

LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE ET LES SANCTIONS APPLICABLES

La sanction disciplinaire est une sanction appliquée à une faute résultant d'un manquement à l'une des obligations des fonctionnaires mentionnées dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ou d'une infraction pénale.

Les textes de références sont les suivants :

- La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 19,
- La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale, notamment ses articles 89 et 90,
- Le décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux.
- Le décret n°92-1194 du 4 novembre 1992 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale, notamment son article 6,
- Le 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, notamment ses articles 36 et 37,

TABLE DES MATIERES :

A qui appartient le pouvoir de sanction ?	Page 2
Comment définir la faute ?	Page 2
Un fait fautif est-il obligatoirement passible d'une sanction ?	Page 2
Peut-on sanctionner plusieurs fois une même faute ?	Page 2
Quelles sont les sanctions possibles ?	Page 2
Quand faut-il saisir le conseil de discipline ?	Page 4
Comment saisir le conseil de discipline ?	Page 4
Comment fonctionne le conseil de discipline ?	Page 4
Comment fonctionne le conseil de discipline de recours ?	Page 5
Comment sanctionner un fonctionnaire titulaire ou un fonctionnaire stagiaire ?	Page 7
Comment sanctionner un agent non titulaire de droit public ?	Page 8
Quels sont les délais et voies de recours contre une décision disciplinaire ?	Page 9
Qui peut exercer un recours contre une sanction disciplinaire ?	Page 10
Quel est le contrôle du juge sur la sanction ?	Page 10
Annexes	Page 11 à 17

A QUI APPARTIENT LE POUVOIR DE SANCTION ?

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité qui a le pouvoir de nomination : le maire pour la commune, le président pour un établissement public (SIVOM, SIVU, Communauté de Communes ...).

COMMENT DEFINIR LA FAUTE ?

Il n'existe pas de définition légale de la faute disciplinaire, c'est au maire ou au président de qualifier un fait de faute disciplinaire.

En cas de contentieux, le juge administratif appréciera cette qualification.

Pour déterminer la gravité de la faute et infliger une sanction, l'autorité territoriale peut se fonder sur le « comportement général » de l'agent, en tenant compte de sa manière antérieure de servir ; elle n'est pas limitée à l'appréciation des seuls faits constatés.

Mais seuls des faits matériels et précis peuvent constituer une faute ; le comportement général de l'agent en lui seul ne constitue pas une faute.

UN FAIT FAUTIF EST-IL OBLIGATOIREMENT PASSIBLE D'UNE SANCTION ?

L'employeur conserve son pouvoir souverain d'appréciation, il n'est pas lié par le fait commis.

Il va déterminer si les faits constatés constituent une faute et décider ensuite d'appliquer ou non une sanction.

PEUT-ON SANCTIONNER PLUSIEURS FOIS UNE MÊME FAUTE ?

Un principe général du droit fait défense de sanctionner deux fois une même faute et ce principe est appliqué par le juge administratif (Conseil d'Etat, 18 décembre 1992, requête n°10505).

En revanche, il est possible qu'une faute soit sanctionnée pénalement et administrativement.

QUELLES SONT LES SANCTIONS POSSIBLES ?

Il existe une échelle des sanctions mais il n'existe pas de barème de proportionnalité entre la faute et la sanction envisagée.

La jurisprudence permet toutefois un éclairage sur la question (Confère Annexe 1).

Les possibilités de sanctions diffèrent en fonction de la qualité statutaire de l'agent.

➤ Pour les **fonctionnaires titulaires**, les sanctions sont énumérées à l'article 89 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et sont réparties en 4 groupes :

Premier groupe :

- l'avertissement (*observations écrites ne figurant pas au dossier*);
- le blâme (*observation écrite figurant au dossier du fonctionnaire*);
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours (*l'agent ne doit pas de présenter à son travail pendant cette période, il ne recevra pas de rémunération*).

