intention de rompre le lien avec son employeur (29).

Dans une autre affaire, un agent de la Ville de Paris avait été déclaré, à l'issue d'un congé de maladie, apte à une reprise par le médecin du travail avec certaines restrictions qui ne permettaient pas de l'affecter sur un poste de concierge. Bien qu'informée, l'administration lui avait proposé un poste de concierge remplaçant, incompatible avec son état de santé. Le juge a considéré que l'administration avait délibérément mis cet agent dans l'impossibilité de reprendre son travail et annulé sa radiation pour abandon de poste (30).

La réintégration après une disponibilité

Aux termes de l'article 26 du décret du 13 janvier 1986 (31), le fonctionnaire mis en disponibilité sur sa demande pour une période supérieure à trois mois doit demander à son administration d'origine, trois mois au moins avant l'expiration de sa disponibilité, le renouvellement de cette mesure ou sa réintégration dans son cadre d'emplois (32).

Si l'agent ne se manifeste pas à l'issue de sa période de disponibilité, il peut alors être maintenu « en disponibilité de fait » conformément au principe selon lequel l'administration est tenue de placer un fonctionnaire dans une position statutaire régulière. L'autorité territoriale a aussi la possibilité d'engager à son encontre une procédure d'abandon de poste. Le Conseil d'État a en effet établi, sur le fondement de l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983, que le silence du fonctionnaire au terme d'une période de disponibilité permet de le radier des cadres après application des règles de procédure relatives à l'abandon de poste (33).

La mise en demeure préalable adressée à l'agent doit lui enjoindre, soit de reprendre ses fonctions à une date déterminée, soit de demander le renouvellement de sa disponibilité, en lui précisant qu'à défaut de déférer à l'une ou l'autre de ces invitations il sera considéré en situation d'abandon de poste et radié des cadres (34).

On indiquera que dans des décisions relatives à la fonction publique hospitalière, le juge a considéré que la radiation des cadres pouvait régulièrement être prononcée dès lors que l'administration avait informé l'agent de l'obligation de faire connaître ses intentions avant le terme de sa disponibilité sous peine d'encourir une radiation, et qu'elle l'avait en outre averti expressément qu'aucune lettre de rappel ne lui serait préalablement envoyée (35). Toutefois, les dispositions réglementaires applicables dans la fonction publique territoriale ne sont pas identiques.

L'exercice des droits syndicaux et du droit de grève

Le juge vérifie que l'utilisation de la procédure d'abandon de poste ne porte pas atteinte au principe de la liberté syndicale ou au droit de grève.

Pour rappel, en application de l'article 14 du décret n°85-397 du 3 avril 1985, les représentants syndicaux en activité dans la collectivité ou l'établissement concerné peuvent notamment bénéficier d'autorisations d'absence, sous réserve des nécessités du service, pour assister aux congrès syndicaux ainsi qu'aux réunions de leurs organismes directeurs.

Le Conseil d'État a jugé qu'un représentant syndical ayant produit, pour expliquer son absence, des autorisations absences irrégulières au regard des exigences réglementaires ne peut être considéré en situation d'abandon de poste (36).

La participation à un mouvement de grève ne peut être considérée comme une situation d'abandon de poste

De même, il a établi que le droit de grève garanti par le préambule de la Constitution de 1946 auquel se réfère celui de la Constitution du 4 octobre 1958 fait obstacle à ce qu'un agent public participant à un mouvement de grève soit révoqué sans avoir pu bénéficier des garanties de la procédure disciplinaire, même si la grève a été déclenchée sans que le préavis ait été respecté (37).

(29) Cour administrative d'appel de Marseille, 16 décembre 2014, req. n°13MA04476.

(30) Conseil d'État, 26 juin 1991, req. n°90755.

(31) Décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration.

(32) Un dossier a été consacré à la réintégration après disponibilité dans le numéro des *IJA* d'avril 2019.

(33) Conseil d'État, 24 octobre 2005, req. n°240646.

(34) Cour administrative d'appel de Paris, 23 mai 2001, req. n°98PA03417.

(35) Conseil d'État, 4 mai 1990, req. n°78786 ; Cour administrative d'appel de Nancy, 12 novembre 2015, req. n°14NC01025.

(36) Conseil d'État, 11 décembre 1998, req. n°185350.

(37) Conseil d'État, 7 juillet 1999, req. n°191534 ; Conseil d'État, 25 avril 2001, req. n°191544.

En conséquence, l'autorité territoriale ne peut se fonder sur le fait qu'un agent n'a pas déféré à une mise en demeure de reprendre son travail alors qu'il était en grève pour considérer qu'il a abandonné son poste et refuser, pour ce motif, qu'il reprenne ses fonctions à l'issue du mouvement de grève (38).

La démission

Dans l'hypothèse d'une démission de l'agent, qui peut le cas échéant venir en réponse à une mise en demeure de reprendre son travail notifiée par l'administration, l'autorité territoriale dispose d'un mois pour se prononcer sur la demande (39). La démission n'a d'effet qu'autant qu'elle est acceptée par cette dernière et prend effet à la date fixée par cette autorité.

Tant que son offre de démission n'a pas été expressément acceptée, l'agent ne peut quitter son service et doit continuer à exercer ses fonctions. S'il quitte son travail alors que l'autorité administrative n'a pas statué sur sa demande, il peut faire l'objet d'une procédure d'abandon de poste (40). En cas d'acceptation de sa démission, le fonctionnaire doit assurer ses fonctions jusqu'à la date fixée par l'autorité territoriale. À défaut, il s'expose à une sanction disciplinaire.

La procédure de constatation de l'abandon de poste

Avant de constater l'abandon de poste, l'autorité territoriale doit s'assurer des intentions de l'agent irrégulièrement absent de son poste de travail. Elle doit donc lui adresser une mise en demeure de reprendre l'exercice de ses fonctions, précisant les conséquences auxquelles il s'expose s'il n'obtempère pas. Cette formalité constitue la seule garantie avant le prononcé de la radiation des cadres en l'absence de procédure disciplinaire. L'omission d'une mise en demeure ou de l'une de ses composantes, prive l'agent d'une garantie au sens de la jurisprudence du Conseil d'État du 23 décembre 2011 Danthony et peut alors entraîner l'annulation de la radiation des cadres pour vice de procédure. Ainsi, dans le cas d'un agent auquel deux mises en demeure successives avaient été adressées, l'une ne précisant pas que la radiation des cadres pourrait intervenir sans mise en œuvre des garanties de la procédure disciplinaire et l'autre se bornant à mentionner que la

commission administrative paritaire ne serait pas saisie, le juge a considéré que l'agent avait été privé d'une garantie et pour ce motif annulé la décision le radiant des cadres (41).

