



Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Seine-et-Marne

Rapports et études statutaires

Service juridique

ABANDON DE POSTE

Analyse jurisprudentielle

Date de publication : 2022

Date de mise à jour : 2022

Sommaire

- Références (jurisprudence essentiellement)
- Introduction
- Définition de l'abandon de poste, critères de qualification par le juge administratif
- Procédure à suivre uniquement si l'abandon de poste est établi
- La radiation des cadres : issue possible si les critères sont réunis
- Conséquences et effets de la radiation des cadres (si les critères sont réunis)

Références

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

Jurisprudence du Conseil d'État par ordre chronologique

Conseil d'État, 26 février 1959, Dame Maïza Khelidja.

Conseil d'État, 11 décembre 1963, Navenant.

Conseil d'État, 16 janvier 1976, 91526, Centre hospitalier de Toulon.

Conseil d'État, 27 juillet 1981, 14959, Mlle Yaffi.

Conseil d'État 12 novembre 1975, 94860, Dame Patat.

Conseil d'État, 8 décembre 1982, 17002, M. Jean.

Conseil d'État, 16 octobre 1985, 43192, Commune de la Garenne-Colombes c/ M. Sallot.

Conseil d'État, 10 janvier 1986, 57325, Commune de Blanc-Mesnil.

Conseil d'État, 25 septembre 1987, 64774 et 64775, M. Karayan, M. Jidkoff.

Conseil d'État, 30 janvier 1991, 92845, Mme Carnier.

Conseil d'État, 13 avril 1992, 89941, Caisse des écoles de la Ville d'Antony.

Conseil d'État, 10 juillet 1992, 74560, Vauchey.

Conseil d'État, 21 octobre 1992, 116505, Commune de Gonesse.

Conseil d'État, 30 novembre 1992, 90227, OPHLM de la Charente.

Conseil d'État, 27 septembre 1993, 116587, Mme Kerbache.

Conseil d'État, 18 février 1994, 132037, Commune de Sorgues.

Conseil d'État 26 septembre 1994 121204.

Conseil d'État, 05 décembre 1994, 109594, Centre national de la cinématographie.

Conseil d'État, 112410, 22 février 1995, M. Menconi.

Conseil d'État, 13 mars 1995, 151517, Office national des forêts.

Conseil d'État, 14 avril 1995, 131866, M. Nogues.

Conseil d'État, 116935, 21 juin 1995, Centre de gestion de la Gironde.

Conseil d'État, 21 juillet 1995, 125942, Commune de Villeneuve-la-Garenne.

Conseil d'État, 13 octobre 1995, 145095, M. Kerakra.

Conseil d'État, 15 novembre 1995, 151640, OPHLM de Soissons.

Conseil d'État, 15 décembre 1995, 107047, Commune d'Aubervilliers.

Conseil d'État, 21 juin 1996, 138308, Ville de Marseille.

Conseil d'État, 04 juillet 1997, 176360, Mme Boucetta.

Conseil d'État, 02 février 1998, 98733, M. Kervadec.

Conseil d'État, 11 décembre 1998, 147511 et 147512, Casagranda.

Conseil d'État, 10 janvier 2000, 197591, M. Boualaoui.

Conseil d'État 11 juillet 2001, 222889, Département de la Dordogne.

Conseil d'État, 13 décembre 2002, 223151, ministre de l'Équipement, des transports et du logement.

Conseil d'État, 25 juin 2003, 225347, OPHLM de la Haute Vienne.

Conseil d'État, 25 juin 2003, 233954, Mme Laroche.

Conseil d'État, 24 octobre 2005, 240646, Moulines. Conseil d'État, 15 novembre 2006, 280424, Mme Devois.

Conseil d'État, 10 octobre 2007, 271020, CHI André Grégoire.

Conseil d'État, 19 novembre 2007, 196115, 306419, Commune de Neuhaeusel.

Conseil d'État, 25 février 2011, 337934, M. Blenlo.

Conseil d'État, 25 juin 2012, 327243, M. Mehlaoui.

Conseil d'État, 11 décembre 2015, 375736

Conseil d'État, 30 juin 2017, 395555.

Conseil d'État, 26 juillet 2018, 412337.

Jurisprudence des cours administratives d'appel par ordre chronologique

Cour administrative d'appel de Nancv 08 avril 1999, 97NC00941, M. Froment.

Cour administrative d'appel de Marseille 07 décembre 1999, 97MA00593, Commune de Roquevaire.

Cour administrative d'appel de Nancv 4 mai 2000 96NC01611 Georges La Colla.

Cour administrative d'appel de Lvon 29 mai 2000 98LY00455,

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

Cour administrative d'appel de Nantes 2 avril 2002, 98NT01324, Commune de Primelles.

Cour administrative d'appel de Bordeaux 18 juin 2002 98BX01174, M.Toula.

Cour administrative d'appel de Lyon, 27 juin 2002, 98LY01889, Doumas.

Cour administrative d'appel de Lyon, 11 mai 2004, 00LY02023.

Cour administrative d'appel de Paris 18 mai 2004, 03PA02710, Commune d'Issv-les-Moulineaux.

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 31 décembre 2004, 01BX02079.

Cour administrative d'appel de Nancv, 24 mars 2005, 04NC00871 Ville de Pompey.

Cour administrative d'appel de Nancv 10 novembre 2005, 01NC0002, Madame Gantzer.

Cour administrative d'appel de Nancv 17 novembre 2008 08NC00397, Mme Iltis.

Cour administrative d'appel de Lvon 25 novembre 2008 , 06LY01555, Syndicat de gestion des eaux du Velay.

Cour administrative d'appel de Marseille 3 avril 2012, 10MA01254

Cour administrative d'appel de Nancy 30 janvier 2014, 12NC01922.

Cour administrative d'appel de Paris, 15 avril 2014, 11PA04900.

Cour administrative d'appel de Paris, 29 octobre 2015, 13PA04758.

Cour administrative d'appel de Lyon, 23 juin 2016, 14LY03592.

Cour administrative d'appel de Paris, 18 avril 2017, 16PA01972.

Cour administrative d'appel de Douai, 29 mai 2019, 17DA00296.

Cour administrative d'appel de Versailles, 13 février 2020, 17VE02840.

Cour administrative d'appel de Versailles, 12 mai 2021, 19VE02891.

Introduction

La procédure d'abandon de poste s'appuie sur une circulaire ministérielle du 11 février 1960 et sur la jurisprudence. Aucun autre fondement textuel, législatif ou réglementaire, ne fixe une attitude générale à tenir afin de garantir le bon déroulement de cette procédure, le juge administratif est donc venu combler ce vide juridique, en formalisant les règles applicables en la matière. La procédure d'abandon de poste, sous réserve d'être régulière, peut permettre la radiation des cadres en dehors de toute procédure disciplinaire.

La saisine du Conseil de discipline n'est pas requise, et cette procédure se déroule en dehors de toute communication du dossier de l'agent. Sont concernés les fonctionnaires titulaires et stagiaires ainsi que les agents contractuels.