Deuxième groupe :

- l'abaissement d'échelon (*passage à un ou plusieurs échelons inférieurs*);
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours (*l'agent ne doit pas de présenter à son travail pendant cette période, il ne recevra pas de rémunération*).

Troisième groupe :

- la rétrogradation (*passage à un ou éventuellement plusieurs grades inférieurs au sein du même cadre d'emplois*) ;
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 16 jours à 2 ans (*l'agent ne doit pas de présenter à son travail pendant cette période, il ne recevra pas de rémunération*).

Quatrième groupe :

- la mise à la retraite d'office (*l'agent est radié des cadres mais conserve ses droits à pension à condition qu'il ait été affilié pendant 15 ans à la CNRACL. Il percevra le bénéfice de cette pension lorsqu'il aura atteint l'âge légal de la retraite. Il pourra percevoir des allocations pour perte d'emploi versées par la collectivité*) ;
- la révocation (*l'agent est définitivement radié des cadres, il perd la qualité de fonctionnaire. Il pourra percevoir des allocations pour perte d'emploi versées par la collectivité*).

➤ Pour les **fonctionnaires stagiaires**, les sanctions sont énumérées à l'article 6 du décret n°92-1194 du 4 novembre 1992 :

- l'avertissement,
- le blâme,
- l'exclusion temporaire des fonctions pour une durée maximale de 3 jours,
- l'exclusion temporaire des fonctions pour une durée de 4 à 15 jours,
- l'exclusion définitive du service.

➤ Pour les **agents non titulaires**, les sanctions sont énumérées à l'article 36-1 du décret n°88-145 du 15 février 1988 :

- l'avertissement,
- le blâme,
- l'exclusion temporaire des fonctions avec retenue de traitement pour une durée maximale de 6 mois pour les agents recrutés pour une durée déterminée et d'un an pour les agents sous contrat à durée indéterminée,
- le licenciement sans préavis ni indemnité de licenciement.

QUAND FAUT-IL SAISIR LE CONSEIL DE DISCIPLINE ?

Le conseil de discipline doit être saisi :

⇒ Lorsque l'employeur envisage d'appliquer une sanction du 2^{ème}, 3^{ème} ou 4^{ème} groupe au **fonctionnaire titulaire**.

⇒ Lorsque l'employeur envisage de prononcer une sanction d'exclusion temporaire des fonctions d'une durée de 4 à 15 jours ou l'exclusion définitive des fonctions à l'encontre d'un **fonctionnaire stagiaire**.

Le conseil de discipline n'est pas saisi lorsque la faute est commise par un agent non titulaire de la fonction publique mais la décision prononçant la sanction disciplinaire doit être motivée.

COMMENT SAISIR LE CONSEIL DE DISCIPLINE ?

Le conseil de discipline est saisi par l'employeur au moyen d'une lettre de saisine (Confère annexe 2 : modèle de lettre de saisine du conseil de discipline).

COMMENT FONCTIONNE LE CONSEIL DE DISCIPLINE ?

1. Composition et organisation

Le conseil de discipline est une instance paritaire qui relève de la commission administrative paritaire.

Il est composé dans ses séances d'autant de membres représentant des élus que de membres représentant des salariés.

Il est présidé par un juge administratif.

Le conseil de discipline se réunit au centre de gestion de la fonction publique territoriale compétent pour le département où exerce le fonctionnaire concerné.

Pour le département de la Meurthe-et-Moselle, il se réunit au centre de gestion de la fonction publique territoriale de Meurthe-et-Moselle, sis 2 allée Pelletier Doisy à Villers-lès-Nancy.

Son secrétariat est assuré par le centre de gestion auprès duquel le conseil est placé.

2. agents concernés

Le Conseil de discipline est chargé de rendre un **avis** pour toute question d'ordre disciplinaire entraînant une sanction du 2^{ème}, 3^{ème} ou 4^{ème} groupe pour les fonctionnaires titulaires ou pour toute question d'ordre disciplinaire entraînant une exclusion temporaire des fonctions d'une durée de 4 à 15 jours ou l'exclusion définitive des fonctions lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire stagiaire.