La mise en demeure, en tant que telle, s'analyse comme une mesure préparatoire qui n'est pas directement susceptible de recours pour excès de pouvoir (42). En revanche, des griefs relatifs à sa légalité peuvent être invoqués à l'occasion d'un recours contre la décision de radiation des cadres (43).

La mise en demeure

Comme l'a explicité un rapporteur public, dans le régime de l'abandon de poste « l'existence d'une mise en demeure préalable à la radiation des cadres et son contenu même sont tout à fait essentiels. En effet, l'absence de présence au poste de travail laisse présumer la rupture du lien entre l'agent et son service. Mais c'est l'attitude de l'agent au vu de la mise en demeure qui permet de passer de la présomption à la certitude (44) ».

La mise en demeure doit être écrite et préciser le risque de radiation des cadres sans procédure disciplinaire

Le Conseil d'État a rappelé dans un arrêt du 10 octobre 2007 les conditions de légalité auxquelles doit

répondre la mise en demeure préalable : elle doit prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'intéressé, l'informant qu'il encourt une radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable s'il ne rejoint pas son poste ou ne reprend pas ses fonctions (45).

→ Le moment de la mise demeure

L'administration doit se trouver face à une situation d'absence irrégulière pour qu'une mise en demeure soit établie. Ainsi par exemple, dans le cas d'un agent régulièrement en congé annuel, la lettre de l'autorité territoriale lui en refusant une prolongation et lui enjoignant de reprendre ses fonctions à la date de fin de ses congés n'a pas le caractère d'une mise en demeure de reprendre son service après une absence irrégulière préalable à une radiation des cadres (46).

De même, dans la mesure où un agent en congé de maladie demeure dans une position régulière, il ne peut à une date où il est encore dans une telle situation se voir adresser

(38) Conseil d'État, 16 décembre 1996, req. n°149342.

(39) Article 96 de la loi du 26 janvier 1984,

(40) Cour administrative d'appel de Paris, 7 novembre 2000, req. n°99PA03113 ; Cour administrative d'appel de Paris, 10 octobre 2005, req. n°01PA03082.

(41) Cour administrative d'appel de Nancy, 16 octobre 2014, req. n°14NC00664.

(42) Conseil d'État, 21 juin 1995, req. n°126818.

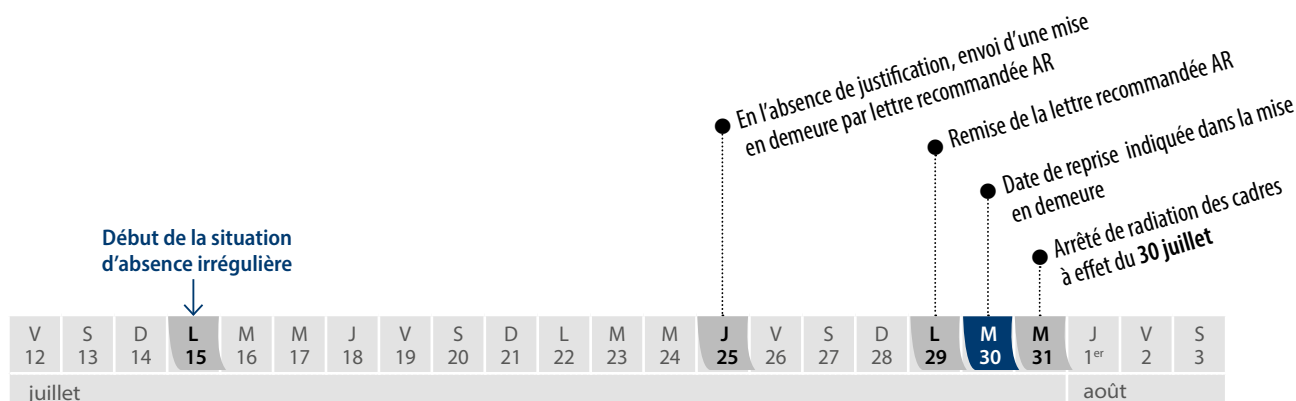
(43) Conseil d'État, 11 décembre 1998, req. n°147511 et 147512.

(44) Conclusions de M. Salat Baroux sous l'arrêt du Conseil d'État du 11 décembre 1998, Casagrandra, req. n°147511 et 147512, publiées dans le numéro des *Cahiers de la fonction publique* d'octobre 1999.

(45) Conseil d'État, 10 octobre 2007, req. n°271020.

(46) Conseil d'État, 29 décembre 1995, req. n°129659.

PROCÉDURE DE RADIATION DES CADRES POUR ABANDON DE POSTE (exemple)



une mise en demeure à la suite de laquelle l'autorité administrative serait susceptible de prononcer sa radiation pour abandon de poste (47). En revanche, comme indiqué précédemment, une mise en demeure peut être établie, bien qu'il se trouve en congé de maladie, s'il refuse de répondre à une contre-visite auprès du médecin agréé.

Par ailleurs, si l'agent se soumet à la contre-visite et que le médecin agréé conclut à son aptitude, il pourra alors, le cas échéant, être mis en demeure de reprendre son travail (48).

→ La forme de la mise demeure

La mise en demeure doit obligatoirement prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'agent. Elle ne peut donc pas être purement verbale. La notification par lettre recommandée avec demande d'avis de réception est à privilégier afin de disposer d'une preuve de sa délivrance (49).

Conformément à l'article L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration, reprenant les dispositions de l'article 4 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, la mise en demeure doit comporter le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administrative de l'agent chargé de traiter l'affaire. Le Conseil d'État a jugé que l'absence de ces mentions peut justifier l'annulation de la radiation des cadres pour vice de procédure (50).

