

La procédure disciplinaire avec saisine du conseil de discipline (sanctions des 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} groupes)

Lorsque l'administration souhaite infliger une sanction des 2^{ème}, 3^{ème} ou 4^{ème} groupes, elle doit solliciter au préalable l'avis du conseil de discipline. Parallèlement à la saisine de l'instance disciplinaire, l'autorité territoriale doit également engager la procédure de communication de dossier.

Le secrétariat du conseil de discipline est assuré par l'autorité publique auprès de laquelle est placée la commission administrative paritaire. Le Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale assure le secrétariat pour les collectivités affiliées. Les collectivités non affiliées disposent quant à elles de leur propre conseil de discipline et en assurent elles même le secrétariat.

I / La communication du dossier

L'agent public à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier (dossier disciplinaire + dossier individuel) quel que soit le degré de la sanction.

Aux termes de l'article 4 du décret n°89-677 du 18 septembre 1989, l'autorité territoriale doit adresser à l'agent concerné un courrier spécifiant qu'une procédure disciplinaire est envisagée à son encontre. Ce courrier doit :

- indiquer les faits reprochés à l'agent,
- préciser la sanction envisagée,
- informer l'agent de son droit à prendre connaissance de son dossier, accompagné d'un ou plusieurs défenseurs de son choix. L'agent peut se faire assister par la personne qu'il souhaite (syndicaliste(s), avocat(s), collègue(s), membre(s) de sa famille, etc),
- inviter l'agent à produire d'éventuelles observations sur les faits qui lui sont reprochés

La charge de la preuve incombant à l'autorité territoriale, il convient d'adresser ce courrier en recommandé avec accusé de réception ou remettre celui-ci en main propre à l'intéressé contre signature pour justifier que cette formalité a été respectée.

A – Le contenu du dossier

Comme indiqué précédemment, le dossier communiqué à l'agent se compose :

- du dossier disciplinaire comprenant le rapport des faits reprochés à l'agent, accompagné des pièces annexes qui constituent les preuves (témoignages, rapport des supérieurs hiérarchiques, coupures de presse, décision de justice, etc),
- du dossier individuel relatif à la situation administrative de l'agent.

Les pièces de chaque dossier et les documents annexés doivent être numérotés. Néanmoins, la circonstance que les pièces du dossier ne sont pas classées et numérotées sans discontinuité n'est pas par elle-même de nature à entacher d'irrégularité la procédure disciplinaire (CAA Marseille du 15 novembre 2005 - N°02MA00023).

L'ensemble des griefs qui fondent la sanction doit être porté au dossier disciplinaire afin que l'agent puisse formuler toutes les observations qu'il jugera utiles. L'absence au dossier d'une pièce ayant contribué à fonder la sanction entache d'irrégularité la procédure disciplinaire (CE du 8 décembre 1999 - N°204270).

Par ailleurs, la communication d'un dossier incomplet n'entache pas d'irrégularité la procédure disciplinaire dès lors que la sanction n'est pas fondée sur des documents qui n'auraient pas été communiqués (CE du 12 novembre 1997 - N°134752).

B – La consultation du dossier

La consultation du dossier s'effectue obligatoirement au siège de l'autorité territoriale (CE du 14 février 1996 - N°144042).

L'agent peut mandater la personne de son choix pour consulter son dossier. Il peut également en obtenir une copie moyennant, éventuellement, le prix des photocopies. En cas d'empêchement physique de l'agent à se déplacer (maladie, incarcération...), celui-ci peut demander qu'une copie lui soit adressée.

En cas d'ajout d'une nouvelle pièce par l'administration, celle-ci doit informer l'agent qui a déjà consulté son dossier qu'une nouvelle pièce y a été versée et qu'il a la possibilité de le consulter à nouveau. Cependant, dès lors qu'aucune pièce nouvelle n'a été versée au dossier d'un agent, l'administration peut légalement s'opposer à ce que celui-ci procède à une seconde consultation de son dossier (CE du 3 juillet 1987 - N°22807).

