

NOTE D'INFORMATION N°2019-3256

CP/MB/MG/GB du 17 juillet 2019

LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE

(Source CIG Versailles)

1/ Les préalables à l'engagement de la procédure disciplinaire : la commission d'une faute et le choix de la sanction :

a) Qu'est-ce qu'une faute ?

« Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ou à l'occasion de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale » Article 29 - Loi n° 83-634 du 13.07.1983

« En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun /.../ » Article 30 - Loi n° 83-634 du 13.07.1983.

Néanmoins, cette définition reste vague et souligne la principale difficulté du droit disciplinaire : aucun texte ne délimite les contours de la faute. Cette dernière peut être professionnelle, pénale, commise pendant le service ou en dehors.

La faute est professionnelle quand l'agent viole ses obligations ou la déontologie professionnelle prévues par les textes statutaires applicables aux agents de la fonction publique territoriale (loi 83-634 portant droits et obligations, statuts particuliers) et par la jurisprudence.

Exemples : manquement à la réglementation en matière de cumul, manquement à l'obligation de neutralité, manquement à l'obligation d'obéissance hiérarchique...

La faute est pénale quand l'agent, comme tout citoyen, commet une infraction prévue par le code pénal

Exemples : violences, vols, corruption, harcèlement, conduite sans permis, ...

Les faits fautifs peuvent également être commis par l'agent dans sa vie privée. Une faute étrangère au service peut donner lieu à une procédure disciplinaire.

Exemples : agression sexuelle sur son enfant. CAA Paris 13PA04432 du 03.03.2015 ; Escroquerie. CAA Paris 09PA05283 du 08.03.2010

Pour qu'ils soient considérés comme fautifs, les faits commis par l'agent dans sa vie privée doivent :

- porter atteinte à la réputation de l'administration,
- jeter le discrédit sur la fonction exercée,
- apparaître incompatibles avec les fonctions, l'honneur professionnel ou la qualité du fonctionnaire.

b) La qualification des faits :

- La prescription des faits :

L'administration dispose d'un délai de 3 ans à compter du jour où elle a eu connaissance des faits pour engager la procédure disciplinaire.

En cas de poursuites pénales, ce délai est interrompu jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquittement, de relaxe ou de condamnation.

Il est à noter que ce délai est prolongé si une nouvelle procédure disciplinaire est engagée contre l'intéressé avant l'expiration de la période de 3 ans.

Article 19 alinéa 2 - Loi N° 83-634 du 13.07.1983

- La matérialité des faits :

Pour pouvoir être sanctionnés, les faits doivent exister et pouvoir être prouvés.

Ainsi, toute pièce sérieuse devra être portée au dossier disciplinaire (témoignages, indices précis graves et concordants, aveu de l'agent, rapport du chef de service, enquête de police et/ou administrative, jugement, ...).

A défaut d'être au dossier disciplinaire, les éléments ne pourront pas être utilisés contre l'agent.

- Le respect du principe « Non bis in idem » :

Aucun agent ne peut être sanctionné deux fois pour les mêmes faits. Ainsi, il est indispensable d'identifier les faits faisant l'objet de la procédure disciplinaire afin d'éviter la double sanction.

Néanmoins, si la même faute ne peut être sanctionnée plusieurs fois, le même comportement fautif peut l'être.

Il conviendra de bien noter dans le rapport, puis dans la décision, les faits justifiant la sanction.

Exemple : un agent en retard tous les jours pendant un mois peut se voir sanctionner pour sa 1ère semaine de retard, puis la 2ème, puis la 3ème, puis la 4ème s'il est bien indiqué tout au long de la procédure jusqu'à la prise de sanction que cette dernière résulte des retards de la 1ère semaine, de la 2ème semaine, etc...

Il est d'ailleurs à noter que la récurrence du comportement fautif peut être rappelée permettant d'aggraver le degré de la sanction envisagée.

c) Le choix de la sanction :

- L'autorité compétente :

« Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination ». L'autorité compétente est donc le Maire, le Président, ou une personne ayant délégation générale en matière de personnel.

Article 19 - Loi n°83-634 du 13.07.1983

En cas de mutation de l'agent pendant la procédure, l'autorité territoriale perd son pouvoir disciplinaire qui est transféré à la nouvelle autorité, laquelle n'aura aucune obligation de poursuivre l'action disciplinaire engagée précédemment.

- **Le degré de la sanction :**

La sanction doit être proportionnelle à la faute. Il s'agit d'éviter l'erreur manifeste d'appréciation en écartant une sanction sans commune mesure avec les faits reprochés.