On signalera en outre que dans une espèce relative à la fonction publique de l'État, le juge a précisé que si en l'absence de dispositions contraires, l'autorité investie du

pouvoir de nomination est seule compétente pour prononcer la radiation des cadres pour abandon de poste, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que la mise en demeure préalable soit établie par cette même autorité (51).

→ Le contenu de la mise demeure

Cas général

La mise en demeure doit explicitement enjoindre à l'agent de reprendre son service ou de rejoindre son poste dans un délai qu'il appartient à l'administration de fixer. Une lettre qui se borne à demander à l'agent de fournir « toutes explications utiles » à propos de son absence irrégulière ne remplit pas les exigences requises (52). Il en va de même de la lettre adressée à un agent pour relever le caractère irrégulier de ses absences et l'informer que son cas pourrait être soumis au conseil de discipline en vue de l'application d'une sanction (53).

En revanche, il a été jugé que l'administration n'avait pas à préciser les tâches afférentes à l'emploi dans lequel l'agent est affecté dès lors que cette absence de précision n'a pas mis l'intéressé dans l'impossibilité de se présenter sur son lieu de travail (54).

(47) Cour administrative d'appel de Lyon, 13 juin 2017, req. n°16LY00672.

(48) Conseil d'État, 15 novembre 1995, req. n°151640.

(49) Un dossier a été consacré à la notification des décisions individuelles dans le numéro des *IAJ* de mars 2019.

(50) Conseil d'État, 15 novembre 2006, req. n°280424.

(51) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 8 octobre 2013, req. n°12BX01001.

(52) Conseil d'État, 21 juin 1996, req. n°138308.

(53) Conseil d'État, 17 décembre 1990, req. n°84371.

(54) Conseil d'État, 29 décembre 1995, req. n°143577 ; Conseil d'État, 19 novembre 2007, req. n°296115.

S'agissant du délai imparti à l'agent pour reprendre ses fonctions, le juge a eu l'occasion de préciser que l'indication d'un délai qu'il qualifie « *d'approprié* » constitue une condition nécessaire pour que soit caractérisée une situation d'abandon de poste, et non une simple condition de procédure de la radiation des cadres. L'absence de mention d'un tel délai rend illégale la radiation (55).

Il vérifie que le délai fixé, qui peut être relativement bref, est susceptible d'être respecté. Ainsi, une mise en demeure enjoignant à un agent de rejoindre son poste le lendemain matin du jour de la notification a été considérée comme laissant un délai suffisant (56). En revanche, des mises en demeure spécifiant à l'agent de reprendre immédiatement ses fonctions, ou encore le jour même, ont été jugées illégales car comportant un délai d'une excessive brièveté (57).

Outre ces éléments, la mise en demeure doit clairement indiquer à l'agent qu'il s'expose à une radiation des cadres sans bénéficiaire des garanties liées à la procédure disciplinaire. L'omission de cette mention, qui constitue une garantie pour l'agent, entache d'illégalité la radiation des cadres (58). La mention selon laquelle la radiation des cadres interviendrait sans consultation de la commission administrative paritaire est insuffisante (59).

Cas particulier du refus de contre-visite

Par application de la jurisprudence du Conseil d'État du 11 décembre 2015 précédemment citée, dans l'hypothèse où l'agent s'est volontairement soustrait à une contre-visite auprès du médecin agréé, l'administration doit préciser expressément dans la mise en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre ses fonctions que son refus, sans justification, de se soumettre à la contre-visite à laquelle il était convoqué peut conduire l'administration à prononcer sa radiation des cadres pour abandon de poste sans procédure disciplinaire préalable alors même qu'à la date de la notification il se trouve en congé de maladie.

(55) Conseil d'État, 26 septembre 2014, req. n°365918.

(56) Conseil d'État, 25 juin 2003, req. n°233954.

(57) Conseil d'État, 25 juin 2003, req. n°225347 ; Cour administrative d'appel de Paris, 5 août 2004, req. n°02PA03517.

(58) Cour administrative d'appel de Paris, 8 avril 2017, req. n°16PA01972.

(59) Cour administrative d'appel de Nancy, 16 octobre 2014, précitée.

(60) Un dossier a été consacré à la notification des décisions individuelles dans le numéro des *IAJ* de mars 2019.

(61) Conseil d'État, 4 mai 1973, req. n°79979 ; Cour administrative d'appel de Douai, 1^{er} décembre 2016, req. n°16DA01016.

(62) Conseil d'État, 4 novembre 1994, req. n°107035.

(63) Cour administrative d'appel de Nancy, 24 mars 2005, req. n°04NC00871.

(64) Conseil d'État, 21 octobre 1992, req. n°116505.

(65) Conseil d'État, 22 mars 2017, req. n°399871.

(66) Conseil d'État, 1^{er} octobre 1986, req. n°57325.

(67) Conseil d'État, 24 octobre 2005, req. n°240646.

La notification de la mise en demeure

La preuve de la notification de la mise en demeure incombe à l'administration. Outre la lettre recommandée avec demande d'avis de réception sous format papier, il est possible de recourir, depuis le 1^{er} janvier 2019, à la lettre recommandée électronique qui apporte des garanties équivalentes. Ce procédé nécessite toutefois l'accord préalable de l'agent (60).

En principe, la lettre recommandée contenant la mise en demeure est adressée au domicile de l'agent. S'il l'accepte, elle lui est délivrée contre signature de l'avis de réception présenté par le préposé des services postaux. La date de la notification est celle inscrite sur l'avis de réception qui est alors retourné à l'administration. La mise en demeure peut aussi être valablement notifiée au conjoint de l'agent (61) ou à un mandataire dûment habilité (62). Le juge a admis la validité de la notification d'une mise en demeure remise à une personne domiciliée à la même adresse que le destinataire dont on pouvait légitimement attendre qu'elle la lui transmette sans délai (63).

La circonstance que l'agent refuse de prendre connaissance de la mise en demeure régulièrement notifiée est sans incidence sur la validité de la procédure (64).