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

C – Le délai de consultation

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, c'est au juge qu'il appartient au cas par cas d'examiner si l'agent a bénéficié d'un délai raisonnable (CAA Nantes du 19 avril 2001 - N°98NT00622).

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 (CE du 27 février 1995 - N°1104722).

En outre, lorsque l'agent a pris connaissance de son dossier, un délai allant de 5 à 10 jours 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.

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.

D – L'entretien préalable

Sauf pour le licenciement d'un agent non titulaire, la réglementation ne prévoit pas l'obligation pour l'administration de convoquer l'intéressé à un entretien (CAA Paris du 11 avril 2005 - N°00PA03960).

Néanmoins, il apparaît souhaitable d'inviter l'agent faisant l'objet d'une procédure disciplinaire à un entretien préalable. En effet, lors de cet entretien, l'autorité territoriale pourra entendre les observations de l'agent sur les faits qui lui sont reprochés ainsi que les circonstances dans lesquelles ils se sont déroulés et décider, au vu des arguments apportés par l'agent, d'engager une procédure disciplinaire ou renoncer à celle-ci.

Il est recommandé d'établir un procès verbal rappelant les termes de l'entretien signé par les deux parties.

Cette procédure de communication de dossier est également à mettre en œuvre avant de sanctionner un fonctionnaire stagiaire ou un agent contractuel.

II / La saisine du Conseil de discipline

Pour les collectivités affiliées au Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale, le conseil de discipline est saisi, de préférence, par courrier recommandé, adressé au Président du conseil de discipline à l'adresse du Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale.

Le dossier disciplinaire transmis au secrétariat du conseil de discipline comprend :

- 1 - le dossier individuel relatif à la situation administrative de l'agent,
- 2 - le rapport introductif établi en application de l'article 90 de la loi du 26 janvier 1984. Ce rapport, signé obligatoirement par l'autorité territoriale, doit mentionner :
 - le nom de l'agent déféré, son grade, son affectation, sa date de recrutement,
 - l'exposé précis et clair des griefs reprochés à l'agent, leur qualification et leur rattachement à un manquement. Les faits doivent être constatés matériellement. Ils ne doivent pas être fondés sur de simples allégations,
 - la sanction souhaitée,
- 3 - les pièces annexées au rapport introductif relatives aux faits reprochés à l'agent (témoignages, rapports des supérieurs hiérarchiques, coupures de presse, décisions de justice, etc),
- 4 - la lettre informant l'agent qu'une procédure disciplinaire est envisagée à son encontre et l'informant de son droit à prendre connaissance de son dossier accompagné d'un ou plusieurs défenseurs de son choix,
- 5 - le procès-verbal de communication du dossier signé par l'agent et l'autorité territoriale,
- 6 - les éventuelles observations déposées par l'agent.

Le conseil de discipline doit rendre son avis, deux mois après sa saisine, ou un mois après lorsque l'agent fait l'objet d'une mesure de suspension. La méconnaissance de ce délai est toutefois sans incidence sur la régularité de la procédure.

D – Le fonctionnement du Conseil de discipline

Le conseil de discipline est une formation particulière de la commission administrative paritaire dont relève le fonctionnaire poursuivi. Il existe par conséquent un conseil de discipline pour chaque catégorie A, B et C.

Le conseil de discipline se réunit au Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale compétent pour le département où exerce le fonctionnaire concerné. Toutefois, lorsque le tribunal administratif a son siège dans le département où est installé le Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale, le conseil de discipline se réunit soit au Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale, soit au tribunal administratif selon le choix de son président.

COMPOSITION DU CONSEIL DE DISCIPLINE

Il est présidé par un magistrat de l'ordre administratif, en activité ou honoraire, désigné par le président du tribunal administratif dans le ressort duquel le conseil de discipline a son siège. Un suppléant est désigné dans les mêmes conditions.