La notion d'abandon de poste est en réalité une création du juge administratif, à l'instar du droit de grève. Selon cette construction jurisprudentielle progressive, l'absence de l'agent sans motif légitime connu peut être interprétée comme une volonté de cesser son travail sans y avoir été autorisé et donc de renoncer de fait aux droits afférents au statut de la fonction publique, en se plaçant dans une situation manifestement contraire à l'obligation de servir.

La matérialité de l'absence plus ou moins prolongée de l'agent ainsi que son intentionnalité de rompre tout lien avec le service constituent un faisceau d'indices que l'administration doit utiliser afin de qualifier l'attitude de l'agent d'«abandon de poste».

À titre d'exemple, l'exercice du droit de grève ne peut être interprété comme un abandon de poste ainsi qu'un certain nombre d'autres situations qui seront mentionnées dans cette circulaire, sur le fondement qui vient d'être évoqué. Le Conseil d'État qualifie parfois l'abandon de poste de "faute grave" ou "lourde" mais qui n'implique pas pour autant l'application de la procédure disciplinaire. L'autorité territoriale compétente est donc autorisée à prononcer l'exclusion du service par voie de radiation des cadres, sous réserve du respect d'une procédure particulière, qui inclut notamment la mise en demeure de l'agent.

1. Définition de l'abandon de poste, selon les critères dégagés par le juge administratif

Le juge administratif a défini l'abandon de poste de la façon suivante : "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" (Conseil d'État, 10 octobre 2007, CHI André Grégoire, 271020).

L'abandon de poste constitue une perte volontaire d'emploi. En effet, par son absence irrégulière ou par le refus de rejoindre son poste à l'issue d'une période régulière de congé, d'une mutation ou d'une nomination, l'agent manque à son obligation de servir et rompt de sa propre initiative le lien qui l'unit à l'administration.

Pour que l'abandon de poste soit établi, l'absence de l'agent doit être totale et prolongée. En effet, un simple retard ou une absence d'une journée ne peuvent être qualifiés d'abandon de poste et relèvent de la procédure disciplinaire. Le fonctionnaire doit, en toute conscience, vouloir rompre ses liens avec le service, donc avec un discernement suffisant qui témoigne de sa volonté univoque de rompre le lien qui l'unit à son administration.

Une jurisprudence abondante a permis de clarifier les situations d'abandon de poste, notamment en matière de congés de maladie. Le comportement et les motivations profondes de l'agent emportent généralement la qualification juridique des faits : les circonstances dans lesquelles celui-ci ne reprend pas son service seront analysées attentivement par le juge administratif, notamment afin de distinguer l'abandon de poste d'agissements relevant- en particulier- de la procédure disciplinaire.

1.1 - Les critères permettant de qualifier une situation observée d'abandon de poste

Le fait pour un agent d'interrompre irrégulièrement ses fonctions, sans autorisation ni justification statutairement valable, constitue un manquement grave à ses obligations. Devant l'absence de définition textuelle, il est revenu à la jurisprudence administrative de définir cette situation de fait : l'abandon de poste est caractérisé "Dès lors que le fonctionnaire, en refusant de rejoindre son poste sans raison valable, se place dans une situation telle qu'elle rompt le lien entre l'agent et son service". Pour identifier une situation d'abandon de poste, deux conditions cumulatives sont requises :

- Matérielle : l'absence irrégulière de l'agent. Cette condition s'apprécie généralement à l'aune de la continuité de l'absence (absence prolongée et non occasionnelle ou « entrecoupée ») ;
- Intentionnelle : la volonté manifeste de rompre tout lien avec le service (et pas seulement partiellement) ;
- L'absence de réunion de ces deux conditions interdira toute constatation d'un abandon de poste.

Ainsi l'abandon de poste pourrait être défini exhaustivement par les critères suivants : une absence irrégulière, prolongée et continue, manifestant la volonté de l'agent de rompre totalement et de

manière non équivoque ses liens avec le service. Cette intention, bien sûr, restant à établir et à démontrer.

Dans un arrêt de principe « Dame Maïza Khelidja » (26 février 1959), le Conseil d'État a consacré le principe de l'existence de deux critères cumulatifs et nécessaires pour identifier une situation d'abandon de poste. Le premier élément, matériel, est un fait objectif en contradiction manifeste avec l'obligation statutaire d'assiduité et de présence de l'agent. Le second élément est plus subjectif, donc plus complexe à déceler, mais fait l'objet d'un contrôle étroit du juge administratif. Il s'agit d'apporter la preuve que c'est à l'initiative de l'agent que le lien hiérarchico-administratif a été rompu, quel que soit le motif de son comportement, et non du fait de l'Administration.

Étant donné qu'il n'existe pas de textes réglementaires dressant une liste exhaustive et précise de situations qui seraient susceptibles de répondre à ces deux critères, il appartient au juge d'apprécier, au cas par cas, les éventuelles irrégularités commises de part et d'autre, par l'agent ou la collectivité. Malgré l'ensemble des situations qui peuvent se présenter, on peut toutefois classer en deux types de situations génériques : le refus de rejoindre une affectation (qui sera abordée au 1.4) ou l'absence irrégulière et non autorisée du service.

Cependant, dans l'hypothèse où les deux critères susmentionnés, matériel et intentionnel, sont bien réunis, l'identification de la situation d'abandon de poste ne constitue qu'une simple présomption, qui peut être renversée à tout moment lorsque l'agent apporte la preuve de sa volonté de ne pas rompre les liens l'unissant au service, et la justification de son absence. Il faut donc veiller en permanence à ce que le comportement de l'agent ne puisse avoir d'autre explication que cette volonté manifeste de rompre tout lien avec le service : à défaut le travail du juge administratif consistera à trancher, en lieu et place de la collectivité, sur la qualification des faits qui lui seront exposés, à l'aide de ces critères.

Ainsi existe-t-il des circonstances légitimantes, il faudra donc bien veiller à distinguer :

D'une part les absences illégitimes des absences légitimes statutairement (même justifiées, sous une certaine mesure, à posteriori, l'illégitimité de l'absence étant parfois seulement présumée) ;

D'autre part, parmi les absences illégitimes, celles qui ne témoignent pas d'une volonté univoque de rompre tout lien avec le service, de celles qui peuvent être interprétées comme une volonté de rompre absolument et sans équivoque le lien avec le service.

1.2 - Application des critères : situations pouvant être qualifiées d'abandon de poste selon la jurisprudence

1.2.1- À la suite de congés pour raison de santé

Constitue ainsi un abandon de poste le fait pour un agent de ne pas reprendre son activité dans les situations décrites ci-dessous. Les congés de maladie constituent les cas d'espèce les plus courants analysés par la jurisprudence.

L'abandon de poste permet à l'employeur de tirer les conséquences, par un licenciement, du refus de l'agent de reprendre ses fonctions. Il doit préalablement mettre en demeure l'intéressé de rejoindre son poste dans le délai qu'il fixe, sous peine d'une radiation des cadres, sans les garanties attachées à la procédure disciplinaire. La procédure qui va de la mise en demeure à la radiation des cadres et à ses conséquences sera abordée respectivement dans les parties 2, 3 et 4 de la présente circulaire.