Si l'agent est absent de son domicile, il dispose d'un délai de quinze jours pour retirer la lettre recommandée contenant la mise en demeure au bureau de Poste indiqué sur l'avis de passage déposé par le postier. La notification est régulièrement faite à la date du retrait dans ce délai de garde. En revanche, si le pli recommandé n'est pas retiré dans ce délai, la jurisprudence considère que la notification a été valablement effectuée à la date de présentation du pli au domicile de l'agent dès lors qu'il résulte soit de mentions précises, claires et concordantes portées sur l'enveloppe, soit, à défaut, d'une attestation du service postal ou d'autres éléments de preuve, que le préposé a, conformément à la réglementation en vigueur, déposé un avis d'instance informant le destinataire que le pli était à sa disposition au bureau de poste (65).

En cas de changement de domicile, la mise en demeure a été régulièrement notifiée au dernier domicile connu de l'agent avant d'être retournée à son expéditeur, dès lors que l'intéressé, qui résidait alors à une autre adresse, n'a pas communiqué sa nouvelle adresse à la collectivité qui l'emploie et n'invoque aucun empêchement de force majeure (66).

Il en va de même, lorsque l'agent, qui a changé de domicile sans en informer son employeur, n'apporte pas la preuve de ce qu'il aurait pris toutes dispositions utiles auprès du service postal pour faire suivre à sa nouvelle adresse le courrier qu'il était susceptible de recevoir à son ancien domicile (67).

En revanche, si l'administration avait connaissance du changement d'adresse de l'agent, le fait de lui adresser la mise en demeure à son ancienne adresse rend la radiation des cadres irrégulière (68). Lorsque l'administration a eu connaissance de la nouvelle adresse de l'agent après que le pli contenant la mise en demeure lui a été retourné par les services postaux, elle est tenue de procéder à une nouvelle mise en demeure, cette fois à la nouvelle adresse (69).

L'attitude de l'agent à la réception de la mise en demeure

Pour éviter une radiation des cadres, l'agent peut reprendre ses fonctions ou faire connaître à la collectivité qui l'emploie les motifs de son absence dans les conditions définies par la jurisprudence.

Le Conseil d'État a en effet établi dans un arrêt de principe du 10 octobre 2007 déjà cité qu'il appartient à l'agent de reprendre son travail ou de faire connaître ses intentions à son administration avant la date limite fixée par la mise en demeure. Si, dans ce délai, il ne produit aucune justification d'ordre matériel ou médical de nature à expliquer le retard qu'il aurait eu à manifester un lien avec le service, l'administration est en droit de considérer qu'il a de son propre fait rompu le lien avec le service et, par voie de conséquence, de le radier des cadres pour abandon de poste (voir encadré page suivante).

Dans cet arrêt, le juge a relevé que l'envoi de deux certificats médicaux postérieurement à la date limite de reprise du travail prévue par la mise en demeure, alors que le requérant n'invoquait aucune circonstance susceptible de faire obstacle à leur communication dans le délai fixé, ne permettait pas d'écarter la qualification d'abandon de poste. Cependant, réglant l'affaire au fond après avoir censuré la décision des juges d'appel, il a annulé la radiation des cadres au motif que l'envoi de deux mises en demeure quasi concomitantes avait pu mettre l'agent dans l'incertitude quant aux intentions réelles de l'administration.

Le juge a toutefois précisé que la légalité d'une décision de radiation des cadres pour abandon de poste ne s'apprécie pas au regard de la seule situation apparente pour l'administration à la date à laquelle la décision a été prise mais

aussi en tenant compte des éléments produits postérieurement par l'agent de nature à expliquer son retard à manifester un lien avec le service (70).

Il se montre cependant réticent à admettre certains arguments. Ainsi, s'agissant d'un agent faisant valoir qu'il n'avait pu rejoindre son poste en raison de la prolongation de son congé maladie pour lequel aucun justificatif n'avait été reçu par son employeur et que sa mère était décédée quelques jours après la réception de la mise en demeure, le juge a estimé que « cette seule circonstance ne suffisait pas à expliquer le retard de plusieurs mois à manifester, fût-ce par un appel téléphonique, son intention de maintenir le lien avec le service » (71).

De même, dans une autre affaire il a jugé que des considérations d'ordre financier (en l'occurrence l'impossibilité d'assumer les frais de carburant) ne pouvaient justifier un refus d'obtempérer à une mise en demeure (72).

Par ailleurs, le juge peut prendre en considération l'état de santé de l'agent lorsque celui-ci est de nature à établir qu'il n'était pas en mesure d'apprécier la mise en demeure, rendant la radiation des cadres illégale. Ainsi, dans le cas d'un agent dont les troubles avaient nécessité qu'il soit hospitalisé à l'isolement, ce qui l'avait empêché de prendre connaissance des mises en demeure et d'informer l'autorité administrative des motifs pour lesquels il ne pouvait reprendre ses fonctions, le juge a écarté l'abandon de poste (73). Des troubles du comportement ou psychiatriques ayant les mêmes conséquences constituent aussi des motifs qui remettent en cause la légalité de la radiation des cadres (74). Le juge vérifie la réalité des troubles allégués au regard des certificats médicaux et des expertises versés au dossier (75). En revanche, l'agent peut faire l'objet d'une suspension de traitement pour absence de service fait lorsqu'il n'a pas justifié médicalement son absence.

Dans certains cas, des circonstances relevant de la force majeure peuvent être admises par le juge pour justifier l'impossibilité de l'agent à reprendre ses fonctions (76). Par exemple, un agent incarcéré se trouve de ce fait dans l'impossibilité absolue de rejoindre son poste (77).

(68) Cour administrative d'appel de Lyon, 17 décembre 2002, req. n°02LY00303.

(69) Conseil d'État, 30 juin 2017, req. n°395555.

(70) Cour administrative d'appel de Versailles, 19 juin 2014, req. n°13VE00785.

(71) Cour administrative d'appel de Paris, 18 novembre 2014, req. n°14PA00034.

(72) Cour administrative d'appel de Nancy, 17 mars 2011, req. n°10NC00560.

(73) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 17 novembre 2009, req. n°09BX00486..

(74) Conseil d'État, 2 février 1998, req. n°98733 ; Conseil d'État, 8 juillet 2002, req. n°229843.

