

LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE DES FONCTIONNAIRES

MESURE DE SUSPENSION A L'ENCONTRE DES FONCTIONNAIRES

Références juridiques :

Titulaires : Article L 533-1 et suivants du code général de la fonction publique

Stagiaires : Décret n°92-1194 du 4 novembre 1992

Décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux

Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination, c'est-à-dire à l'autorité territoriale.

La mise en œuvre de la procédure revêt un caractère discrétionnaire : l'autorité est libre de l'enclencher ou non (l'organe délibérant n'est jamais compétent en la matière).

Ce pouvoir disciplinaire peut être exercé que l'agent soit en position d'activité ou non, puisqu'il n'est jamais délié de la plupart de ses obligations. Ainsi, un agent placé en disponibilité ou détaché vers une autre administration peut, selon la faute, faire l'objet d'une procédure disciplinaire. Il en est de même pour un agent placé en congé de maladie.

I. LA NOTION DE FAUTE

Il n'existe aucune définition légale de faute disciplinaire. Aucun texte ne dresse une énumération de ces fautes. Il convient donc de se référer à la jurisprudence en la matière.

La faute se caractérise par la violation **des obligations statutaires ou règles déontologiques auxquelles sont soumis les agents publics**, qu'ils soient titulaires, stagiaires ou contractuels.

La faute disciplinaire se distingue de la faute pénale (commission d'une infraction : violences, harcèlement, violation du secret professionnel, vol, corruption, concussion, prise illégale d'intérêts...) : possibilité de sanction disciplinaire, sans faute pénale caractérisée (non-lieu par exemple).

La faute disciplinaire se distingue également de l'insuffisance professionnelle, qui est sanctionnable par un licenciement pour insuffisance professionnelle (cf. fiche du Cdg 28 sur la distinction entre faute et insuffisance professionnelle).

Rappel des principales obligations des fonctionnaires prévues notamment par les articles L111-1 à L142-3) du code général de la fonction publique, par le décret n° 88-145 pour les contractuels et complétées par la jurisprudence : obligation d'obéissance hiérarchique, obligation de réserve, obligation de discréption professionnelle, obligation de laïcité, obligation d'information du public, obligation de servir et de conscience professionnelle dans l'exécution des tâches , obligation de neutralité etc.....

Principales Obligations	L'obligation d'information du public	Manquement à l'obligation d'obéissance hiérarchique	Manque de conscience professionnelle dans l'exécution des tâches	Manquement à l'obligation de secret professionnel et de discréption	Manquement à l'obligation de réserve	Manquement à l'honneur et à la probité
Exemples de fautes	- refus injustifié de transmettre à un usager une information ou un document communicable	- refus délibéré d'obéissance aux ordres reçus ; - attitude incorrecte à l'égard d'un supérieur hiérarchique, attitude désinvolte, réponses grossières à des remontrances ; - manquement aux obligations à l'égard des supérieurs hiérarchiques : ne pas rendre compte à son supérieur	- négligences dans l'accomplissement des fonctions : manque de ponctualité, désinvolture systématique, inexécution des missions confiées, des instructions données ou mauvaise exécution ; - méconnaissance de la réglementation applicable à l'emploi : non-respect des horaires ; - absences injustifiées : abandons temporaires de	- méconnaissance du secret professionnel (donnant lieu, le cas échéant, à sanction pénale) ; - méconnaissance de l'obligation de discréption professionnelle (ne donnant pas lieu à sanction pénale).	- dans les relations avec les usagers : attitude grossière, négligence ou décalage de la tenue vestimentaire, état d'ébriété ; - dans les relations avec les collègues : manque de correction, dénigrement du service, harcèlement ; - dans les relations avec les supérieurs hiérarchiques,	- utilisation de l'influence de ses fonctions pour obtenir des avantages indus ; - malhonnêteté ; - corruption (donnant lieu, le cas échéant, à sanction pénale) ; - violences physiques et psychiques à l'encontre des usagers (notamment