Le conseil est constitué en nombre égal de représentants du personnel et de représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Il ne peut siéger valablement en dessous de trois membres dans chaque représentation, notamment lors de la première réunion du conseil où une condition de quorum doit être respectée.

1 - Représentants du personnel

Siègent en qualité de représentants du personnel les membres titulaires de la commission administrative paritaire appartenant au même groupe hiérarchique que l'intéressé et au groupe hiérarchique supérieur. Les membres suppléants ne siègent que lorsque les membres titulaires qu'ils remplacent sont empêchés. Toutefois, lorsque le nombre de représentants titulaires du personnel appelés à siéger est inférieur à trois, les suppléants siègent avec les titulaires et ont voix délibérative.

Dans l'hypothèse où même avec les suppléants, le nombre de représentants du personnel est toujours inférieur à trois, cette représentation est complétée, ou constituée par tirage au sort parmi les fonctionnaires en activité relevant du groupe hiérarchique le plus élevé de la commission administrative paritaire. Le tirage au sort a lieu pour la séance et est effectué par le président du conseil de discipline.

Dans le cas où le nombre de fonctionnaires demeure toujours inférieur à trois ou lorsque les fonctionnaires tirés au sort refusent leur désignation, il est fait application du dispositif suivant :

- pour les fonctionnaires des catégories B et C : il est procédé à un tirage au sort parmi les représentants du personnel à la commission administrative paritaire de la catégorie supérieure,
- pour les fonctionnaires de catégorie A (sauf les sapeurs pompiers professionnels) : Il est procédé à un tirage au sort de trois fonctionnaires occupant un emploi fonctionnel classé dans le même groupe hiérarchique que l'agent déféré devant le conseil de discipline. Ce tirage au sort est effectué sur la liste établie pour le ressort du conseil de discipline de recours dressant les fonctionnaires occupant un emploi fonctionnel.

CAS PARTICULIER DES EMPLOIS FONCTIONNELS

En application des dispositions de l'article 2 du décret N°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux, lorsque le fonctionnaire poursuivi occupe un emploi fonctionnel mentionné à l'article 53 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, siègent en qualité de représentants du personnel trois fonctionnaires occupant un emploi fonctionnel classé dans le même groupe hiérarchique que l'agent déféré, tirés au sort par le président du conseil de discipline.

Le tirage au sort est effectué sur la liste établie pour le ressort du conseil de discipline de recours dressant les fonctionnaires occupant un emploi fonctionnel.

Il est recommandé de procéder au tirage au sort de suppléants en cas d'indisponibilité des titulaires.

2 - Représentants des collectivités territoriales

Les représentants des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics sont désignés par le président du conseil de discipline par tirage au sort, en présence d'un représentant du personnel et d'un représentant de l'autorité territoriale :

a / lorsque la collectivité territoriale ou l'établissement public dont relève le fonctionnaire poursuivi est affilié à un Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale, parmi l'ensemble des représentants des collectivités et établissements à la commission administrative paritaire placée auprès du Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale,

b / lorsque la collectivité territoriale ou l'établissement public dont relève le fonctionnaire poursuivi n'est pas affilié à un Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale, parmi l'ensemble des représentants de la collectivité ou de l'établissement à la commission administrative paritaire.

L'autorité territoriale qui saisit le conseil de discipline ne peut siéger en qualité de membre du conseil.

CONVOICATIONS DES PARTIES

Les parties sont convoquées par le président du conseil de discipline quinze jours au moins avant la date de la réunion par lettre recommandée avec accusé de réception. La convocation doit préciser aux parties la possibilité de présenter des observations écrites ou orales, de citer des témoins, de se faire assister par un ou plusieurs conseils de leur choix et de se faire représenter. Ce délai court à compter de la date de réception des convocations.