(75) Cour administrative d'appel de Nancy, 24 mars 2005, req. n°04NC00871 précité.

(76) Traditionnellement, la force majeure est définie comme un événement à la fois extérieur, imprévisible et irrésistible.

(77) Conseil d'État, 18 février 1998, req. n°82883.

En revanche, le juge n'a pas retenu la force majeure à propos d'un agent qui invoquait l'état de santé de son épouse, consécutif à un état de grossesse pathologique, lequel lui imposait de rester auprès d'elle, pour justifier son empêchement de reprendre son travail (78). Dans une autre espèce, il a jugé que des raisons familiales, en l'occurrence la charge d'un enfant de trois ans, ne pouvaient être regardées comme un motif de force majeure autorisant un fonctionnaire hospitalier à ne pas rejoindre son nouveau poste comportant des services de nuit (79).

La décision de radiation des cadres

Partant du constat que l'agent a abandonné son poste, et de ce fait a rompu le lien qui l'unissait au service, l'administration doit en tirer les conséquences et le radier des cadres. La décision relève de la compétence de l'autorité territoriale, seule investie du pouvoir de nomination. Elle prend la forme d'un arrêté qui doit être motivé en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration (80).

Conseil d'Etat, 10 octobre 2007, req n° 271020 (extraits)

« Considérant qu'une mesure de radiation de cadres pour abandon de poste ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent concerné a, préalablement à cette décision, été mis en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans un délai approprié qu'il appartient à l'administration de fixer ; qu'une telle mise en demeure doit prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'intéressé, l'informant du risque qu'il encourt d'une radiation de cadres sans procédure disciplinaire préalable ; que lorsque l'agent ne s'est ni présenté ni n'a fait connaître à l'administration aucune intention avant l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, et en l'absence de toute justification d'ordre matériel ou médical, présentée par l'agent, de nature à expliquer le retard qu'il aurait eu à manifester un lien avec le service, cette administration est en droit d'estimer que le lien avec le service a été rompu du fait de l'intéressé ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que M. B., qui était en congé maladie jusqu'au 1^{er} juin 1997, ne s'est pas présenté à son poste le 2 juin 1997 et a été mis en demeure, par lettre du 4 juin suivant, de reprendre ses fonctions avant le 9 juin, faute de quoi il serait réputé en situation d'abandon de poste ; que M. B. ne s'est pas présenté à cette convocation et a adressé le 11 juin suivant deux certificats médicaux datés des 2 et 9 juin lui prescrivant un arrêt de travail à compter du 2 juin au 8 juin 1997 puis du 9 au 18 juin 1997, lesquels sont parvenus au centre hospitalier le 13 juin suivant ; qu'il appartenait à M. B. de prendre toutes les dispositions utiles afin de faire connaître à son administration avant la date limite fixée par la mise en demeure, les motifs qui le conduisaient à ne pas pouvoir reprendre son poste à cette date ; qu'en jugeant que la circonstance que M. B. a adressé au centre hospitalier les deux nouveaux certificats médicaux le 11 juin 1997, soit postérieurement à la date limite de reprise de travail fixée par la lettre de mise en

demeure, devait être regardée comme manifestant l'intention de l'intéressé de ne pas rompre le lien existant entre lui et son administration, alors qu'il n'était fait état d'aucune circonstance ayant fait obstacle à la communication dans le délai fixé des certificats médicaux, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit ; que, dès lors, le Centre hospitalier intercommunal André Grégoire est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que si le Centre hospitalier intercommunal André Grégoire a adressé à M. B., le 4 juin 1997, la lettre susmentionnée de mise en demeure de rejoindre son poste avant le 9 juin, il lui a adressé le lendemain, le 5 juin, un autre courrier lui indiquant que toute absence injustifiée pouvait entraîner la suspension immédiate de son traitement et l'invitant afin d'éviter l'application de ces mesures (...) à bien vouloir lui fournir la justification de [son] absence ; que la quasi-concomitance de ces courriers a pu mettre M. B. dans l'incertitude quant aux intentions réelles de l'administration à son égard et, par suite, quant aux démarches qu'il avait à suivre ; qu'il suit de là que, dans les circonstances de l'espèce, et compte tenu de la situation personnelle de M. B., affecté par le décès de son épouse, l'abandon de poste n'était pas caractérisé ; que par suite, le Centre hospitalier intercommunal André Grégoire n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé sa décision du 11 juin 1997 radiant des cadres M. B. pour abandon de poste ».

(78) Conseil d'Etat, 15 avril 1996, req. n°154158.

(79) Conseil d'Etat, 9 octobre 1987, req. n°47167.

(80) Conseil d'Etat, 30 janvier 1991, req. n°92845.

Selon la règle générale, un acte administratif individuel prend effet à la date à laquelle il est notifié à l'agent. Par dérogation à ce principe, dans le cas de l'abandon de poste, la radiation des cadres peut prendre effet à la date à laquelle l'agent a exprimé la volonté de rompre le lien l'unissant à l'administration.

La jurisprudence a apporté les précisions suivantes :

- Lorsque la mise en demeure a été régulièrement notifiée à l'agent, la radiation des cadres peut prendre effet à la date fixée pour la reprise des fonctions (81). Par voie de conséquence, a été jugée irrégulière la radiation prenant effet à une date antérieure à la notification de la mise en demeure (82).
- Lorsque plusieurs mises en demeure successives ont été adressées à l'agent, seule la dernière doit être prise en compte. La radiation des cadres peut ainsi valablement prendre effet à la date à laquelle expirait le délai qui lui était imparti par la dernière mise en demeure pour reprendre ses fonctions (83).
- Lorsque l'agent n'a pas retiré au bureau de Poste la lettre recommandée contenant la mise en demeure de reprendre son travail, la radiation des cadres ne saurait prendre effet à une date antérieure à celle correspondant à l'expiration du délai de quinze jours dont il disposait pour retirer ce courrier (84).

Les effets de l'arrêté de radiation des cadres

La radiation des cadres entraîne la perte de la qualité de fonctionnaire. Si l'agent souhaite réintégrer la fonction publique, il lui faudra de nouveau réussir un concours ou être nommé dans un grade relevant d'un cadre d'emplois accessible sans concours. Il a aussi la faculté, le cas échéant, d'être recruté en qualité d'agent contractuel par un employeur public.