3. Délais et fonctionnement

Le conseil de discipline est saisi par un rapport circonstancié de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire. Il doit statuer dans les 2 mois à compter de la réception du rapport de saisine. Ce délai est ramené à 1 mois lorsque le fonctionnaire poursuivi a fait l'objet d'une mesure de suspension.

Le fonctionnaire et l'autorité territoriale sont convoqués, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, 15 jours au moins avant la date de réunion du conseil.

Au cours de la réunion, l'employeur et le fonctionnaire poursuivi peuvent faire entendre des témoins.

L'avis du conseil de discipline est communiqué sans délai au fonctionnaire et à l'autorité territoriale.

COMMENT FONCTIONNE LE CONSEIL DE DISCIPLINE DE RECOURS ?

1. Composition et organisation

Le conseil de discipline de recours est un organe paritaire régional qui comprend autant de membres représentant des élus que de membres représentant des salariés.

Il est présidé par un juge administratif. Pour la région Lorraine, le décret relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux désigne le président du tribunal administratif de Nancy en qualité de président du conseil de discipline de recours.

Le conseil de discipline de recours a son siège au centre de gestion compétent pour le département chef-lieu de la région.

Pour la région Lorraine, il a son siège au centre de gestion de la Moselle, sis 16 rue de l'Hôtel de Ville à MONTIGNY LES METZ (57950).

Le conseil de discipline de recours statue à la majorité des suffrages exprimés. Le président dispose d'une voix prépondérante.

2. Agents concernés

Les fonctionnaires qui ont fait l'objet d'une sanction du deuxième, troisième ou quatrième groupe peuvent exercer un recours devant le conseil de discipline de recours ainsi que les fonctionnaires titulaires ayant fait l'objet d'une mesure de licenciement pour insuffisance professionnelle.

Toutefois, les recours dirigés contre les sanctions disciplinaires des deuxième et troisième groupes ne sont recevables que lorsque l'autorité territoriale a prononcé une sanction disciplinaire plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline de premier degré.

3. Délais et fonctionnement

Ce recours doit intervenir dans un délai d'1 mois suivant la notification de la décision contestée.

Dès réception de la saisine, le conseil de discipline de recours en accuse réception et invite le requérant à présenter des observations complémentaires.

En cas de saisine du conseil de discipline de recours par le fonctionnaire, le secrétariat en informe l'employeur et lui demande de fournir ses observations.

Les observations des parties en cause doivent parvenir au secrétariat dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception de la demande d'observation. Ce délai est renouvelé une seule fois sur demande de l'intéressé ou de l'autorité territoriale formulée avant l'expiration de ce délai.

Le fonctionnaire et l'employeur sont convoqués à la séance par le président du conseil de discipline de recours.

Le requérant peut se faire assister par un ou plusieurs conseils de son choix. L'autorité territoriale peut se faire représenter ou assister.

Le conseil doit se prononcer dans un délai de deux mois à compter du jour où il a été saisi et rend sa décision par un avis motivé.

4. Conséquences de la saisine du conseil de discipline de recours

La saisine du conseil de discipline de recours **ne suspend pas** la sanction prononcée par l'employeur. Elle est immédiatement exécutoire.

Le délai du recours contentieux ouvert contre la décision prononçant la sanction disciplinaire est suspendu jusqu'à notification soit de l'avis du conseil de discipline de recours déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête qui lui a été présentée, soit de la décision définitive de l'autorité territoriale.

COMMENT SANCTIONNER UN FONCTIONNAIRE TITULAIRE OU UN FONCTIONNAIRE STAGIAIRE ?

Lorsqu'un fonctionnaire titulaire ou stagiaire a commis une faute que l'employeur veut sanctionner, il revient au maire ou au président d'engager la procédure disciplinaire.

Elle fait l'objet de plusieurs étapes.

1. La réalisation d'une enquête disciplinaire

L'employeur doit vérifier la réalité matérielle des faits reprochés et leur imputabilité au fonctionnaire titulaire ou stagiaire.