Toutefois, il convient de signaler que la procédure ne peut logiquement s'enclencher que si les faits sont qualifiables juridiquement d'abandon de poste, ce qui signifie que les parties 2 à 4 de la présente circulaire n'ont pas vocation à trouver d'application dès lors que la collectivité estime qu'à l'aide des critères mentionnés dans cette première partie, l'abandon de poste n'est pas du tout (ou pas suffisamment) établi.

Ci-dessous il est avant tout question du repérage des situations pouvant être qualifiées ou non d'abandon de poste, afin d'apprendre à les identifier avant même de se lancer dans la procédure. En cas de congé maladie, l'avis des instances médicales (ou du médecin agréé en cas de contre-visite ou d'expertise de ce dernier) joue un rôle primordial pour le juge administratif selon que l'agent est jugé apte ou non (et sous réserve éventuelle d'un aménagement de poste, que l'agent ne peut alors refuser).

Quelques exemples jurisprudentiels :

1. L'abandon de poste est caractérisé dès lors que le fonctionnaire, en refusant de rejoindre son poste sans raison valable, se place dans une situation telle qu'elle rompt le lien avec son service. Est sans incidence sur cette situation la circonstance que le fonctionnaire a déclaré son intention de ne pas quitter définitivement le service (dès lors que par son attitude, il manifeste le contraire). Conseil d'État, 223151, 13 décembre 2002, ministre de l'Équipement, des transports et du logement c/ Linden. L'attitude observée face à la mise en demeure prévaut ici sur les « intentions » (pas toujours aisées à établir).
2. Un stagiaire ayant épuisé ses droits à congé de maladie placé en congé sans traitement à la suite d'un nouvel arrêt de travail délivré par son médecin traitant, suite à une contre-visite effectuée par un médecin agréé, concluant au caractère injustifié de l'arrêt de travail, a été mis en demeure de reprendre ses fonctions, et n'a pas suivi cette injonction. L'abandon de poste est donc établi au motif que le médecin agréé a estimé l'agent apte à reprendre ses fonctions. Cour administrative d'appel de Nancy, 17 novembre 2008, 08NC00397.
3. Le directeur d'un établissement de santé départemental a affecté un aide médico-psychologique stagiaire à une unité de soins de longue durée. Après un congé de maladie, le médecin du travail le juge inapte à son poste, sauf s'il ne comporte plus d'efforts de manutention. Le directeur des ressources humaines indique donc au stagiaire qu'il retrouvera la même affectation, mais qu'un cadre du service lui détaillera ses tâches dans le respect de la réserve médicale dont il fait l'objet. Devant le refus de l'intéressé de rejoindre son poste, malgré

la compatibilité de celui-ci avec son état de santé, le directeur des ressources humaines le met en demeure de reprendre son service, avant de le licencier pour abandon de poste. La procédure est jugée légale au motif que les aménagements de poste, bien que prévus, n'ont pas été acceptés par l'agent. Conseil d'État, 25 février 2011, 337934, M. Blenlo.

4. Le Comité médical a émis l'avis qu'un agent était apte à reprendre ses fonctions. Invité en conséquence à se présenter à son travail, l'agent s'est contenté d'adresser au Centre de gestion un avis de prolongation d'arrêt de travail émanant de son médecin traitant, accompagné d'un certificat du même médecin daté du même jour certifiant qu'il était apte à reprendre son travail, sous réserve qu'un nouveau poste lui soit, si possible, proposé. Le Centre a adressé à l'agent une mise en demeure d'avoir à reprendre son service sous peine d'être radié des cadres pour abandon de poste. L'intéressé n'a pas déféré à cette mise en demeure mais s'est borné à adresser un nouveau certificat médical le déclarant inapte à une reprise de fonctions. Le nouveau certificat n'apportant aucun élément nouveau sur l'état de santé de l'agent, le président du Centre de gestion a pu à bon droit considérer que l'intéressé avait rompu le lien qui l'unissait au Centre et a prononcé sa radiation des cadres pour abandon de poste. Conseil d'État, 116935, 21 juin 1995, Centre de gestion de la fondion publique territoriale de la Gironde.

À noter qu'inversement, la non reprise de fonctions de la part d'un agent malgré un avis favorable du Comité médical suivi d'une mise en demeure, dès lors que l'agent produit un nouveau certificat médical qui apporte un élément nouveau sur son état de santé, ne peut être interprétée comme un abandon de poste (Cour administrative d'appel de Lyon, 11 mai 2004, 00LY02023).

5. Le fait que l'agent demande une contre-expertise médicale et une saisine du Comité médical, sans apporter d'éléments nouveaux sur son état de santé, ne fait pas obstacle à ce qu'il soit considéré en situation d'abandon de poste. Cour administrative d'appel de Lyon, 25 novembre 2008, 06LY01555, Syndicat de gestion des eaux du Velay.

1.2.2 - À la suite d'une disponibilité, d'un congé annuel ou une grève

Un agent en disponibilité n'ayant pas fait connaître ses intentions avant le terme de cette position peut être radié après avoir été mis en demeure de reprendre son service ou de demander le renouvellement de sa disponibilité.

Conseil d'État, 112410, 22 février 1995, M. Menconi. Cour administrative d'appel de Paris, 23 mai 2001, 98PA03417.

Pour plus d'informations sur la réintégration à la suite d'une disponibilité, vous pouvez consulter la circulaire du Centre de gestion sur ce sujet.

Le fait de s'absenter irrégulièrement, sans avoir obtenu ni même sollicité un congé annuel, peut être retenu comme un abandon de poste (Conseil d'État, 25 septembre 1987, 64774 et 64775, M. Karqyan, M. Jidkoff) sous réserve de pouvoir démontrer que l'absence est suffisamment prolongée et que l'agent s'est délibérément absenté afin que soit retenu le critère d'intentionnalité. Il convient d'être prudent, par exemple, sur une erreur d'une journée de l'agent au retour de ses congés annuels : dans un cas semblable, il est peu probable que le juge administratif retienne la qualification d'abandon de poste.

Comme l'abandon de poste consécutif à la manifestation du fonctionnaire ne constitue pas un licenciement émanant unilatéralement de l'employeur, le principe général du droit interdisant de licencier une femme en état de grossesse ne trouve pas à s'appliquer à ce cas d'espèce (Cour administrative d'appel de Marseille, 3 avril 2012, 10MA01254).

Enfin, le droit de grève exercé dans des conditions statutaires régulières ne peut donner lieu à une procédure d'abandon de poste (même s'il peut par ailleurs donner lieu à des retenues pour absence de service fait). Dans le même ordre d'idée un agent incarcéré ne saurait être considéré en situation d'abandon de poste.

Pour plus d'informations sur le droit de grève, vous pouvez consulter la circulaire du CDG « Utilisation illégale de la procédure d'abandon de poste », et le point 2 de la même circulaire concernant « Les conséquences pécuniaires de l'exercice du droit de grève ».