Le non respect de ce délai de quinze jours entache la procédure disciplinaire d'irrégularité.

Le respect de ce délai s'impose également en cas de report de la date de la réunion du conseil de discipline.

L'absence d'une des parties régulièrement convoquée n'entrave pas le déroulement de la séance. Néanmoins, la présence de la collectivité et de l'agent est primordiale pour apporter d'utiles précisions sur le dossier.

QUORUM ET PARITE

Le conseil de discipline délibère valablement lorsque le quorum est atteint. Il est fixé pour chacune des représentations du personnel et des collectivités, à la moitié plus une voix de leurs membres respectifs.

La parité numérique dans chaque représentation est également indispensable. Lorsque la parité n'est pas établie, le nombre des membres de la représentation, des élus ou du personnel, la plus nombreuse est réduite par tirage au sort ou par volontariat en début de réunion afin que le nombre des représentants de chaque collège soit égal.

Lors de la première réunion du conseil, chaque collège doit comprendre au moins trois représentants. À défaut, la procédure susmentionnée (désignation des représentants du personnel) devra être mise en place.

Lorsque le quorum n'est pas atteint lors de la première réunion, le conseil de discipline est renvoyé à une date ultérieure. Après une nouvelle convocation (le délai de 15 jours doit de nouveau être respecté), il pourra alors siéger valablement sans condition de quorum, quel que soit le nombre de représentants présents. Le principe de parité devra néanmoins être respecté.

DEROULEMENT DE LA SEANCE

Le président du conseil de discipline ouvre la séance qui n'est pas publique, le conseil n'étant pas une juridiction. Seuls participent le président, le secrétariat, les parties et les représentants des collectivités et du personnel ([CAA Nantes du 4 février 2005 – N°03NT01303](#)).

À l'ouverture de la séance, les parties peuvent demander le report de l'affaire. Celui-ci ne pourra être accordé qu'une seule fois, à la majorité des membres présents. Le report n'est cependant pas de droit. Dès lors que les parties ont été convoquées, le report ne peut être décidé qu'en séance du conseil de discipline et non par le secrétariat ([CAA Bordeaux du 18 mars 2008 - N°06BX01277](#)).

Le président porte à la connaissance des membres présents les conditions dans lesquelles le fonctionnaire poursuivi et le cas échéant son ou ses conseils ont obtenu communication du dossier.

Le président donne lecture du rapport disciplinaire établi par l'autorité territoriale et éventuellement les observations écrites présentées par l'agent déféré. Le débat est alors ouvert.

Aux termes des articles 6, 7 et 9 du décret n°89-677 du 18 septembre 1989, les parties peuvent :

- présenter devant le conseil de discipline des observations écrites ou orales,
- se faire assister par un ou plusieurs conseils de leur choix. Les parties ou, le cas échéant, leurs conseils peuvent, à tout moment de la séance, demander au président l'autorisation d'intervenir afin de présenter des observations orales,
- citer des témoins. Chaque témoin est entendu séparément. Toutefois, le président peut décider de confronter des témoins. Il peut également décider de procéder à une nouvelle audition d'un témoin déjà entendu.

Le droit de récusation n'étant pas prévu par la réglementation, les parties ne peuvent demander qu'un membre du conseil ne siège pas lors de l'examen de l'affaire. S'il est préférable qu'un membre, dont l'objectivité pourrait être mise en cause pour des raisons personnelles, ne siège pas, la présence parmi les représentants des élus et des personnels d'un membre connaissant l'affaire ou l'agent déféré n'entache pas d'irrégularité la procédure dès lors que ce membre fait preuve d'impartialité ([CE du 10 mai 1996 - N°115303](#)).

Le conseil de discipline peut ordonner une enquête dans le cas où il ne s'estimerait pas suffisamment informé sur les circonstances de l'affaire.

Avant le délibéré de l'affaire, le président invite les parties à présenter leurs ultimes observations, l'agent déféré ayant la parole en dernier.