Cette enquête va permettre de qualifier le fait en faute et donc, de sanctionner le fonctionnaire titulaire ou stagiaire.

2. La convocation à un entretien préalable

Le fonctionnaire titulaire ou stagiaire devra ensuite être informé qu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre (annexe 3) et qu'il est convoqué à un entretien préalable (annexe 4) au moyen d'un courrier recommandé avec accusé de réception.

Un délai suffisant doit être laissé à l'agent non titulaire pour préparer sa défense et présenter ses arguments de défense.

Selon la jurisprudence, il convient d'accorder un délai de plus de 24 heures (Cour Administrative d'Appel de Nantes, 19 avril 2001, Centre Communal d'Action Sociale de Loudéac, requête n°98NT00622).

Il est dès lors prudent de donner au moins 48 heures à l'agent pour venir prendre connaissance de son dossier, puis de lui laisser au moins 5 jours pour préparer sa défense.

Ce courrier doit mentionner obligatoirement :

⇒ les griefs retenus à l'encontre de l'agent non titulaire,

⇒ le droit à la consultation de l'intégralité de son dossier individuel ainsi que du rapport disciplinaire.

La communication du dossier est donnée au siège de la mairie ou de l'établissement. L'agent a le droit d'en prendre des photocopies. A la fin de l'entretien, il est recommandé d'en dresser un compte-rendu signé par les parties présentes.

⇒ le droit à l'assistance d'un ou plusieurs défenseurs de son choix (avocat, proche, fonctionnaire muni d'un mandat syndical ...).

Ce choix ne doit pas être restreint par l'employeur sous peine d'annulation par le juge administratif. (Tribunal administratif de Nancy, 31 décembre 2003, requête n°03184).

3. La saisine du conseil de discipline

L'employeur saisit le conseil de discipline au moyen d'une lettre de saisine (Confère annexe 3 : modèle de lettre de saisine du conseil de discipline).

4. la prise d'un arrêté

Une fois l'avis du conseil de discipline notifié à l'employeur, ce dernier prononcera la sanction au moyen d'un arrêté portant application d'une sanction disciplinaire.

En cas de contentieux, le juge vérifiera que la sanction appliquée n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à la faute commise.

La décision devra :

- être motivée car elle est défavorable à l'agent non titulaire,
- mentionner le délai de recours contentieux (2 mois) et la juridiction compétente (tribunal administratif),
- être visée par le contrôle de légalité,
- être notifiée à l'agent,
- être transmise au Centre de Gestion.

COMMENT SANCTIONNER UN AGENT NON TITULAIRE DE DROIT PUBLIC ?

Lorsqu'un agent non titulaire a commis une faute que l'employeur veut sanctionner, il revient au maire ou au président d'engager la procédure disciplinaire.

1. La réalisation d'une enquête disciplinaire

La circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 16 juillet 2008 (NOR/INT/B/08/00134/C) précise qu'une enquête disciplinaire menée par l'employeur est nécessaire afin de prouver en fait et en droit la réalité des faits reprochés et la responsabilité de l'agent.

Elle va permettre de qualifier le fait en faute.

Une fois la faute qualifiée,

2. La convocation à un entretien préalable

L'agent non titulaire est convoqué par l'employeur à un entretien préalable (annexe 4) au moyen d'un courrier recommandé avec accusé de réception.

Un délai suffisant doit être laissé à l'agent non titulaire pour préparer sa défense et présenter ses arguments de défense.

Selon la jurisprudence, il convient d'accorder un délai de plus de 24 heures (Cour Administrative d'Appel de Nantes, 19 avril 2001, Centre Communal d'Action Sociale de Loudéac, requête n°98NT00622).

Il est dès lors prudent de donner au moins 48 heures à l'agent pour venir prendre connaissance de son dossier, puis de lui laisser au moins 5 jours pour préparer sa défense.

Ce courrier doit mentionner :

⇒ les griefs retenus à l'encontre de l'agent non titulaire,

⇒ le droit à la consultation de l'intégralité de son dossier individuel ainsi que du rapport disciplinaire.