1.3 - Application des critères : situations ne pouvant être qualifiées d'abandon de poste selon la jurisprudence

Le fait de retirer la qualification juridique d'abandon de poste à certains faits constatés par l'Administration ne signifie pas pour autant que l'autorité territoriale n'ait aucune marge de manœuvre vis à vis de la répression du comportement fautif ou non de l'agent ou des conséquences à en tirer. C'est pourquoi le critère d'intentionnalité tient une place essentielle dans la jurisprudence concernant l'abandon de poste, et qu'une absence occasionnelle relevant d'une étourderie, par exemple, ne saurait qualifier un abandon de poste, bien que le cadre statutaire permette de retenir l'absence de service fait.

Les jurisprudences ci-dessous indiquent simplement que le comportement observé dans les cas d'espèce jugés ne peut être qualifié, en droit, d'abandon de poste : cependant, les mêmes faits auraient pu être qualifiés tantôt de faute entraînant des sanctions disciplinaires, tantôt d'absence de service fait.

C'est donc le choix de la bonne qualification juridique des faits qui doit guider l'autorité territoriale selon les critères définis au 1.1. Par exemple, le droit de grève exercé dans des conditions statutaires régulières ne peut donner lieu à une procédure d'abandon de poste (même s'il peut par ailleurs donner lieu à des retenues pour absence de service fait). De même, l'agent incarcéré reste en position d'activité et ne peut en aucun cas être radié des cadres pour abandon de poste même si sa rémunération n'est plus versée, en fonction de la règle de l'absence de service fait.

Pour plus d'informations sur le droit de grève, vous pouvez consulter la circulaire du CDG sur le droit de grève.

Quelques exemples jurisprudentiels :

L'agent qui cesse d'assurer son service mais s'est toutefois présenté chaque jour à son poste afin d'y passer un certain temps ne peut être regardé comme ayant abandonné son poste. Conseil d'État, 21 juillet 1981, 14959, Mlle Yaffi.

Dans ces circonstances, l'absence cumulée de volonté délibérée de rompre tout lien avec le service et de caractère continu et prolongé de l'absence constitue un faisceau d'indices suffisant pour retirer la qualification juridique d'abandon de poste aux faits constatés.

Il est à noter que la désorganisation du service, qui peut nuire à sa continuité, si elle est prise en compte dans le cadre des conditions d'exercice du droit de grève, n'est pas au nombre des critères retenus par le juge pour qualifier (ou non) une situation d'abandon de poste. Il convient de veiller à la tentation d'utiliser la procédure d'abandon de poste pour répondre au constat que l'absence de l'agent a des influences sur le fonctionnement du service. Dans le cas d'espèce ci-dessus, par

exemple, le fait que les tâches auraient été partiellement exécutées ou mal exécutées du fait du temps d'absence n'a aucune espèce d'influence sur la qualification d'abandon de poste.

L'agent qui refuse d'occuper le nouveau poste auquel il est affecté au retour de son congé de maladie, dès lors qu'il se présente au terme de son congé sur le lieu d'exercice de ses fonctions précédentes, n'est pas en situation d'abandon de poste. La volonté de rompre tout lien avec le service n'est pas ici suffisamment démontrée. Conseil d'État, 04 juillet 1997, 176360, Mme Boucetta.

Le refus d'accomplir des heures hebdomadaires de travail supplémentaires ne peut non plus être considéré comme un abandon de poste. Conseil d'État, 18 février 1994, 132037, commune de Sorgues. Dans les cas d'espèce présentés ci-dessus, on observe que le juge analyse si la volonté de rompre les liens avec le service est absolue et totale, et pas seulement partielle (exemple : s'absenter une partie de la journée et exécuter ses tâches de manière partielle ...).

L'agent qui informe le service dont il dépend qu'il a été dans l'incapacité d'obtenir un certificat médical attestant qu'il n'est pas en état de reprendre son travail ne peut être regardé comme ayant rompu de sa propre initiative le lien qui l'unit à l'administration. Conseil d'État, 13 avril 1992, 89941, Caisse des écoles de la ville d'Antony.

Dans ce type de cas le comportement de l'agent peut être interprété comme de la négligence ou une simple incapacité, indépendante de sa volonté, à obtenir le dit certificat.

Le refus d'une contre-visite ne s'assimile pas à une volonté de rompre tout lien avec le service. Conseil d'État, 13 mars 1995, 151517, Office national des forêts. Encore une fois, dans ce type de situation, la retenue sur rémunération ou la sanction disciplinaire sont autant de pistes alternatives qui pourraient être mises en œuvre.

L'agent qui ne s'est pas présenté aux contre-visites faute d'avoir informé la commune de son changement d'adresse peut voir son traitement suspendu, mais ne peut être radié des cadres pour abandon de poste. Cour administrative d'appel de Marseille, 07 décembre 1999, 97M400593, commune de Roquevaire.

En l'absence, par l'administration, de toute contestation du bien fondé d'un certificat médical produit par un agent selon la procédure de la contre visite, celle-ci ne peut engager une procédure de radiation des cadres pour abandon de poste (Cour administrative d'appel de Lyon, 23 juin 2016, 14LY03592).

La transmission tardive de certificats médicaux par un agent en congé maladie en vue de justifier son absence n'est pas un indice suffisant non plus pour établir un abandon de poste. Cour administrative d'appel de Nancy, 08 avril 1999, 97NC00941, M. Froment.

De même, la procédure a été jugée irrégulière lorsque l'agent s'est prévalu d'importantes difficultés de distribution des courriers par les services de La Poste, qui l'ont empêché de recevoir notification des mises en demeure, et a produit à l'appui de son recours un courrier du responsable qualité de La Poste qui admettait l'existence de ces dysfonctionnements (Cour administrative d'appel de Versailles, 12 mai 2021, 19VE02891).

Finalement, la notion de discernement est essentielle afin d'établir la preuve que l'agent abandonne tout lien avec le service sur une base réellement intentionnelle. À titre d'exemple : l'état de santé d'un agent atteint de troubles graves du comportement, qui ne lui permettaient pas d'apprécier la portée de la mise en demeure de rejoindre son poste qui lui avait été adressée, a abouti au refus de la qualification d'abandon de poste. Si, en l'absence de service fait, le maire était en droit de suspendre le traitement de l'intéressé pour la période, au titre de laquelle il n'a produit aucun certificat médical justifiant son absence, il n'a pu légalement le radier des cadres pour abandon de poste.

Conseil d'État, 02 février 1998, 98733, M. Kervadec.

Il convient de souligner que la collectivité doit particulièrement veiller à ne pas se placer dans une situation qui démontrerait qu'elle n'a pas entrepris les démarches nécessaires afin que l'agent comprenne explicitement et sans équivoque qu'il doit reprendre son poste. Le critère d'intentionnalité de l'agent ne sera ainsi pas retenu par le juge dans des circonstances où certains actes administratifs nécessaires à la reprise régulière des fonctions n'ont pas été transmis régulièrement, la charge de la preuve en revenant à la collectivité. Ainsi, de simples consignes orales s'avéreront largement insuffisantes.