Ainsi, pour la détermination de la sanction, l'autorité territoriale s'inspirera :

- de la gravité des faits reprochés,
- du comportement antérieur de l'agent,
- des sanctions antérieures dont a été frappé l'agent,
- de la nature des fonctions exercées par l'agent et l'étendue de ses responsabilités,
- de l'encadrement et de l'accompagnement dont a disposé l'agent (A-t-il eu accès à des formations ? Est-il livré à lui-même dans son service ?)

- **La légalité de la sanction :**

Les seules sanctions possibles sont celles prévues par les textes

SANCTIONS	
1^{er} Groupe	<ul style="list-style-type: none"> • Avertissement • Blâme • Exclusion temporaire de fonctions de 1 à 3 jours
2^{ème} Groupe	<ul style="list-style-type: none"> • <u>La radiation du tableau d'avancement</u>  • Abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent • Exclusion temporaire de 4 à 15 jours <p>Sanction complémentaire : la radiation du tableau d'avancement peut également être prononcée à titre complémentaire de l'une de ces sanctions.</p>
3^{ème} Groupe	<ul style="list-style-type: none"> • La rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent • L'exclusion temporaire de seize jours à deux ans <p>Sanction complémentaire : la radiation du tableau d'avancement peut également être prononcée à titre complémentaire de l'une de ces sanctions.</p>
4^{ème} Groupe	<ul style="list-style-type: none"> • La mise à la retraite d'office • La révocation

2/ Le déroulement de la procédure disciplinaire :

1^{ère} étape : la constitution du rapport disciplinaire :

Quel que soit le groupe de la sanction envisagée, la collectivité doit toujours constituer un dossier disciplinaire.

C'est ce dossier qui établit le lien entre la faute et la sanction.

L'agent aura connaissance de l'intégralité de ce dossier. En cas de saisine du conseil de discipline, le dossier transmis devra être rigoureusement identique à celui tenu à disposition de l'agent dans sa collectivité.

Pièces présentes au dossier :

- Le rapport disciplinaire daté et signé de l'autorité territoriale. Ce rapport constitue l'état des manquements commis par l'agent, connus par la collectivité et que l'autorité territoriale entend sanctionner.

- Néanmoins, aucun texte ne prévoit les modalités de rédaction du rapport disciplinaire.

A titre de suggestion, le rapport peut contenir :

- Une introduction présentant rapidement l'agent, ses missions, son « passif disciplinaire » le cas échéant.

- La présentation des faits et de leurs circonstances : l'autorité territoriale reprend avec précision les faits reprochés et précise en quoi ces faits constituent une faute.

- Une estimation du degré de la sanction envisagée.

- Les pièces qui fondent le rapport : témoignages, lettres d'administrés, photos, pièces comptables, coupures de presse, condamnation pénale ...

- Copie de la lettre informant l'agent de la procédure disciplinaire engagée à son encontre en l'invitant à prendre connaissance de son dossier individuel accompagné de la / des personne(s) de son choix.

- Le procès-verbal de communication du dossier individuel daté et signé par l'agent (si celui-ci a usé de ce droit) listant les pièces consultées.

- Les observations de l'agent le cas échéant.

Pièces supplémentaires en cas de saisine du conseil de discipline :

- La lettre de saisine du conseil de discipline listant les différents éléments composant le dossier transmis.

- Les pièces annexes propres à expliquer la situation de l'agent dans sa collectivité et dans sa carrière :

- Quel est le service d'affectation de l'agent déféré ? Quel est son rang dans la hiérarchie, le descriptif des fonctions (l'agent bénéficie-t-il d'un encadrement ?...), le récapitulatif des différentes formations suivies par l'agent.

- Quelle est son ancienneté dans la collectivité ?

- Quel a été son comportement antérieur ? A-t-il déjà été sanctionné ?

- Quelle est la manière de servir de l'agent ? A ce titre, joindre quelques fiches de notation peut s'avérer utile aux membres du conseil.

- Toutes les observations écrites faites par l'agent et qui n'auraient pas été directement adressées par lui au secrétariat du conseil.

- L'adresse exacte de l'agent (en vue de sa convocation au conseil si le secrétariat est placé auprès du centre de gestion).

Qui peut consulter ce dossier ?

- L'agent ou son mandataire

Articles 5 et 25 - Décret n° 89-677 du 18.09.1989

- L'autorité territoriale ou son mandataire

Article 25 - Décret n° 89-677 du 18.09.1989

- Les membres du conseil de discipline et du conseil de discipline de recours

Article 90 7ème alinéa - Loi n°84-53 du 26.01.1984

Article 25 - Décret n° 89-677 du 18.09.1989

2ème étape : Envoi du courrier informant l'agent de la procédure :

C'est une étape primordiale qui permet de respecter les droits à la défense. Son non-respect entraîne l'annulation de la sanction pour irrégularité substantielle.