		<p>hiérarchique de son travail, initiatives excédant la compétence de l'agent ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - manquement aux obligations liées à la qualité d'agent public : soustraction systématique aux contrôles médicaux 	<p>poste, non transmission des certificats médicaux ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - manque d'autorité : défaut de surveillance de subordonnés ; - utilisation à des fins personnelles des moyens du service ; - non-exécution personnelle du travail - exercice d'une activité notamment privée lucrative prohibée ; ou cumul prohibé d'activités. 		<p>harcèlement, réponses grossières à des remontrances, injures.</p>	<p>public fragile), des collègues ou des supérieurs hiérarchiques.</p>
--	--	---	---	--	--	--

Elle peut être commise pendant le service mais également en dehors du service, dans le cadre de la vie privée de l'agent. Dans cette hypothèse, pour que les faits soient constitutifs d'une faute disciplinaire (nécessaire conciliation entre la vie privée de l'agent et sa fonction publique), ils doivent :

- porter atteinte à la réputation de l'administration
- porter atteinte à la fonction exercée (importance de l'emploi détenu par l'agent)
- apparaître incompatibles avec les fonctions, la qualité de fonctionnaire.

En tout état de cause, la sanction devra nécessairement être motivée **par des faits matériellement établis (et non des simples rumeurs)**. Il est donc souhaitable de s'appuyer sur des notes internes, des photos ou des témoignages.

La charge de la preuve appartient à l'autorité territoriale : Il lui appartient donc de pourvoir établir la réalité des faits reprochés.

ATTENTION :

- Aucun agent ne peut être sanctionné deux fois pour les mêmes faits = Principe du « non bis in idem ».

Il est donc indispensable d'identifier les faits faisant l'objet d'une sanction dans le dossier disciplinaire de façon à éviter ce risque de double sanction et dans l'arrêté portant sanction.

- Aucun agent ne peut être frappé simultanément de deux sanctions pour une même faute.

Exemple : Un agent ayant volé dans la régie ne pourra être à la fois exclu de ses fonctions pendant 3 mois puis révoqué.

II. LE CHOIX DE LA SANCTION

➔ L'autorité de nomination doit choisir une sanction parmi la liste limitative des sanctions prévues par les textes.

Une sanction qui ne figure pas sur la liste ne peut légalement être prise, sous peine d'ilégalité.

La liste des sanctions varie selon que l'agent est titulaire, stagiaire ou agent contractuel :

Nature des sanctions	Effets de la sanction	Procédure	
Stagiaires - Art. 6 du décret n°92-1194 du 4 novembre 1992			
Avertissement	Non inscrit au dossier	Forme : courrier en RAR	Pas de saisine du Conseil de discipline
Blâme	Effacement au bout de 3 ans en l'absence de nouvelle sanction	Forme : arrêté	
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours	Plus de perception de la rémunération pendant le temps d'exclusion Effacement au bout de 3 ans en l'absence de nouvelle sanction	Forme : arrêté	
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours	Plus de perception de la rémunération pendant le temps d'exclusion. Peut être effacé au bout de 10 ans sur demande du fonctionnaire	Forme : arrêté	Consultation préalable du Conseil de discipline
Exclusion définitive du service	Radiation des cadres ; peut ouvrir droit au chômage qui sera à la charge des collectivités	Forme : arrêté	Consultation préalable du Conseil de discipline

NOTA : L'exclusion temporaire de fonction d'un stagiaire retarde la date de titularisation d'une durée égale à celle de la sanction

puisque l'agent n'était plus en service.