S'agissant des droits à congé annuel non utilisés avant la radiation des cadres, dans le cas des fonctionnaires, l'article 5 du décret du 26 novembre 1985 (85) prévoit qu'un congé annuel non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice. À propos des agents contractuels, l'article 5 du décret du 15 février 1988 (86) ouvre un droit à

indemnisation dans la seule hypothèse où les droits à congé annuel n'ont pu être utilisés du fait de l'autorité territoriale, ce qui n'est en l'occurrence pas le cas. Ils ne peuvent davantage prétendre à une indemnité de licenciement qui, selon l'article 44 du même décret, n'est pas due en cas de démission, à laquelle l'abandon de poste est assimilé.

On rappellera toutefois que la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne reconnaît au travailleur, quel que soit son statut, un droit à une indemnisation financière des congés annuels non pris même si la fin de la relation de travail lui est imputable (87).

L'agent radié des cadres pour abandon de poste ne peut prétendre aux allocations d'assurance chômage

Le juge administratif a précisé que l'agent radié des cadres pour abandon de poste est considéré comme volontairement

privé d'emploi au sens du code du travail et ne peut donc prétendre aux allocations d'aide au retour à l'emploi (88). Toutefois, comme le prévoit l'accord d'application n°12 de la Convention d'assurance chômage du 14 avril 2017, si sa situation du demandeur d'emploi sans droit à indemnisation se prolonge au-delà de 121 jours, il peut solliciter un réexamen de son dossier. S'il est reconnu, à l'issue de cet examen, qu'il a fait preuve au cours de cette période écoulée d'une réelle volonté de reclassement, il peut sous certaines conditions bénéficier des allocations-chômage.

Le recours de l'agent contre la décision

L'arrêté de radiation des cadres peut faire l'objet d'un recours gracieux ou hiérarchique dans les conditions de droit commun. L'agent peut aussi saisir le juge administratif d'un recours en annulation, le cas échéant après le rejet d'un recours non contentieux, dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêté de radiation ou du rejet explicite ou implicite de son recours non contentieux.

On précisera que la radiation des cadres pour abandon de poste n'entre pas dans le champ des mesures éligibles à la médiation préalable obligatoire assurée à titre expérimental par les centres de gestion pour les collectivités et établissements ayant, par convention, adhéré à cette mission.

(81) Cour administrative d'appel de Paris, 18 novembre 2014, req. n°14PA00034.

(82) Conseil d'État, 22 février 1995, req. n°112410.

(83) Cour administrative d'appel de Paris, 15 avril 2014, req. n°11PA04900.

(84) Conseil d'État, 5 décembre 1994, req. n°109594 ; Cour administrative d'appel de Lyon, 29 novembre 2005, req. n°02LY01173.

(85) Décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

(86) Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

(87) Cour de Justice de l'Union européenne, 20 juillet 2016, aff. C 3541/15. Se reporter au dossier consacré aux congés annuels non pris publié dans le numéro des *IJA* de février 2019.

(88) Conseil d'État, 30 novembre 1992, req. n°90227 ; Cour administrative d'appel de Bordeaux, 31 décembre 2000, req. n°01BX02079.

Le requérant peut invoquer tous moyens de légalité interne et de légalité externe qu'il estime pertinents. Comme indiqué précédemment, il peut notamment contester la régularité de la procédure de mise en demeure préalable.

En cas d'annulation de la mesure de radiation, l'employeur local doit réintégrer rétroactivement l'agent à la date de son éviction irrégulière et reconstituer sa carrière, le cas échéant sous astreinte (89).

L'agent peut aussi mettre en jeu la responsabilité de l'administration à raison de l'illégalité fautive de la radiation dont il a fait l'objet. Si, en l'absence de service fait, il ne peut prétendre au paiement de l'intégralité des traitements qu'il aurait dû percevoir, il peut demander le versement d'une

indemnité calculée sur la base des principes dégagés par l'arrêt du Conseil d'État Deberles et la jurisprudence ultérieure. Dans ce cadre, il peut se voir attribuer une indemnité établie compte tenu des traitements dont il a été privé entre la date de son éviction illégale et celle de sa réintégration, à l'exclusion de tout avantage lié à l'exercice effectif des fonctions, déduction faite des revenus de toute nature dont il a pu bénéficier pendant la période considérée. Il peut également être indemnisé des troubles dans ses conditions d'existence et du préjudice moral consécutif à sa radiation irrégulière (90).

Le juge peut, le cas échéant, tenir compte du comportement fautif de l'agent pour opérer un partage de responsabilité et fixer en conséquence le montant de l'indemnité (91).

ILLUSTRATIONS JURISPRUDENTIELLES

→ Cas dans lesquels l'abandon de poste est caractérisé

Conseil d'État, 25 janvier 1984, req. n°38371

« Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que M. L., agent de la police municipale de C., a été muté par le maire le 25 juin 1980 dans un autre service; qu'il a refusé de se conformer à cette décision et de rejoindre son poste; que le maire l'a alors, par arrêté du 2 octobre 1980 radié des cadres pour abandon de poste ;

Considérant que si la décision de mutation de M. L. avait été prise en violation de son statut et était par suite illégale, elle n'était pas de nature à compromettre gravement un intérêt public; que M. L. était, par suite, légalement tenu de prendre son service dans son nouveau poste ; qu'en s'y refusant, en dépit d'une mise en demeure régulière, il a rompu le lien qui l'unissait au service; que, par suite, le maire de C. pouvait légalement prononcer la radiation des cadres pour abandon de poste ; que cette mesure, qui n'avait pas de caractère disciplinaire, n'avait pas à être précédée de la consultation du conseil de discipline ».