La communication du dossier est donnée au siège de la mairie ou de l'établissement. L'agent a le droit d'en prendre des photocopies. A la fin de l'entretien, il est recommandé d'en dresser un compte-rendu signé par les parties présentes.

⇒ le droit à l'assistance d'un ou plusieurs défenseurs de son choix (avocat, proche, fonctionnaire muni d'un mandat syndical ...).

Ce choix ne doit pas être restreint par l'employeur sous peine d'annulation par le juge administratif.

3. la prise d'un arrêté

Le maire ou le président prononce la sanction au moyen d'un arrêté portant application d'une sanction disciplinaire.

En cas de contentieux, le juge vérifiera que la sanction appliquée n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à la faute commise.

La décision devra :

- être motivée car elle est défavorable à l'agent non titulaire,
- mentionner le délai de recours contentieux (2 mois) et la juridiction compétente (tribunal administratif),
- être visée par le contrôle de légalité,
- être notifiée à l'agent,
- être transmise au Centre de Gestion.

QUELS SONT LES DELAIS ET VOIES DE RECOURS CONTRE UNE DECISION DE SANCTION DISCIPLINAIRE ?

Plusieurs voies de recours sont possibles contre une décision de sanction disciplinaire.

⇒ Le recours devant le conseil de discipline de recours.

Le conseil de discipline de recours est saisi dans un **délai d'1 mois** suivant la notification de la décision contestée.

Seuls les fonctionnaires qui ont fait l'objet d'une sanction du deuxième, troisième ou quatrième groupe peuvent exercer un recours devant le conseil de discipline de recours de même que pour les fonctionnaires **titulaires** ayant fait l'objet d'une mesure de licenciement pour insuffisance professionnelle.

Toutefois, les recours dirigés contre les sanctions disciplinaires des deuxième et troisième groupes ne sont recevables que lorsque l'autorité territoriale a prononcé une sanction disciplinaire plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline de premier degré.

La saisine du conseil de discipline de recours **ne suspend pas** la sanction prononcée par l'employeur. Elle est immédiatement exécutoire.

Le délai du recours contentieux ouvert contre la décision prononçant la sanction disciplinaire est suspendu jusqu'à notification soit de l'avis du conseil de discipline de recours déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête qui lui a été présentée, soit de la décision définitive de l'autorité territoriale.

⇒ Le recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

L'arrêté prononçant la sanction disciplinaire peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir auprès du tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

QUI PEUT EXERCER UN RECOURS CONTRE UNE SANCTION DISCIPLINAIRE ?

Seuls l'agent poursuivi ou la collectivité ont un intérêt à agir contre la sanction proposée par le conseil de discipline.

L'agent dispose en outre d'un intérêt à agir contre la sanction définitive prononcée par l'employeur.

Le juge administratif a admis explicitement qu'un tiers n'avait aucun intérêt à agir contre une sanction infligée à un fonctionnaire (Conseil d'Etat, 17 mai 2006, M. Bellanger, requête n°268938).

QUEL EST LE CONTROLE DU JUGE SUR LA SANCTION ?

L'autorité territoriale étant seule juge de la sanction qui doit être appliquée à l'agent, le juge administratif vérifiera que la sanction appliquée n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à la faute commise.

Le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation opéré par le juge ne se limite plus à sanctionner les discordances majeures entre la faute et sanction. Le juge examine précisément les circonstances de l'affaire et prend en compte par exemple le contexte, l'environnement, les sanctions antérieures (*CAA Marseille, 21 juillet 2000*).

La gravité des faits reprochés à l'agent doit ainsi tenir compte des conditions de travail de l'intéressé et de l'ensemble des contraintes qu'il supporte (*CAA Nantes, Monsieur J. 21 février 2003*).

Par ailleurs, le juge administratif va sanctionner une décision prononçant une sanction disciplinaire trop clémentine (Conseil d'Etat, 25 juillet 2007, requête n°289576).