Groupe des sanctions	Nature des sanctions	Effets de la sanction	Procédure	
Titulaires L 533-1 à 3 du code général de la fonction publique				
Sanctions du 1er groupe	Avertissement	Non inscrit au dossier	Pas de saisine du Conseil de discipline	
	Blâme	Effacement au bout de 3 ans en l'absence de nouvelle sanction		
	Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours	Plus de perception de la rémunération pendant le temps d'exclusion		
	<i>Possibilité d'un sursis total ou partiel *</i>	Effacement au bout de 3 ans en l'absence de nouvelle sanction		
Sanction du 2ème groupe	Radiation du tableau d'avancement En sanction principe Ou Sanction complémentaire d'une autre sanction des 2 et 3 ^e groupe	Pas de possibilité de bénéficier d'un avancement de grade pour lequel l'agent avait été proposé <i>Peut être effacé de son dossier individuel au bout de 10 ans sur demande du fonctionnaire – refus possible que si nouvelle sanction intervenue durant cette période</i>	Forme : arrêté	Consultation préalable du Conseil de discipline
	Abaissement à l'échelon immédiatement inférieur	Abaissement à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent. <i>Peut être effacé de son dossier individuel au bout de 10 ans sur demande du fonctionnaire – refus possible que si nouvelle sanction intervenue durant cette période</i>	Forme : arrêté	
	Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours <i>Possibilité d'un sursis total ou partiel *</i>	Plus de perception de la rémunération pendant le temps d'exclusion. <i>Peut être effacé de son dossier individuel au bout de 10 ans sur demande du fonctionnaire – refus possible que si nouvelle sanction intervenue durant cette période</i>	Forme : arrêté	
Sanction du 3 ^{ème} groupe	Rétrogradation à un grade immédiatement inférieur <i>(Possible que si l'agent est sur un grade d'avancement)</i>	Fait redescendre l'agent au grade immédiatement inférieur de son cadre d'emploi et à l'échelon égal ou immédiatement inférieur à celui détenu <i>Peut être effacé de son dossier individuel au bout de 10 ans sur demande du fonctionnaire – refus possible que si nouvelle sanction intervenue durant cette période</i>	Forme : arrêté	Consultation préalable du Conseil de discipline
	Exclusion temporaire de fonction de 16 jours à 2 ans <i>Possibilité d'un sursis partiel (au moins 1 mois d'exclusion effectif) *</i>	Plus de perception de la rémunération pendant le temps d'exclusion. <i>Peut être effacé de son dossier individuel au bout de 10 ans sur demande du fonctionnaire – refus possible que si nouvelle sanction intervenue durant cette période</i> (pas de chômage dans l'immédiat cf. CE 29.01.2003 n°227770 ; CAA Marseille 05.03.2020 18MA04233))	Forme : arrêté	
	Possibilité d'une sanction complémentaire de radiation du tableau d'avancement		Forme : arrêté portant la sanction principale le précise	
Sanction du 4ème groupe	Mise à la retraite d'office	Ne peut concerner que les agents qui totalisent au moins 2 ans de services valables pour la retraite ; a pour effet la radiation des cadres ; peut ouvrir droit au chômage, qui sera à la charge de la collectivité	Forme : arrêté	Consultation préalable du Conseil de discipline
	Révocation	Radiation des cadres ; peut ouvrir droit au chômage qui sera à la charge des collectivités	Forme : arrêté	

* Le sursis a pour conséquence que si une nouvelle sanction d'exclusion temporaire de fonction d'une durée maximale de 3 jours ou relevant des 2eme et 3eme groupe intervient pendant une période de 5 ans après le prononcé de l'exclusion temporaire ayant prononcé le sursis, le sursis sera révoqué et l'agent effectivement exclu. Il sera alors conseillé de prendre un arrêté pour fixer les jours d'exclusion effectifs suite à la

révocation du sursis. En revanche, si aucun blâme ou avertissement n'a été prononcé à l'encontre de l'agent durant cette période de 5 ans, celui-ci est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.

➔ **La sanction retenue doit être proportionnelle à la faute commise sous peine d'illégalité.**

Cependant, aucun barème de proportionnalité n'existe entre la faute et la sanction à prononcer.

Il appartient à l'autorité territoriale (le Maire, le Président) d'apprécier si les faits sont constitutifs d'une faute, d'en apprécier la gravité et de déterminer le degré de sanction envisagé en conséquence.