Conseil d'État, 26 septembre 1994, req. n°121204

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M^{lle} X, employée de la commune de M., en qualité d'agent de service, en congé de maladie jusqu'au 17 janvier 1990 n'a pas repris ses fonctions à l'issue de son congé ; qu'invitée à reprendre son travail, le 19 janvier 1990, elle n'a pas donné suite à cette demande ; que, par une lettre du 24 janvier 1990

qui lui a été régulièrement notifiée à son domicile, le jour même, par un agent de police municipal, le maire l'a sommée de rejoindre son poste le 25 janvier à 8h30 ; qu'elle n'a pas déféré à cette mise en demeure et qu'elle n'établit pas avoir adressé à son employeur un certificat médical justifiant la prolongation de son absence ; que, dans ces conditions, le maire a pu légalement la licencier pour abandon de poste, par l'arrêté attaqué en date du 25 janvier 1990 ».

Conseil d'État, 11 décembre 2015, req. n°375736

« Considérant qu'une mesure de radiation des cadres pour abandon de poste ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent concerné a, préalablement à cette décision, été mis en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans un délai approprié qu'il appartient à l'administration de fixer ; qu'une telle mise en demeure doit prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'intéressé, l'informant du risque qu'il court d'une radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable ; que lorsque l'agent ne s'est pas présenté et n'a fait connaître à l'administration aucune intention avant l'expiration du délai fixé par la mise en demeure, et en l'absence de toute justification d'ordre matériel ou médical, présentée par l'agent, de nature à expliquer le retard qu'il aurait eu à manifester un lien avec le service, cette administration est en droit d'estimer que le lien avec le service a été rompu du fait de l'intéressé ;

(89) Cour administrative d'appel de Paris, 5 août 2004, req. n°02PA03517.

(90) Cour administrative d'appel de Lyon, 5 février 2008, req. n°05LY00708.

(91) Cour administrative d'appel de Lyon, 23 juin 2009, req. n°06LY01328.

Considérant que l'agent en position de congé de maladie n'a pas cessé d'exercer ses fonctions ; que, par suite, une lettre adressée à un agent à une date où il est dans une telle position ne saurait, en tout état de cause, constituer une mise en demeure à la suite de laquelle l'autorité administrative serait susceptible de prononcer, dans les conditions définies (...) ci-dessus, son licenciement pour abandon de poste ; que, toutefois, si l'autorité compétente constate qu'un agent en congé de maladie s'est soustrait, sans justification, à une contre-visite qu'elle a demandée en application des dispositions de l'article 15 du décret du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux, elle peut lui adresser une lettre de mise en demeure, respectant les exigences définies (...) ci-dessus et précisant en outre explicitement que, en raison de son refus de se soumettre, sans justification, à la contre-visite à laquelle il était convoqué, l'agent court le risque d'une radiation alors même qu'à la date de notification de la lettre il bénéficie d'un congé de maladie ; que si, dans le délai fixé par la mise en demeure, l'agent ne justifie pas son absence à la contre-visite à laquelle il était convoqué, n'informe l'administration d'aucune intention et ne se présente pas à elle, sans justifier, par des raisons d'ordre médical ou matériel, son refus de reprendre son poste, et si, par ailleurs, aucune circonstance particulière, liée notamment à la nature de la maladie pour laquelle il a obtenu un congé, ne peut expliquer son abstention, l'autorité compétente est en droit d'estimer que le lien avec le service a été rompu du fait de l'intéressé ;

Considérant que la cour administrative d'appel de Douai a relevé que M. A., adjoint technique employé au sein des services de la commune de Breteuil-sur-Iton, a été victime le 9 septembre 2009 d'un accident de service ayant occasionné une entorse du genou gauche et a été placé en congé de maladie du 13 septembre au 25 novembre 2009, qu'il s'est soustrait sans justification à deux contre-visites médicales auxquelles il a été convoqué à la demande de la commune de Breteuil-sur-Iton par lettres des 30 septembre et 27 octobre 2009 et qui devaient se dérouler les 6 octobre et 3 novembre 2009, que, le 16 novembre 2009, le maire de la commune l'a informé qu'il regardait cette absence comme irrégulière, que, par lettre recommandée du 19 novembre 2009, il l'a mis en demeure de reprendre ses fonctions le 24 novembre suivant en lui indiquant qu'il serait, à défaut, contraint de constater l'abandon de poste et que, par lettre recommandée du 25 novembre 2009, il lui a notifié sa radiation des cadres ; que la cour a rejeté l'appel de la commune contre le jugement du 20 novembre 2012 par lequel le tribunal administratif de Rouen a annulé cette décision de radiation, au motif, d'une part, que la circonstance que M. A. se soit soustrait sans justification à deux contre-visites demandées par la commune ne permettait pas de considérer qu'il avait rompu tout lien avec le service et, d'autre part, que la mise en demeure de reprendre son service lui avait été adressée à une date où il demeurait en position régulière de congé de maladie ; qu'en ne recherchant pas si, compte tenu du refus non justifié de l'intéressé de se soumettre à des contre-visites, la commune avait pu, en respectant les exigences définies (...) ci-dessus, prendre la décision litigieuse, elle a commis une erreur de droit ; que la commune de Breteuil-sur-Iton est donc fondée à demander, pour ce motif, l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ».

→ Cas dans lesquels l'abandon de poste n'est pas caractérisé

Conseil d'État, 13 avril 1992, req. n°89941

« Considérant que si M. X, ouvrier professionnel de la ville d'A., affecté à la caisse des écoles de cette ville, n'a pas rejoint son poste malgré deux mises en demeure successives l'invitant à reprendre ses fonctions et lui indiquant qu'en cas de refus il serait révoqué pour avoir abandonné son poste, il n'est pas contesté qu'il avait informé le service dont il dépendait que, malgré les très sévères douleurs qu'il ressentait, il n'avait pu obtenir un certificat médical attestant qu'il était incapable de reprendre son travail ; que, dans ces conditions, il ne pouvait être regardé comme ayant rompu de sa propre initiative le lien qui l'unissait à l'administration et être de ce fait licencié pour abandon de poste sans bénéficier des garanties de la procédure disciplinaire ».

