



Les sanctions et la procédure disciplinaire

Mai 2021

Références :

- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
- Décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale.
- Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.
- Décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale (article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Par ailleurs, des faits répréhensibles commis par l'agent dans le cadre de sa vie privée l'exposent également à l'engagement d'une procédure disciplinaire s'ils portent atteinte à l'image de marque de sa collectivité.

Contrairement à l'infraction pénale qui est définie par la loi, il n'existe pas de définition de la faute disciplinaire. Il revient à l'autorité territoriale qui entend sanctionner l'agent de qualifier le manquement au regard des obligations professionnelles prévues par la loi ou la jurisprudence et de prouver l'existence de la faute.

Les fonctionnaires titulaires

Les sanctions disciplinaires applicables aux fonctionnaires titulaires sont réparties en quatre groupes. Seules les sanctions du 1^{er} groupe ne nécessitent pas l'avis préalable du conseil de discipline.

Sanctions du 1^{er} groupe :

- l'avertissement :

Il s'agit d'observations formulées par écrit mais qui ne figureront pas dans le dossier de l'agent. Toutefois, le rapport donnant lieu à la sanction, lui, sera porté au dossier de l'agent concerné. Cette sanction n'a aucune incidence sur la situation administrative de l'agent.

- le blâme :

Cette sanction revêt un caractère plus grave que l'avertissement. L'autorité territoriale marque sa volonté de prendre acte du comportement de l'agent et de le sanctionner. Cette sanction n'influe pas sur le déroulement de carrière de l'agent concerné.

- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours :

Cette sanction écarte le fonctionnaire de l'exercice de ses fonctions pendant la durée choisie par l'autorité territoriale. L'exclusion temporaire de fonctions peut être assortie d'un sursis total ou partiel.

Sanctions du 2^{ème} groupe :

- la radiation du tableau d'avancement :
Cette nouvelle sanction introduite par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a pour effet de priver l'agent d'une possibilité d'avancement. Elle ne peut avoir d'effet que pour l'année envisagée puisque le tableau est annuel et elle suppose également que l'agent ait été inscrit au tableau d'avancement. Elle peut également être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des 2^{ème} et 3^{ème} groupes.
- l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent :
Classe le fonctionnaire concerné dans un échelon inférieur à celui qu'il détenait précédemment. Il en résulte une diminution de sa rémunération et un retard dans son avancement.
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours :
Cette sanction écarte le fonctionnaire de l'exercice de ses fonctions pendant la durée choisie par l'autorité territoriale. L'exclusion temporaire de fonctions peut être assortie d'un sursis total ou partiel.

Sanctions du 3^{ème} groupe :

- la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent :
Elle place l'agent dans un grade inférieur à celui qu'il détenait. Toutefois, cette sanction ne peut aller jusqu'à prévoir l'exclusion du fonctionnaire du cadre d'emplois auquel il appartient. Par conséquent, un agent titulaire du grade de début de son cadre d'emplois ne peut être rétrogradé.
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans :
Cette sanction écarte le fonctionnaire de l'exercice de ses fonctions pendant la durée choisie par l'autorité territoriale.
L'exclusion temporaire de fonctions peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Celui-ci ne peut cependant avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du troisième groupe, de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois.
Par exemple, une exclusion temporaire de fonctions de quatre mois ne peut être assortie d'un sursis d'une durée supérieure à trois mois.

Sanctions du 4^{ème} groupe :

- la mise à la retraite d'office :
Cette sanction entraîne la radiation des cadres.
- la révocation :
La révocation entraîne la radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaire.

Les fonctionnaires à temps non complet sont soumis aux règles et procédures des fonctionnaires à temps complet, avec la même échelle de sanctions. Les dispositions statutaires de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 leur sont applicables.

Les fonctionnaires stagiaires

Les sanctions applicables aux fonctionnaires stagiaires sont fixées par l'article 6 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale. Il s'agit de :

- l'avertissement,
- le blâme,
- l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de trois jours,
- l'exclusion temporaire de fonctions de quatre à quinze jours (nécessite l'avis du conseil de discipline),
- l'exclusion définitive de service (nécessite l'avis du conseil de discipline).