Pour fixer le degré de sanction adéquat, elle devra tenir compte :

- de la nature des faits reprochés,
- de leur gravité,
- des circonstances de temps et de lieu,
- du comportement intentionnel de l'agent ou non,
- des sanctions antérieures dont a été frappé l'agent,
- de la nature des fonctions de l'agent et de l'étendue de ses responsabilités.

Parfois, la situation de l'agent peut constituer des circonstances atténuantes (situation personnelle difficile, état de santé dépressif, difficulté financière ...), qui doivent aussi être prises en compte dans le choix de la sanction.

L'examen de la jurisprudence en la matière est donc éclairant quant au choix de la sanction. Cependant, **chaque situation doit être appréciée au cas par cas**.

Ainsi, il revient à l'autorité seule de qualifier la faute, au regard :

- Des devoirs et obligations professionnelles de l'agent,
- De ses missions et de sa situation,
- Des circonstances de fait. Les faits matériels et précis doivent néanmoins être vérifiés.

III. LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE APPLICABLES AUX FONCTIONNAIRES



Prescription de l'action disciplinaire (Article L. 532-2 du CGFP)

Aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de 3 ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction. En cas de poursuites pénales exercées à l'encontre du fonctionnaire, ce délai est interrompu jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquittement, de relaxe ou de condamnation.

Passé ce délai et hormis le cas où une autre procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre de l'agent avant l'expiration de ce délai, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

1. Eléments de procédure communs à toutes les sanctions :

a) La nécessité d'établir préalablement un rapport disciplinaire

Quel que soit l'échelle de sanction envisagée, l'autorité territoriale devra d'abord établir un rapport disciplinaire afin de répertorier par écrit tous les manquements constatés sur lesquels elle souhaite fonder sa sanction.

Pour ce faire, il est important de faire référence à **des faits précis et datés**.

Il est souhaitable d'étayer ce rapport de documents permettant d'apporter la preuve que les faits reprochés sont matériellement établis (notes internes, courriers, mails, facture, témoignages, photo, copie de documents comme le registre de présence, lettres d'administrés...).

Ce rapport précisera donc :

- les faits reprochés de manière précise et circonstanciée,
- les manquements aux obligations statutaires et déontologiques (= préciser en quoi ces faits sont fautifs),
- indication d'éventuelles récidives (sanctionnées ou non),
- les éventuelles poursuites judiciaires passées ou en cours,
- la prise d'une mesure de suspension à titre conservatoire à l'encontre de l'agent (mesure prise en cas de faute grave),
- le cas échéant, le degré de la sanction envisagée,



Pour plus de simplicité, **un modèle de rapport disciplinaire** est à votre disposition sur le site du Centre de Gestion www.cdg28.fr.

Une fois le rapport établi et signé par l'Autorité Territoriale, ce rapport et ses annexes doit être versé au dossier individuel de l'agent.

b) L'obligation d'information et de communication du dossier (respect de droits de la défense)

La procédure disciplinaire se poursuivra ensuite par l'information à l'agent qu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre, et de ses droits à communication de son dossier individuel (contenant le dossier disciplinaire, le droit à l'assistance d'un défenseur de son choix et le droit de présenter des observations écrites ou orales (article 19 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Cette obligation s'impose à l'autorité territoriale quelle que soit la sanction envisagée

Le non-respect de ces garanties au profit de l'agent viciera la sanction prise.

→ L'information de ses droits de l'intéressé par écrit

Une fois le rapport versé au dossier, l'autorité territoriale doit informer, par écrit, le fonctionnaire qu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre au moyen d'un courrier recommandé avec accusé de réception ou d'une remise du courrier contre décharge (à éviter – risque de refus de signature de l'agent).