À titre d'exemple : la non reprise de fonctions à la suite de l'annulation d'un licenciement, dès lors que la notification de réintégration n'a pas été faite, ne peut être interprétée comme un abandon de poste (Conseil d'État, 16 octobre 1985, 43192).

L'agent qui n'a pas rejoint son poste car la collectivité ne lui a pas adressé d'acte administratif constatant son aptitude physique, suite à l'avis favorable de la Commission de réforme, et l'invitant à reprendre ses fonctions, ne peut être regardé comme s'étant placé en situation d'abandon de poste (Cour administrative d'appel de Lyon, 27 juin 2002, 98LY01889).

1.4 - Le refus de rejoindre un nouveau poste : cas particulier des nouvelles affectations

Dans cette situation tout particulièrement, le critère d'intentionnalité est central et les motivations de l'agent pour ne pas se rendre à son nouveau poste de travail doivent être analysées attentivement. La mauvaise volonté manifeste de l'agent à rejoindre son nouveau poste (qui témoignerait d'un refus ferme et univoque d'assumer ses nouvelles fonctions) doit être constatée, par un faisceau d'indices concordant, afin de pouvoir qualifier juridiquement la situation d'abandon de poste.

À contrario, le refus de rejoindre le poste pour des raisons légitimes ou extérieures à la volonté de l'agent (à titre d'exemple, de simples « étourderies » ou erreurs liées à la mauvaise connaissance des conditions de travail du nouveau poste : nouveaux horaires, nouveaux locaux etc..) ne peut suffire à la collectivité pour qualifier les faits constatés d'abandon de poste.

La période transitoire entre l'ancien et le nouveau poste peut en effet susciter des difficultés liées à la prise de fonctions se matérialisant, notamment, par des incidents qui ne traduisent pas automatiquement la volonté de l'agent de rompre tout lien avec le service, même s'ils provoquent des dysfonctionnements dans la prise des nouvelles fonctions. Ce n'est pas à l'aune de ces problèmes pratiques que s'évalue l'abandon de poste, mais encore une fois de l'intention réelle de l'agent.

Pour illustration, a été qualifié d'abandon de poste :

- Le refus explicite d'une concierge d'école de rejoindre son nouveau poste (Conseil d'État, 26 février 1959, Maïza);
- le refus d'un agent de rejoindre ses nouvelles fonctions sur un poste aménagé au motif qu'il n'avait pas été préalablement informé des tâches que comportait cet emploi, dès lors que cette insuffisance de précisions ne l'empêchait pas de se rendre sur son lieu de travail. En quelque sorte, le juge reconnaît que l'attitude de l'agent aboutit à une forte présomption que celui-ci n'entend pas se rendre sur son nouveau poste (Conseil d'État, 19 novembre 2007, Commune de Neuhaeusel, 296115, 306419) ;
- un refus clairement exprimé (Conseil d'État, 8 décembre 1982, 17002).

À contrario, n'a pas été reconnu comme abandon de poste:

- Le fait pour un agent de refuser d'occuper le nouveau poste auquel il est affecté au retour de son congé de maladie, dès lors qu'il se présente au terme de son congé sur le lieu d'exercice de ses fonctions précédentes. Conseil d'État, 04 juillet 1997, 176360, Mme Boucetta;
- le simple retard ou la prise de possession tardive des fonctions (Conseil d'Etat, 11 décembre 1963, Navenant);
- le refus de l'agent de rejoindre le nouveau poste assigné, tout en justifiant les absences et en continuant à remplir ses anciennes fonctions (Cour administrative d'appel de Paris, 18 mai 2004, 03PA02709 et 03PA02710) ;
- le refus de rejoindre le nouveau poste motivé par un avis du Comité médical supérieur d'aptitude à la reprise sur l'ancien poste ainsi que par l'existence d'un dépôt de plainte contre un collègue du service d'affectation, accompagnée d'une demande de protection fonctionnelle (Cour administrative d'appel de Nancy, 30 janvier 2014, 12NC01922). Dans cette situation il est intéressant d'observer que le juge dénie le caractère intentionnel de rompre le lien avec le service, l'agent refusant d'intégrer ses nouvelles fonctions uniquement pour des raisons liées à certaines conditions de travail, ce qui revient à dénier le caractère absolu de la volonté de rompre le lien avec le service.
- est irrégulière la mise en demeure de rejoindre une nouvelle affectation adressée à l'agent préalablement à la date fixée de nouvelle prise de poste. En effet, la collectivité ne peut mettre en demeure l'agent de rejoindre son poste, dans un délai approprié, qu'après avoir constaté son absence injustifiée. Dès lors que l'intéressé est affecté au poste visé à une date ultérieure à la date du courrier de mise en demeure, aucune absence ne peut être constatée par cette mise en demeure (Cour administrative d'appel de Versailles, 13 février 2020, 17VE02840)

1.5 - Résultat du croisement des jurisprudences en sens positif ou négatif

En croisant les jurisprudences qui reconnaissent ou dénie la qualification d'abandon de poste, il est possible d'observer que le juge analyse, lorsque l'agent refuse de prendre son nouveau poste, si les justifications apportées ont un fondement juridique ou statutaire, qui permet d'établir qu'il ne s'est pas mis de son propre chef en situation de rompre tout lien avec le service. La méthode retenue permet de s'assurer que l'agent ne contourne pas ses obligations statutaires, en adoptant un comportement ambigu qui lui permettrait de laisser planer le doute sur le fait qu'il n'entend pas rompre tout lien avec le service.

Le juge applique le même raisonnement à la collectivité employeur : il regarde si celle-ci ne détourne pas la procédure en l'utilisant à d'autres finalités que celles pour lesquelles elle a été créée, notamment pour des raisons qui tiennent à ce que le licenciement soit plus aisé à mettre en œuvre par cette voie. Le juge part donc d'une simple présomption, puis vérifie cette présomption à l'aide d'un faisceau d'indices.

Par exemple, si la régularisation même ultérieure des arrêts maladie semble être tolérée par la jurisprudence dès lors que l'agent est en capacité de démontrer qu'il n'a pu voir un médecin dans les délais impartis (donc pour des raisons pratiques et extérieures à sa volonté), à l'inverse, la production d'un certificat médical sans élément nouveau sur sa pathologie, pour justifier son absence, et ce malgré un avis d'aptitude rendu par les instances médicales ou par un médecin agréé pour qu'il reprenne ses fonctions, ne fait en rien obstacle à la qualification d'abandon de poste.

2 - Procédure à suivre dans l'hypothèse où l'abandon de poste est caractérisé juridiquement

Une fois l'abandon de poste constaté par la collectivité, il existe des règles de procédure à suivre si elle entend s'engager dans cette voie.

En l'absence de garanties disciplinaires textuelles, le Conseil d'État impose à l'Administration de respecter des règles rigoureuses relatives à l'information préalable de l'agent afin de limiter les évictions arbitraires : ces règles sont relatives la fois au contenu et à la forme de la communication.