- Le courrier est :

- soit adressé en recommandé avec accusé réception,
- soit remis en mains propres à l'agent contre signature d'un procès-verbal de remise de courrier.

- Le courrier doit comporter les éléments suivants :

- Information de l'agent qu'une procédure disciplinaire est envisagée à son encontre. Bien que le décret ne le prévoit pas, il est préférable d'indiquer la sanction encourue.
- Information de l'agent des griefs qui lui sont reprochés. Les faits doivent être détaillés et circonstanciés.
- Information du droit d'être assisté par un ou plusieurs conseils de son choix : délégué syndical, collègue, avocat, conjoint ...
- L'autorité territoriale invite l'agent à présenter des observations.
- Invitation de l'agent à venir prendre communication intégrale de son dossier individuel (pièces administratives et disciplinaires composant ce dossier) auprès du service des ressources humaines.

A cet effet, il conviendra d'indiquer en fin du document les coordonnées d'une personne à contacter afin que l'agent puisse prendre rendez-vous pour la consultation de son dossier. L'agent doit disposer d'un délai raisonnable pour en prendre connaissance.

Que faire si l'agent informé de son droit à communication de son dossier n'utilise pas ce droit?

La procédure pourra valablement se poursuivre. L'agent ne pourra pas invoquer sa propre négligence pour faire obstacle au déroulement de la procédure.

Contrairement au droit privé, aucune disposition n'impose d'entretien préalable à la sanction disciplinaire.

3ème étape : Saisine du Conseil de discipline

Le conseil de discipline est saisi dès lors que la sanction envisagée n'appartient pas au 1^{er} groupe.

- Envoi de la saisine et convocation du Conseil de discipline :

Le conseil de discipline est saisi par le rapport de l'autorité territoriale, qui est adressé en double exemplaire au secrétariat de cette instance, placé auprès du Centre de Gestion du Var.

Le secrétariat enregistre la saisine du conseil de discipline et convoque les parties au moins 15 jours avant la séance, par lettre recommandée avec accusé réception (Articles 6 et 7 - Décret n° 89-677 du 18.09.1989).

Le report de l'affaire à une nouvelle séance du conseil de discipline peut être expressément demandé par l'une ou l'autre des parties, en séance.

Dans ce cas, il est accordé à la majorité des membres présents (Article 8 - Décret n° 89-677 du 18.09.1989).

4ème étape : L'avis du Conseil de discipline, la décision de sanction et les voies de recours :

Par son avis, le conseil de discipline se prononce donc sur l'opportunité de sanctionner l'agent et, dans ce cas, sur la sanction qui lui paraît la plus appropriée (à la majorité des voix des membres présents).

L'avis du conseil de discipline doit être motivé ; il est communiqué sans délai au fonctionnaire et à l'autorité territoriale (art. 19 loi n°83-634 du 13 juil. 1983 et art. 14 décret n°89-677 du 18 sept. 1989).

L'avis ne lie pas l'autorité territoriale, qui n'est en effet pas obligée de le suivre.

Néanmoins, si l'autorité territoriale prend une décision autre que celle proposée par le conseil, elle doit préciser le motif qui l'a conduite à s'écarter de la proposition (CAA Nancy 1er fév. 2007 n°06NC00485).

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 supprime les conseils de discipline de recours à compter du 8 août 2019 (art. 32 loi n°2019-828 du 6 août 2019, J.O. du 7 août 2019). Pour les recours formés devant le conseil de discipline de recours contre les sanctions disciplinaires intervenues avant le 7 août 2019, les dispositions réglementaires présentées dans cette fiche demeurent applicables (art. 94 XI loi n°2019-828 du 6 août 2019).

Après que l'autorité territoriale a prononcé une sanction, le fonctionnaire peut :

- lui demander, par « recours gracieux », de revenir sur sa décision
- faire un recours en annulation auprès du juge administratif

La saisine du juge administratif est enfermée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision. Pour être opposable au fonctionnaire, ce délai doit être mentionné dans la décision de sanction.

Il convient enfin de signaler que le préfet peut lui aussi, dans sa mission de contrôle de légalité des actes, déposer un recours devant le juge administratif.

Aucun des recours ci-dessus mentionnés n'a d'effet suspensif ; la seule possibilité d'obtenir la suspension d'une décision de sanction, pour le fonctionnaire, ou de l'avis du conseil de discipline de recours, pour l'autorité territoriale, consiste à se tourner vers le juge des référés, dans le cadre du « référé-suspension ».

Il convient enfin de signaler que le préfet peut lui aussi, dans sa mission de contrôle de légalité des actes, déposer un recours devant le juge administratif.