Le courrier adressé à l'agent doit **obligatoirement** mentionner :

- les faits reprochés à l'agent de manière précise et circonstanciée
- la sanction encourue
- le droit à la consultation de l'intégralité de son dossier individuel dans un délai raisonnable (lui préciser les modalités pratiques et lui laisser un délai raisonnable)
- le droit à l'assistance d'un ou plusieurs défenseurs de son choix.
- le droit de présenter ses observations écrites ou orales
- le droit de garder le silence tout au long de la procédure disciplinaire (cf. CAA Paris du 02/04/2024 n°22PA03578)



Un modèle de courrier informant l'agent d'une procédure disciplinaire est disponible sur le site du Centre de gestion www.cdg28.fr,

NOTA :

L'agent doit être considéré comme ayant été informé de l'ouverture de la procédure et de ses droits à la défense, quand bien même il n'a pas retiré le courrier recommandé (CAA Bordeaux 13.12.2013 n° 12BX01720).

En revanche, dans le cas où le destinataire refuse de donner décharge du pli qui lui est adressé, une notification par des agents non assermentés n'apporte pas les garanties exigées, car elle ne permet notamment pas de donner une date certaine à la notification (CAA Versailles 22.03. 2012 n°10VE02246).

→ Le droit à communication intégrale du dossier

La communication intégrale du dossier est imposée, même si l'agent a eu connaissance par ailleurs des motifs de la mesure qui l'a frappé.

Aucune disposition n'impose à l'administration de lui fournir une copie sans demande à cette fin ni de lui proposer d'en demander une copie (CAA Lyon 18.12.2012 n°11LY02142). L'agent a en revanche, dans ce cadre, le droit de prendre copie de son dossier, sauf si sa demande présente un caractère abusif (CE 2.04.2015 n°370242).

→ La possibilité de se faire assister par un ou plusieurs conseils de son choix

L'agent peut se faire assister et accompagner par un ou plusieurs conseils choisis librement (exemple : collègue, délégué syndical, avocat).

→ Le droit de garder le silence tout au long de la procédure disciplinaire

De l'article 9 de la Déclaration de 1789 résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

De telles exigences impliquent que l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire (cf. CAA Paris 2 avril 2024 n°22PA03578 ; Conseil Constitutionnel du 4 octobre 2024 n° 2024-1105 ; Conseil d'Etat du 19 décembre 2024 n° 490157 et n° 490952).

A ce titre, il doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'il dispose de ce droit pour l'ensemble de la procédure disciplinaire. Dans le cas où l'autorité disciplinaire a déjà engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent et que ce dernier est ensuite entendu dans le cadre d'une enquête administrative diligentée à son endroit, il incombe aux enquêteurs de

l'informer du droit qu'il a de se taire.

Dans le cas où un agent sanctionné n'a pas été informé du droit qu'il a de se taire alors que cette information était requise en vertu de ces principes, cette irrégularité n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit.

Dans son arrêt du 19 décembre 2024 n° 490157, le Conseil d'Etat est venu apporter deux précisions importantes concernant le droit de se taire. Le Conseil d'Etat apporte deux précisions importantes. L'une tient au moment où l'administration doit aviser l'agent de son droit au silence. L'autre s'attache à limiter les effets d'une violation du droit de se taire par l'administration.

Avant l'engagement formel d'une procédure disciplinaire, l'agent ne bénéficie pas du droit de se taire. Sa hiérarchie n'a pas à l'aviser de ce droit qui n'existe pas encore ; et ce, alors même que les propos qu'il peut tenir, préalablement à une procédure disciplinaire, sont susceptibles d'être ultérieurement retenus contre lui, une fois celle-ci engagée. Il en sera ainsi, par exemple, en cas **d'enquête administrative préliminaire ou de mission d'inspection** visant à établir s'il existe des faits justifiant l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Bien évidemment, même à ce stade préliminaire, l'agent peut choisir, de son propre chef, de garder le silence, s'il est entendu à la demande de sa hiérarchie.

Afin d'éviter une violation déguisée et systématique du droit de se taire, le Conseil d'Etat a précisé que les juges administratifs sanctionneront les détournements de procédure, se manifestant par des échanges inhabituels avec l'agent, se déroulant en dehors du cadre de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. En pratique, et sauf à ce que l'agent démontre, preuves à l'appui, que sa hiérarchie a sciemment différé l'ouverture d'une procédure disciplinaire pour se soustraire au droit de se taire, ce détournement de procédure sera très difficile à établir en cas de contentieux.