Une mesure de radiation des cadres pour abandon de poste ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent a préalablement été mis en demeure, sous forme écrite et notifiée, de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans un délai fixé par l'Administration, sous peine d'encourir une radiation des cadres sans procédure disciplinaire (Conseil d'État, 11 décembre 1998, 147511 et 147512, Casagrande). Le document de mise en demeure place l'agent dans une situation où il doit démontrer sa loyauté envers son service.

L'arrêt mentionné ci-dessus fixe un ensemble de formalités considérées comme substantielles et dont l'absence provoquerait l'annulation de l'acte par le juge. La mise en demeure doit quant à elle nécessairement prendre la forme d'un écrit explicite et non équivoque.

2.1- Un document écrit et notifié à l'agent

2.1.1 - Un document écrit construit selon des exigences formelles

La mise en demeure doit prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'intéressé. En effet, la jurisprudence insiste sur la forme nécessairement écrite que doit revêtir la mise en demeure, pour des raisons évidentes tenant à la régularité de la procédure, mais aussi pour des raisons pratiques : l'agent n'étant théoriquement pas à son poste, il est impossible de lui donner un ordre verbal, d'autant plus qu'un tel ordre, donné par exemple par téléphone, ne permettrait pas de prouver que l'injonction de reprendre le poste a été prononcée, alors même que la charge de la preuve pèse sur la collectivité. On peut relever quatre principales conditions de forme à respecter :

1. **Autorité compétente**

L'autorité compétente pour adresser une mise en demeure doit nécessairement être celle habilitée à prendre la mesure envisagée. De manière générale, c'est l'autorité investie du pouvoir de nomination, ou celle qui bénéficie d'une délégation de signature ou de pouvoirs régulière. Aucune disposition n'impose que ce soit l'autorité investie du pouvoir de nomination qui adresse à l'agent la mise en demeure (Cour administrative d'Appel de Bordeaux, 8 octobre 2013, 12BX01001) même si, pour des raisons symboliques, cette solution s'avère plus efficace ou plus appropriée en pratique. Une jurisprudence antérieure indiquait tout de même que si la lettre de mise en demeure ne comportait pas la signature de l'autorité compétente, la procédure était irrégulière (Conseil d'État, 14 avril 1995, 131866, M. Nogues).

2. **Mentions particulières à faire figurer sur l'auteur de l'acte**

La mise en demeure est soumise aux conditions exigées par l'article 4 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000 : elle doit comporter, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. Conseil d'État, 15 novembre 2006, 280424, Mme Marie-Claude D.

3. **Choix du moment de l'envoi**

L'envoi d'une mise en demeure ne peut intervenir que lorsque l'agent se trouve en situation d'abandon, et non dans une position statutaire régulière. Conseil d'État, 27 septembre 1993, 116581, Mme Kerbache. C'est pourquoi il est hasardeux d'engager une telle procédure lorsque les absences, même irrégulières, sont discontinues (agent temporairement absent puis de retour à son poste par «intermittence»). De manière générale, il convient de rappeler qu'un agent en congé maladie est en position d'activité si son arrêt est justifié (et en tout cas, jusqu'à ce qu'il soit présumé tel). Il faudra donc veiller à ce que l'agent ne soit pas en congé maladie régulier au moment de la réception du courrier. Un licenciement pour abandon de poste ne peut légalement intervenir que si l'agent concerné, qui a cessé sans justification d'exercer ses fonctions, n'a pas obtempéré à une mise en demeure de reprendre son travail. Ne constitue pas une mise en demeure régulière une lettre adressée par l'autorité administrative à l'agent à une date où celui-ci est toujours en congé de maladie, celui-ci ne pouvant ainsi être regardé comme ayant cessé sans

justification d'exercer ses fonctions. Conseil d'État, 10 janvier 2000, 197591, Boualaoui.

Si l'agent se soustrait sans justification à une contre-visite pendant un congé de maladie, l'administration est alors en droit d'engager une procédure de radiation des cadres pour abandon de poste ; la lettre de mise en demeure peut être notifiée à l'agent alors que le congé est en cours (Conseil d'État, 11 décembre 2015, 375736, 26 juillet 2018, 412337).

4. **Respect d'une certaine chronologie**

La mise en demeure écrite doit être dressée et notifiée à l'agent préalablement à la décision de radiation : une inversion dans la chronologie des actes rendrait illégale toute la procédure.

Une mesure de radiation ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent concerné a, préalablement à cette décision, été mis en demeure. Lorsque l'agent s'absente irrégulièrement de manière spontanée, la mise en demeure peut intervenir à tout moment, à partir du constat de l'absence. Lorsque l'agent ne revient pas après une absence autorisée, elle ne peut intervenir qu'à partir du terme de cette période et, par conséquent, au début de l'obligation de reprendre son service. Cependant, la mise en demeure peut être adressée avant le terme d'un congé maladie, si la contre-visite effectuée par le médecin agréé a conclu que le congé n'était pas justifié médicalement et que l'agent était apte à reprendre ses fonctions.

2.1.2 - Un document devant être régulièrement notifié

L'abandon de poste n'est pas avéré tant que la mise en demeure n'a pas été régulièrement notifiée et que l'agent peut encore y obtempérer. La mise en demeure est soumise aux exigences usuelles de publicité et le juge exige qu'elle soit bien portée à la connaissance de l'agent par une notification régulière. Le procédé le plus sécurisé et le plus courant est que la notification s'effectue par courrier recommandé avec accusé de réception afin d'apporter la preuve (à la charge de l'Administration) de l'envoi au domicile de l'agent. Conseil d'État, 13 octobre 1995, 145095, M. Kerakra.

Le refus de celui-ci de retirer le pli ne rend pas la procédure irrégulière. En cas de non-retrait, conformément à la réglementation postale, un pli présenté au domicile en absence de son destinataire peut être retiré pendant un délai de quinze jours, la radiation ne pouvant intervenir avant l'expiration de ce délai. Conseil d'État, 05 décembre 1994, 109594, Centre national de la cinématographie.

La mise en demeure est régulière lorsqu'elle est remise à toute personne présente au domicile de l'intéressé. Selon l'article 654 du Code de procédure civile, la signification doit être faite à personne. Cependant l'article 655 du même code prévoit que, lorsque la signification à personne s'avère impossible, l'acte peut être délivré à domicile par remise à toute personne présente (à condition que la personne présente l'accepte et déclare ses nom(s), prénom(s) et qualité). Conseil d'État, 11 juillet 2001, 222889, Département de la Dordogne. Il a ainsi été jugé que la mise en demeure remise à une personne, domiciliée à la même adresse que son destinataire, dont on pouvait légitimement attendre qu'elle la lui transmette sans délai, avait été régulièrement notifiée (Cour administrative d'appel de Nancy, 24 mars 2005, 04NC00871, ville de Pompry).