AGENTS EN CONGÉ DE MALADIE

La procédure disciplinaire et la procédure de mise en congé de maladie constituant des procédures distinctes, rien n'empêche d'intenter une action disciplinaire à l'encontre d'un agent bénéficiant d'un congé de maladie.

L'agent convoqué devant le conseil de discipline et bénéficiant d'un congé de maladie peut :

- solliciter le report de l'affaire,
- adresser ses observations écrites au conseil,
- se faire représenter.

Depuis l'arrêt du [Conseil d'Etat n° 392728 du 6 juillet 2016](#), la circonstance que l'agent soit en congé de maladie ne fait pas obstacle à l'application de la sanction. Ainsi, un agent placé en congé de maladie pourra être révoqué ou être exclu temporairement de ses fonctions.

DELIBERE

Le conseil de discipline délibère à huis clos, hors de la présence des parties, et des personnes non membres du conseil, sous peine d'irrégularité de la procédure ([CE du 23 juin 1993 - N°121456](#)).

Seul le secrétaire peut être présent, sans toutefois participer au débat ([CAA Bordeaux du 30 décembre 2005 - N°04BX01034](#)).

Lors du délibéré, le président procède à l'analyse des faits en faisant apparaître, soit des circonstances atténuantes, soit des circonstances aggravantes. Il demande aux membres du jury d'exprimer leur point de vue sur les faits reprochés à l'agent et allègue les différents motifs qui seront invoqués dans l'avis.

Le président met aux voix la proposition de sanction la plus sévère parmi celles qui ont été exprimées lors du délibéré. Si cette proposition ne recueille pas l'accord de la majorité des membres présents, le président met aux voix les autres sanctions figurant dans l'échelle des sanctions disciplinaires, en commençant par la plus sévère après la sanction proposée, jusqu'à ce que l'une d'elles recueille l'accord de la majorité des membres présents. Si aucune proposition de sanction n'est adoptée, le président propose qu'aucune sanction ne soit prononcée.

En outre, si la proposition que ne soit infligée aucune sanction à l'agent déféré ne recueille pas la majorité, le conseil de discipline n'émet alors aucune proposition. L'autorité territoriale pourra néanmoins infliger une sanction à l'agent ([CAA de Paris du 29 décembre 2000 - N°99PA00108](#)).

Comme les représentants de l'administration et des personnels, le président dispose d'une voix qui n'est pas prépondérante.

Enfin, les membres du conseil de discipline sont soumis à l'obligation de discrétion professionnelle pour tous les faits et documents dont ils ont eu connaissance en leur qualité.

AVIS DU CONSEIL DE DISCIPLINE

À l'issue du délibéré, en présence des parties, le président donne lecture de l'avis rendu par le conseil de discipline. Après rédaction par le président du conseil de discipline, celui-ci est ensuite communiqué, sans délai, aux parties.

Il s'agit d'un avis consultatif qui ne lie pas l'autorité territoriale, celle-ci restant libre d'infliger la sanction de son choix à l'agent.

L'avis du conseil de discipline doit être **motivé**. Il précise si la sanction a été prise à l'unanimité ou à la majorité des membres présents, bien que l'absence de cette mention n'entache pas l'avis d'irrégularité ([CAA Marseille du 13 janvier 2009 - N°07MA00582](#)).

L'avis n'est pas susceptible de recours, le conseil de discipline ne constituant pas une juridiction. Cependant, le caractère irrégulier de l'avis peut être invoqué en cas de recours contre la sanction de l'autorité territoriale.

CARENCE DU CONSEIL DE DISCIPLINE

Lorsque le conseil de discipline se trouve dans l'impossibilité de se réunir, l'autorité territoriale peut néanmoins prononcer une sanction sans avis de l'instance disciplinaire. Dans ce cas, il appartient préalablement à l'autorité territoriale de mettre en demeure le conseil de discipline de se réunir dans un délai déterminé et d'inviter l'agent à présenter sa défense ([CE du 29 juillet 1994 - N°135096](#)).