Après l'engagement formel d'une procédure disciplinaire, y compris si elle vise à infliger l'agent une sanction véniale du premier groupe, l'agent bénéficie du droit de se taire à chaque moment où il est susceptible d'être entendu et de faire des observations. L'administration **doit informer l'agent dès la lettre lui notifiant l'ouverture d'une procédure disciplinaire, mais aussi tout au long de la procédure.** Si, après avoir avisé l'agent, elle décide de diligenter une enquête administrative en vue d'étoffer le rapport disciplinaire, les enquêteurs devront alors lui rappeler son droit au silence, étant rappelé que l'administration n'a pas l'obligation d'entendre le ou les personnels mis en cause dans le cadre de cette enquête.

Toutefois, si d'aventure, l'autorité territoriale oublie d'aviser son agent de ce droit, ce vice de procédure n'affectera la légalité de la sanction disciplinaire que si l'agent a tenu des propos sur lesquels l'administration s'est fondée, de manière déterminante, pour prendre sa décision. En dépit de ce tempérament important qui pourra, parfois, sauver la légalité d'une sanction disciplinaire, il ne saurait trop être conseillé aux employeurs publics de veiller à respecter scrupuleusement l'exercice de ce droit, en le rappelant systématiquement dans tout échange avec l'agent dès lors que la procédure disciplinaire a été ouverte officiellement.

→ **Les modalités de la communication du dossier**

La prise de connaissance du dossier doit se faire au siège de l'administration territoriale qui emploie l'agent. L'agent a également la possibilité de demander copie des pièces de son dossier dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur le libre accès aux documents administratifs.

Il est recommandé d'établir un procès verbal attestant que l'intéressé a bien pris connaissance de son dossier.

→ **La notion de "délai suffisant"**

Le délai de communication préalable du dossier n'est pas fixé par la réglementation.

Il doit toutefois être suffisant pour permettre à l'agent d'organiser sa défense (il a été jugé par exemple qu'un délai d'une journée était insuffisant).

→ **Les pièces du dossier individuel et les documents annexés doivent être numérotés**

Le dossier doit comprendre **toutes les pièces fixant la situation administrative de l'agent** (arrêtés, décisions) ainsi que **le rapport disciplinaire** émanant de l'autorité territoriale et **les documents annexes** à ce rapport (exemple : témoignages, notes.....) faisant apparaître les griefs invoqués, et de manière générale tous les éléments utiles à l'information et à la défense de l'agent.

Les pièces du dossier et les documents annexés doivent être numérotés.



Pour plus d'informations, vous pouvez consulter la fiche thématique du CdG 28 sur « le dossier individuel. »

Le juge administratif a été amené à préciser les modalités d'exercice du droit à communication du dossier :

- L'agent doit être mis à même de prendre une connaissance complète de son dossier (CE 14.02.1992 n°91324)
- L'ensemble des pièces intéressant sa situation administrative doivent lui être communiquées, y compris celles qui lui seraient favorables et qu'il pourrait faire valoir au cours de la procédure ; la procédure est irrégulière si sont uniquement communiquées les pièces sur lesquelles la procédure disciplinaire est fondée (CE 17.03.2004 n°205436). Les témoignages sollicités par l'administration doivent également être versés au dossier et lui être communiqués (CE 23.11.2016 n°397733).