Enfin, il appartient à l'intéressé d'informer sa hiérarchie d'un éventuel changement d'adresse et de prendre les précautions nécessaires pour que son courrier lui soit acheminé, un agent ne pouvant ainsi prétexter qu'il n'aurait pas reçu la mise en demeure, s'il ne démontre pas avoir pris toutes les dispositions nécessaires. Ainsi, la mise en demeure est également réputée communiquée à l'agent qui, absent de son domicile, ne conteste pas n'avoir pas communiqué son autre adresse à l'administration et ne démontre pas non plus avoir été dans l'impossibilité de le faire. C'est donc sur l'agent que pèsera la charge de la preuve. À défaut, la procédure sera jugée régulière. En revanche, lorsque la nouvelle adresse de l'agent est connue de l'administration au moins à la date d'envoi de l'arrêté de radiation des cadres, celle-ci est tenue de faire précéder cet envoi d'une lettre de mise en demeure à cette adresse, même si elle ne revêt pas un caractère stable (Cour administrative d'appel de Paris, 29 octobre 2015, 13PA04758).

Il appartient à l'agent, en cas de déménagement, de faire connaître à l'administration son changement d'adresse. Conseil d'État, 10 janvier 1986, 57325, commune de Blanc-Mesnil.

Le refus de l'agent de retirer le pli ou d'en prendre connaissance ne rend pas la procédure irrégulière. Conseil d'État, 21 octobre 1992, 116505, commune de Gonesse.

Lorsque l'agent change de domicile sans en informer son employeur, il doit apporter la preuve d'avoir fait le nécessaire auprès des services postaux pour faire suivre son courrier. Conseil d'État, 24 octobre 2005, 240646, Moulins.

2.2 - Obligation d'information sur les risques encourus par l'agent et fixation d'un délai approprié pour la reprise de poste

Pour limiter les évictions arbitraires, une mise en demeure n'est régulière qu'à partir du moment où elle informe explicitement l'agent qu'il encourt une radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable. Cour administrative d'appel de Bordeaux, 18 juin 2002, 98BX01174, M. Toula.

La mise en demeure doit être dépourvue de toute ambiguïté. Comme son nom l'indique, elle doit être rédigée sur le ton impératif et injonctif et doit explicitement intimer à l'agent de rejoindre son poste. Le courrier ne peut ainsi se contenter de propos vagues, inviter simplement l'intéressé à «fournir des explications», se borner à informer l'agent qu'il est considéré comme étant «démissionnaire» ou encore que, au vu de ses absences répétées, il se trouve dans une situation d'abandon de poste.

Conseil d'État, 15 décembre 1995, 10704 7, commune d'Aubervilliers.

Conseil d'État, 21 juin 1996, 138308, ville de Marseille. Conseil d'État, 10 janvier 2000, 197591, M. Boualaoui.

Cour administrative d'appel de Nancy, 10 novembre 2005, 01NC0002, Madame Gantzer.

Dans toutes ces hypothèses, le juge ne sera pas lié par la qualification de mise en demeure.

En ce qui concerne la date à laquelle l'agent doit reprendre son poste, à défaut de précision textuelle, le Conseil d'État a comblé ce vide juridique en consacrant l'obligation pour l'Administration de fixer le délai au terme duquel l'agent doit impérativement rejoindre son poste ou reprendre ses fonctions. Conseil d'État, 16 janvier 1976, 91526, Centre hospitalier de Toulon.

Ainsi, sans cette formalité, la lettre par laquelle l'autorité hiérarchique enjoindrait à un agent de reprendre son poste ne saurait être qualifiée de mise en demeure et l'éventuelle radiation qui s'en suivrait serait automatiquement censurée.

La Cour administrative d'appel de Nancy a par exemple annulé une radiation au motif que la mise en demeure ne laissait aucun délai à l'intéressé pour reprendre son poste. Cour administrative d'appel de Nancy, 4 mai 2000, 96NC01611, Georges La Colla. Le délai doit être déterminé avec précision, la mention « au plus vite » étant, par exemple, trop vague.

En outre, l'autorité doit également prendre en compte les délais postaux de notification : si le délai entre la notification de la mise en demeure et l'arrêté de radiation est trop bref, l'agent concerné ne peut être regardé comme ayant rompu les liens l'unissant au service. Cour administrative d'appel de Nantes, 2 avril 2002, 98NTO1324, Commune de Primelles.

Le délai fixé doit en effet pouvoir être respecté : le juge apprécie, en fonction des circonstances, si l'intéressé était en mesure de reprendre ses fonctions dans le laps de temps imparti. Une mise en demeure enjoignant à l'agent de reprendre ses fonctions l'après-midi même a été jugée illégale en raison de l'excessive brièveté du délai, le courrier ayant été notifié à 12h15 pour une reprise fixée par l'employeur à 13h30 (Conseil d'État, 25 juin 2003, 225347, OPHLM de la Haute Vienne). En revanche, une mise en demeure sommant l'agent de reprendre ses fonctions le lendemain matin de la notification a été jugée régulière (Conseil d'État, 25 juin 2003, 233954).

La circulaire de 1960 exige que l'agent soit informé des mesures exceptionnelles auxquelles il s'expose en ne déférant pas à l'ordre de reprendre son service ou de rejoindre le poste qui lui avait été assigné. La mention de la « menace » constitue une condition substantielle de la validité de la mise en demeure et, par conséquent, conditionne la validité juridique de la procédure de radiation. La jurisprudence exige cette mention expresse : un courrier dans lequel cette mention ferait défaut ne pourrait alors pas être qualifié de mise en demeure.

Le juge n'hésite donc pas à censurer une procédure lorsque la mise en demeure n'informe pas l'agent de l'absence de procédure disciplinaire préalable et peut par suite annuler les radiations entachées d'un tel vice. Le Conseil d'État a récemment confirmé cette position de principe : "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 des cadres sans procédure disciplinaire préalable". Conseil d'État, 25 juin 2012, 327248, M. Mehlaoui.

Attention : la mise en demeure n'affecte en aucun cas la situation juridique de l'agent concerné. Elle lui permet de justifier son absence, de se disculper en réfutant la présomption de rupture volontaire des liens administratifs et de respecter les obligations de loyauté et d'obéissance hiérarchique.

2.3 - L'impossibilité d'un recours pour excès de pouvoir contre la mise en demeure

Il convient de signaler que le juge ne reconnaît pas à la mise en demeure la qualité de décision pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, contrairement à la radiation des cadres qui pourrait en découler (Conseil d'État, 11 décembre 1998, 147511 et 147512, Casagrande).

La mise en demeure peut en effet s'interpréter comme un simple rappel à l'ordre émanant du supérieur hiérarchique à destination de son subordonné, l'effet recherché est dissuasif et non directement répressif. Une mise en demeure a uniquement pour objet de procéder au relevé factuel de certaines données susceptibles de révéler un manquement à une obligation de l'agent et d'informer ce dernier des obligations pesant sur lui et des risques potentiels qu'il encourt. La mise en demeure, par elle-même, n'a pour effet que de rendre légalement possible l'engagement de la procédure de radiation.

A l'étape de la mise en demeure, il n'est mis aucunement fin aux liens existant entre l'agent et son administration, et l'intéressé reste soumis aux droits et obligations inhérents à son statut. La finalité de la mise en demeure est de permettre à l'agent de porter à la connaissance de son administration les raisons de son absence en produisant les justifications nécessaires.