L'exclusion définitive de service est le licenciement disciplinaire prévu pour les stagiaires par l'article 46 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Les sanctions autres que l'avertissement sont prononcées par voie d'arrêté et figurent au dossier de l'agent.

En cas d'exclusion temporaire de fonctions, celle-ci retarde d'autant la date d'effet de la titularisation.

Les agents contractuels

Les sanctions applicables aux agents contractuels sont prévues par l'article 36-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 :

- l'avertissement (par analogie avec l'avertissement applicable aux fonctionnaires, il est cohérent de ne pas faire figurer cette sanction dans le dossier des agents contractuels).
- le blâme.
- l'exclusion temporaire des fonctions avec retenue de traitement pour une durée maximale de six 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 (cette sanction emporte éviction de l'agent, la faute commise doit donc présenter le caractère d'une faute grave).

Toute décision individuelle relative aux sanctions disciplinaires autres que l'avertissement et le blâme est soumise au préalable à consultation du conseil de discipline.

Les modalités d'effacement

Pour les agents fonctionnaires :

Les sanctions autres que l'avertissement sont portées au dossier administratif de l'agent.

Le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours sont effacés automatiquement au bout de trois ans si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période.

Il s'agit d'un effacement de droit, c'est-à-dire effectué sans demande préalable de l'agent concerné.

Le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire des 2^{ème} ou 3^{ème} groupes peut, après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire, introduire auprès de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire dont il relève une demande tendant à la suppression de toute mention de la sanction prononcée dans son dossier. Un refus ne peut être opposé à cette demande qu'à condition qu'une autre sanction soit intervenue pendant cette période.

Pour les agents contractuels :

Le décret n° 88-145 du 15 février 1988 ne prévoit pas de modalité d'effacement pour les sanctions prononcées à l'égard des agents contractuels. Ils ne peuvent donc pas bénéficier de la radiation de leur sanction.

La procédure disciplinaire

Le dossier 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.

Un rapport disciplinaire daté et signé doit être établi par 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. Aucun texte ne prévoit les modalités de rédaction du rapport disciplinaire.

À titre d'exemple, 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.

Le dossier disciplinaire doit comporter :

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

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 peut entraîner 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.

La preuve de remise de courrier (avis de dépôt du courrier par la poste, avis de non-distribution, procès-verbal, ...) devra être jointe au dossier disciplinaire.

Le courrier doit comporter les éléments suivants :

- information de l'agent qu'une procédure disciplinaire est envisagée à son encontre,
- information de l'agent des griefs qui lui sont reprochés. Les faits doivent être détaillés et circonstanciés,
- 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,
- information du droit de se faire assister par une ou plusieurs personnes de son choix.

L'absence d'information du droit à communication ou l'absence de communication elle-même entraînerait l'annulation de la sanction pour irrégularité.

Il conviendra également 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'intéressé doit disposer d'un délai suffisant pour prendre connaissance de son dossier et organiser sa défense. La durée de ce délai n'ayant été fixée par aucune disposition législative ou réglementaire, la jurisprudence est venue préciser qu'un délai minimum de 48 heures devait être accordé à l'agent pour la consultation de son dossier.

Néanmoins, afin d'éviter tout risque contentieux, il est recommandé d'accorder un délai allant de 5 à 10 jours.

À l'issue de la consultation du dossier, il est préférable d'établir un procès-verbal signé par l'autorité territoriale et l'agent.

Nota : la procédure n'est pas entachée d'irrégularité et suit son cours lorsque l'agent, régulièrement invité, ne s'est pas présenté pour prendre connaissance de son dossier.

Lorsque l'agent ne va pas retirer le courrier recommandé l'invitant à prendre connaissance de son dossier, il est conseillé d'attendre que celui-ci soit retourné par les services postaux afin de continuer la procédure et infliger la sanction.

En outre, lorsque l'agent a pris connaissance de son dossier, un délai raisonnable doit également lui être accordé afin que celui-ci puisse produire d'éventuelles observations.

À l'issue de ces délais, l'autorité territoriale pourra prononcer la sanction à l'encontre de l'intéressé (si la sanction envisagée ne relève pas de la compétence du conseil de discipline).

À noter : même si cela se pratique régulièrement, aucune disposition réglementaire ne prévoit pourtant l'obligation pour l'administration de convoquer l'intéressé à un entretien.