- Le refus de communiquer à l'agent le texte d'un rapport le concernant rend la procédure irrégulière, même si l'agent a eu connaissance des griefs retenus contre lui et a eu l'occasion de s'expliquer (CE 24.07.1987 n°53676)
- En cas de dépôt d'une pièce nouvelle au dossier de l'agent après que celui-ci l'a consulté, l'autorité territoriale est tenue de l'informer de ce dépôt et de sa faculté de consulter de nouveau son dossier (TA Dijon 15.12.2005 n°0401662)
- Si l'autorité doit informer l'agent de son droit, elle n'est toutefois pas tenue, en l'absence de demande de l'intéressé, de lui communiquer spontanément son dossier (CAA Nancy 19.12.2002 n°98NC02555)
- Lorsque l'agent formule une demande de communication de son dossier, l'administration est tenue d'y faire droit, même si la demande est postérieure à la tenue du conseil de discipline, dès lors qu'elle est présentée avant la décision prononçant la sanction (CE 25.07.2013 n°360899).

Passé ces étapes, la procédure disciplinaire varie selon le degré de la sanction choisie.

En effet, pour les sanctions relevant du 2ème, 3ème ou 4ème groupe, l'autorité territoriale doit préalablement et obligatoirement saisir le Conseil de Discipline.

2. Eléments de procédure pour les sanctions de 1^{er} groupe (avertissement, blâme, exclusion de 3 jours) :

Suite à l'envoi du courrier à l'agent l'informant de l'engagement de la procédure disciplinaire à son encontre, **l'autorité territoriale peut prononcer la sanction.**

Cependant, il est conseillé d'attendre 3 semaines entre l'envoi du courrier et la prise de la sanction, pour permettre à l'agent d'apporter des éléments de défense.

La sanction sera prononcée par **arrêté (à l'exception de l'avertissement qui est pris par lettre recommandée avec accusé de réception).**



Des modèles d'arrêtés ou de lettre d'avertissement sont disponibles sur l'extranet du site www.cdg28.fr

Sous peine d'illégalité, il est important de rappeler que cette décision **devra être motivé en fait (notamment en détaillant les faits précis qui fondent la décision et les dates auxquelles ils se sont produits) et en droit, et mentionner la qualité et les nom et prénom du signataire** (CAA Nantes n° 14NT03240 M. B du 8 novembre 2016).

Pour fermer les délais de recours contentieux de l'agent à l'encontre de cet acte, il est souhaitable d'y mentionner aussi le délai de recours contentieux (2 mois à compter de sa notification) et la juridiction compétente (tribunal administratif).

Concernant la date d'effet de la sanction qui sera fixée dans l'arrêté : **un arrêté portant sanction ne peut être rétroactif, sous peine d'illégalité.** La date d'effet de la sanction prononcée dans l'arrêté ne pourra donc pas être antérieure à la date de notification de la sanction à l'agent.

Aussi, si la collectivité choisie d'exclure temporairement l'agent, les jours choisis ne pourront être antérieurs à la date de notification de l'arrêté à l'agent.

Une fois signé de l'autorité territoriale, l'arrêté portant sanction doit être notifié à l'agent (soit par le biais d'un courrier recommandé avec accusé de réception, soit remis en main propre contre récépissé), et une copie adressée au Centre de Gestion.

L'arrêté portant sanction sera versé au dossier individuel de l'agent (sauf en cas d'avertissement).

Il est important de noter que les sanctions du 1er groupe doivent obligatoirement être effacées du dossier, au bout de 3 ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.

3. Eléments de procédure pour les sanctions des 2ème, 3ème et 4ème groupe :

a) La saisine obligatoire du conseil de discipline

Avant d'appliquer une sanction relevant de l'un de ces groupes, l'autorité territoriale **doit saisir au préalable le Conseil de Discipline** pour avis.

La saisine du conseil interviendra sans délai après l'envoi du courrier à l'agent l'informant de l'engagement de la procédure disciplinaire.

Le Conseil de Discipline constitue une émanation de la Commission Administrative Paritaire (CAP) compétente à l'égard de l'agent poursuivi.

Il est composé ainsi :

- Un collège de représentants du personnel relevant du même groupe hiérarchique,
- Un collège de représentants des collectivités et établissements publics,
- Un magistrat du tribunal administratif, alors Président du Conseil de Discipline.