Conseil d'État, 25 avril 2001, req. n°191544

« Considérant que les règles édictées par [le code du travail] en vue d'organiser l'exercice du droit de grève garanti par le préambule de la Constitution de 1946 auquel se réfère le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, font obstacle à ce qu'un agent public participant à un mouvement de grève soit révoqué sans avoir pu bénéficier des garanties de la procédure disciplinaire qui lui est applicable ; que la circonstance qu'une grève a été déclenchée en méconnaissance des prescriptions de l'article L. 521-3 du code du travail n'entraîne pas, pour les agents grévistes, la perte de ces garanties, alors même que leur employeur leur a adressé une mise en demeure de reprendre le travail ; que, par suite, en se fondant, pour juger légaux les arrêtés par lesquels la requérante a été radiée des cadres pour abandon de poste, sans avoir pu bénéficier des garanties de la procédure disciplinaire ni même obtenir communication de son dossier, d'une part, sur la circonstance que la grève

déclenchée le 2 décembre 1993 dans les services de la commune de Sainte-Marie n'avait pas été précédée d'un préavis conforme aux dispositions précitées de l'article L. 521-3 du code du travail et, d'autre part, sur la circonstance que le maire de cette commune avait enjoint à M^{me} Y de reprendre son service, la cour administrative d'appel de Paris a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que M^{me} Y est, dès lors, fondée à en demander l'annulation ».

Cour administrative d'appel de Paris, 23 mai 2001, req. n°98PA03417

« Considérant que si, le 30 novembre 1985, à l'expiration de sa dernière période de mise en disponibilité pour suivre son mari, muté à titre professionnel en région lyonnaise, M^{me} B. n'avait demandé ni la prorogation de cette mise en disponibilité ni sa réintégration, cette circonstance n'autorisait pas son employeur, l'office public d'HLM de C., à la radier des cadres sans la mettre au préalable en demeure de reprendre son travail ou de demander le renouvellement de sa mise en disponibilité et l'informer du fait qu'elle serait radiée des cadres faute pour elle de déférer à cette invitation ; qu'il est constant qu'une telle mise en demeure n'a pas été adressée à l'intéressée avant l'adoption de la décision du 31 juillet 1986 la radiant d'office des cadres de l'office ; que, par suite, la décision de l'office en date du 31 juillet 1986 est illégale ; que M^{me} B. est, dès lors, fondée à en demander l'annulation »

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 18 juin 2002, req. n°98BX01174

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, si le président du conseil général de la Guyane a adressé, le 8 octobre 1996, à M. Y une note le mettant en demeure de rejoindre, le jour même, son nouveau poste à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, injonction à laquelle l'intéressé a refusé d'obtempérer, cette note n'informait pas son destinataire qu'il était susceptible, en cas de refus, de faire l'objet d'une mesure de radiation des cadres sans procédure disciplinaire ; que, si le président du conseil général lui a adressé, le 24 octobre 1996, une seconde mise en demeure d'avoir à regagner sa nouvelle affectation, dans les 24 heures suivant sa réception, sous peine d'être considéré comme ayant abandonné son poste, M. Y soutient sans être contredit qu'il était présent dans son ancien service, où lui a d'ailleurs été précisément notifiée cette dernière mise en demeure ; que, dans ces conditions, son refus d'obéissance, s'il était passible d'une sanction disciplinaire, ne pouvait être regardé comme ayant constitué un abandon de poste ».

Cour administrative d'appel de Marseille, 18 décembre 2014, req. n°13MA04476

« Considérant que (...) si M^{me} C. n'a pas déféré à l'injonction qui lui était adressée de rejoindre son poste, c'est au motif que le médecin du travail, par un avis émis le 10 novembre 2005 avait jugé que la reprise de travail de cette dernière devait se faire dans un autre service que le sien ; que M^{me} C. après avoir demandé que cette prescription fût respectée, avait tenté une reprise de travail dans son service d'origine, reprise qui a rapidement entraîné une altération de son état de santé et donné lieu à un nouvel arrêt de maladie ; que, par conséquent, M^{me} C. qui a toujours clairement exprimé le fait qu'elle souhaitait reprendre son activité professionnelle, mais n'était pas capable, compte tenu de son état de santé, de reprendre son activité dans son service d'origine, dans un contexte pathogène, ne peut être regardée, en refusant de rejoindre son poste de travail dans son service d'origine comme ayant manifesté l'intention de rompre tout lien avec son employeur ; qu'il suit de là, que, dans les circonstances de l'espèce, et compte tenu de la pathologie de M^{me} C., l'abandon de poste n'était pas caractérisé ».

Conseil d'État, 26 juillet 2018, req. n°412337

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le secrétaire général du ministère de l'économie et des finances a, par un courrier du 27 juillet 2016, mis en demeure M^{me} A. de se présenter à la direction générale de l'administration et de la fonction publique le 5 septembre 2016 et de justifier de ses absences aux contre-visites organisées les 6 août, 16 et 27 octobre 2015 et à une visite effectuée le 19 février 2016 à son domicile ; qu'il a estimé que M^{me} A. ne pouvait être regardée comme ayant valablement justifié de son absence depuis janvier 2015 et que son lien avec le service avait été rompu de son fait ; que, toutefois, s'agissant de la contre-visite organisée au cabinet d'un médecin le 6 août 2015, M^{me} A. n'a reçu la convocation que le 7 août 2015, soit le lendemain du jour fixé ; s'agissant de la contre-visite du 16 octobre 2015, M^{me} A. produit un constat d'huissier faisant état d'une convocation et d'une attestation de passage à une consultation à l'hôpital ayant eu lieu au même moment ; que, s'agissant de la contre-visite organisée le 27 octobre 2015, il n'est pas établi que l'intéressée aurait reçu une convocation ; que, s'agissant de la contre-visite inopinée par un médecin agréé par l'administration au domicile de M^{me} A. le 19 février 2016, l'absence de l'intéressée n'avait pas à être justifiée dès lors qu'elle était en congé maladie avec horaires de sorties libres ; qu'enfin, s'agissant de la convocation de M^{me} A. à la DGAFP pour un rendez-vous le 5 septembre 2016, l'intéressée a transmis à l'administration un nouvel arrêt de travail portant sur une période comprenant cette date ; qu'ainsi, en estimant que M^{me} A. ne pouvait être regardée comme ayant valablement justifié de son absence depuis janvier 2015 aux contre-visites et convocations citées ci-dessus et comme ayant dès lors rompu le lien avec le service de son fait, l'autorité compétente a entaché son appréciation d'une erreur matérielle ». ■