L'intéressé doit alors démontrer qu'il existe des causes ou motifs légitimes en fait et en droit, de son absence. La mise en demeure a également pour fonction de permettre à l'Administration de se forger son propre avis sur la volonté de l'agent de rompre tout lien avec son service. En fait, en présence d'un refus de déférer à la mise en demeure, l'Administration sera en mesure d'établir l'intention de l'agent de rompre le lien l'unissant à celle-ci.

2.4 - Les différentes issues de la procédure à la suite de la mise en demeure

À l'expiration du délai imparti, plusieurs cas de figure peuvent se présenter:

1° L'agent reprend son service sans se justifier : l'autorité hiérarchique peut opérer une retenue sur traitement pour absence de service fait et infliger une sanction disciplinaire ;

2° il reprend son service en justifiant tardivement mais valablement son absence : la retenue sur traitement est impossible mais une sanction pour défaut d'information reste envisageable ;

3° il ne reprend pas son service mais fait connaître les raisons légitimes de son absence : aucune action de rétorsion n'est possible ;

4° il démissionne : les règles afférentes à la démission s'appliquent ;

5° l'agent ne réagit pas : l'autorité peut alors prendre un arrêté de radiation des cadres pour abandon de poste. Le dit arrêté doit être motivé : Conseil d'État, 92845, Mme Camier, 30 janvier 1991.

La radiation des cadres n'est donc pas systématiquement l'issue de la procédure, et envisager la radiation des cadres dès la mise en demeure constituerait même, en quelque sorte, un détournement de procédure, car celle-ci a une valeur avant tout dissuasive et vise à mieux connaître les intentions réelles de l'agent absent.

3 – La radiation des cadres pour abandon de poste : une issue possible mais encadrée de la procédure

3.1- En cas de reprise de service par l'agent avec des justifications tardives

Si l'agent reprend son service, il ne peut être radié des cadres. Il peut par contre, si l'absence n'est pas valablement justifiée, faire l'objet d'une procédure disciplinaire et/ ou d'une retenue sur rémunération : des absences non justifiées peuvent malgré tout être sanctionnées même si elles n'aboutissent pas à une radiation des cadres pour abandon de poste. La radiation des cadres n'est donc pas la suite nécessaire de la procédure mais la conséquence du refus de l'agent d'obtempérer à la mise en demeure.

Un agent peut présenter des justificatifs en retard afin de régulariser sa situation, avec certains garde-fous néanmoins au niveau des délais. En effet lesdits justificatifs doivent, sauf circonstances particulières, être présentés dans le délai imparti, serait ainsi légale la radiation des cadres d'un agent qui a envoyé ses certificats médicaux d'arrêt de travail postérieurement à la date limite de reprise fixée par la mise en demeure, sans qu'aucune circonstance particulière n'ait fait obstacle à leur communication dans le délai fixé (Conseil d'État, 10 octobre 2007, 271020, CHI André Grégoire).

Pour apprécier la légalité d'une décision de radiation des cadres, le juge tiendra compte de la situation apparente pour l'administration à la date à laquelle la décision a été prise mais aussi des éléments produits postérieurement par l'agent de nature à expliquer le non-respect du délai (Cour administrative d'appel de Versailles, 19 juin 2014, 13VE00785).

Il est vrai que l'évaluation du délai susmentionné peut poser des difficultés pratiques, la collectivité n'ayant pas nécessairement connaissance des dites « circonstances particulières ». En pratique, on pourra donc veiller à laisser couler un délai raisonnable pour la transmission des justificatifs, si l'agent avance des « circonstances particulières » n'ayant pas permis de les communiquer dans les délais impartis.

Juridiquement cependant, il semble que la jurisprudence mentionnée ci-dessus soit favorable à l'employeur (Conseil d'État, 10 octobre 2007, 271020, CHI André Grégoire): la date butoir étant souverainement fixée par la collectivité, on peut en conclure que si l'agent se manifeste tardivement, il a assumé un risque en toute connaissance de cause dès lors qu'il a pris connaissance du courrier, notifié régulièrement, de mise en demeure, et du fait qu'il doive se manifester avant l'échéance prévue. La collectivité peut toutefois anticiper ce problème en laissant un délai raisonnable pour la date limite de reprise afin que l'agent puisse fournir ses justificatifs.

L'agent est de fait présumé reprendre son poste à la date prévue, et la charge de la preuve concernant la légitimité de son absence lui incombera. En effet, si l'agent ne reprend pas ses fonctions à la date fixée par l'administration, il peut être radié des cadres. Une jurisprudence a en effet établi que le fait qu'un agent affirme dans un courrier son intention de ne pas quitter définitivement le service est sans incidence sur la situation caractérisée d'abandon de poste : l'attitude réelle prévalant sur les intentions affichées (Conseil d'État, 13 décembre 2002, 223151, ministre de l'Équipement, des transports et du logement).

En outre, dans le cadre de la réparation du préjudice causé par l'illégalité d'une radiation des cadres pour abandon de poste, l'agent peut voir cette réparation minorée si le juge considère que celui-ci, en ne se présentant pas pour prendre son service sans motif légitime, a lui aussi commis une faute à l'origine du préjudice qu'il allègue (Cour administrative d'appel de Douai, 29 mai 2019, 17DA00296).

3.2 - La mesure d'éviction, simple constatation d'une situation de fait

Lorsqu'elle ne suscite aucune réaction de la part de l'agent, la mise en demeure conduit l'Administration à prendre automatiquement ses responsabilités et à prononcer une mesure d'éviction pour abandon de poste.

Par conséquent, la nature juridique de la mesure d'éviction est en quelque sorte l'officialisation de la rupture des liens entre l'agent et son service, dès lors que l'abandon de poste est suffisamment et régulièrement établi. L'Administration ne sera alors pas tenue de mettre en œuvre les garanties disciplinaires.

À contrario, il convient de rappeler que si l'agent fournit des circonstances légitimantes à son absence, la présomption peut s'inverser et il n'est plus nécessaire de porter la procédure jusqu'à la radiation des cadres. Voir les différentes hypothèses des issues possibles de la mise en demeure préalable au 2.4 de la présente circulaire.

Dans la procédure d'abandon de poste, la rupture de lien, lorsqu'elle est caractérisée, doit s'interpréter comme une situation devant laquelle l'Administration ne peut rien et dont elle doit tirer malgré tout les conséquences. La mesure d'éviction est donc dépourvue de caractère répressif. L'abandon de poste repose en définitive sur la volonté de l'agent, qui renonce délibérément par son attitude aux garanties qu'il tient de son statut. C'est pourquoi la phase préalable de mise en demeure est primordiale. Voir la partie 3 de la présente circulaire.

C'est seulement en ne déférant pas à la mise en demeure que la rupture est consacrée. En ne reprenant pas son poste, l'agent a assumé un risque. La suppression des garanties disciplinaires est en quelque sorte une conséquence logique vis à vis d'un agent s'étant lui-même placé en dehors du service et ne pouvant dès lors prétendre au respect des garanties procédurales liées à un statut qu'il réfute en ne reprenant pas ses fonctions.