FRAIS DE DEPLACEMENT

Les frais de déplacement et de séjour des membres du conseil de discipline sont supportés par la personne publique auprès de laquelle il est placé :

- le Centre de gestion de la Fonction Publique Territoriale pour les collectivités qui y sont affiliées,
- la collectivité elle-même si elle n'est pas affiliée.

Le fonctionnaire déféré et les autres personnes convoquées devant le conseil de discipline ont droit également au remboursement de leurs frais de déplacement et de séjour qui sont à la charge de la collectivité ou de l'établissement public auquel appartient le fonctionnaire.

Les frais de déplacement et de séjour des conseils et des témoins du fonctionnaire traduit devant le conseil de discipline et de l'autorité territoriale ou de son représentant ne sont pas remboursés.

Les fonctions de représentants des élus et du personnel au conseil de discipline sont gratuites. Néanmoins, les fonctions de président du conseil de discipline sont, elles, rémunérées à la vacation en fonction de la durée de l'examen de l'affaire.

III / Le prononce de la sanction

Dès réception de l'avis, l'autorité territoriale prend la décision soit :

- de ne pas prononcer de sanction,
- de suivre l'avis du conseil de discipline,
- d'infliger une sanction différente.

Si le conseil de discipline n'a proposé aucune sanction, l'autorité territoriale peut valablement prendre une sanction disciplinaire.

Sauf pour l'avertissement qui fait simplement l'objet d'un courrier notifié à l'agent, les sanctions disciplinaires sont prononcées par arrêté individuel qui ne peut avoir d'effet rétroactif. Par ailleurs, l'autorité territoriale n'est tenue par aucun délai pour prononcer la sanction.

La sanction disciplinaire peut être infligée à l'agent alors que celui-ci n'a pas eu communication de l'avis ou lorsque la notification de l'avis a été effectuée après le prononcé de la sanction ([CE du 8 novembre 1995 - N°116452](#)).

L'arrêté de l'autorité territoriale doit être motivé et comporter par conséquent l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la sanction. L'autorité qui prononce une sanction disciplinaire a l'obligation de préciser elle-même, dans sa décision, les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre du fonctionnaire intéressé, de sorte que ce dernier puisse à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée, connaître les motifs de la sanction qui le frappe ([CAA Nancy du 24 septembre 2009 - N°08NC00571](#)).

Cette obligation de motiver une sanction disciplinaire n'est pas remplie par l'unique mention, dans les considérants de l'arrêté, de l'avis du conseil de discipline ([CAA Nancy du 15 novembre 2007 - N°06NC01369](#)).

Pour démontrer aux tiers qu'elle a réagi face au comportement fautif d'un de ces agents, l'autorité territoriale peut décider de publier la sanction. Dans ce cas elle doit solliciter préalablement l'avis du conseil de discipline même si celle-ci appartient au 1^{er} groupe. La sanction prononcée est immédiatement exécutoire, même en cas de recours de l'agent.

Enfin, suite à l'ordonnance n°2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité, les arrêtés portant sanctions disciplinaires ne sont plus transmissibles au contrôle de légalité.

IV / Les recours

Depuis la suppression des conseils de discipline de recours par la loi 2019-828 du 6 août 2019, l'agent faisant l'objet d'une sanction disciplinaire peut, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la sanction :

- Soit introduire un recours gracieux auprès de son employeur en sollicitant le retrait de la sanction. L'administration dispose d'un délai de deux mois pour faire droit à la demande de l'agent ou rejeter celle-ci. Le défaut de réponse de l'administration au terme du délai de deux mois constitue une décision implicite de rejet.
- Soit solliciter l'annulation de la sanction disciplinaire auprès de la juridiction administrative.