Le Conseil de Discipline est saisi par **l'envoi du dossier disciplinaire de l'agent à Monsieur le Président du Conseil de Discipline au Centre de Gestion.**

Ce dossier est composé :

- **d'une copie du rapport disciplinaire et de ses annexes éventuelles** (pièces attestant de la matérialité des fautes reprochées....)
- **de la copie des pièces du dossier administratif de l'agent** (arrêtés, fiches de notation des 3 dernières années, formation, arrêtés portant sanction disciplinaire antérieurs...),
- **d'une copie de la lettre informant l'agent de l'ouverture d'une procédure à son encontre,**
- le cas échéant du procès-verbal de communication du dossier individuel daté et signé par l'agent listant les pièces consultées,
- le cas échéant des observations de l'agent, s'il en a présenté.
- le cas échéant pour un agent intercommunal : copie des courriers de réponse adressés par les autres employeurs de l'agent

Les pièces du dossier et les documents annexés doivent être numérotés et récapitulés sur un bordereau d'envoi.

Ce dossier doit être transmis en **2 exemplaires identiques** dont un :

- le 1er exemplaire est transmis par les services du Centre de Gestion au Magistrat du Tribunal Administratif - Président du Conseil de Discipline.
- le 2ème exemplaire est conservé au Centre de Gestion

La collectivité veillera à conserver un troisième exemplaire pour communication à l'agent (prévoir un procès-verbal par écrit de la remise du dossier).

NOTA: Une fois le rapport communiqué à l'agent et transmis au Président du Conseil de Discipline, il ne peut plus être modifié, sauf si des délais suffisants permettent de le compléter avant la séance.

b) Le conseil de discipline

Une fois saisi, le conseil de discipline convoquera les parties, et communiquera dans le respect du contradictoire, avant la séance, toutes les pièces transmises par l'une des parties à l'autre partie.

Le Conseil se réunira dans les délais suivants :

- 1 mois à compter de la réception de la saisine au CDG si l'agent est suspendu.
- Sinon, 2 mois à compter de la réception de la saisine au Centre de Gestion.

Cependant, **ces délais sont indicatifs.**

L'employeur et l'agent poursuivi seront convoqués au moins 15 jours avant la date de la séance.

c) La réunion du conseil de discipline

Lors de la réunion du Conseil de Discipline, **les parties concernées sont entendues** par les membres du Conseil dans le respect du principe contradictoire. **Elles peuvent en effet présenter devant le conseil de discipline des observations écrites ou orales.**

Au cours de la séance, les observations de chacun sont entendues par les membres du Conseil.

L'autorité territoriale peut se faire assister d'un conseil de son choix. Si elle décide de se faire représenter, elle communiquera au conseil de Discipline le « pourvoir de représentation » accordé à la personne désignée par elle.

Il en sera de même pour l'agent, qui pourra en outre formuler sa défense devant le Conseil.

De même, chaque partie peut faire citer **des témoins** (pour des questions d'organisation, prévenir si possible le Centre de Gestion, des témoins qui seront présents et donner les noms, qualités de chacun d'eux).

Les fonctions de Président du conseil de discipline sont rémunérées à la vacation dont le montant est fixé par l'arrêté du 2 décembre 1996 fixant le montant des vacations allouées aux magistrats de l'ordre administratif désignés pour présider les conseils de discipline de la fonction publique territoriale.

Cette rémunération est en principe à la charge de la collectivité ou de l'établissement dont relève le fonctionnaire concerné.

Une fois le délibéré rendu, le président du conseil de discipline informera les parties du sens de l'avis rendu.

A l'issue de la séance du conseil de discipline, l'avis rendu est notifié aux deux parties dans les jours suivants la tenue de la séance du conseil de discipline.

NOTA :

- En l'absence de quorum, la séance du conseil ne pourra pas se tenir. Le conseil sera convoqué une seconde fois, sans que la condition de quorum soit nécessaire ;
- Chaque partie peut demander, une seule fois chacun, le report de la séance ; Cependant, il appartient au Conseil de Discipline d'accorder ou non en séance, le report demandé ;
- Lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites devant un tribunal répressif, le conseil de discipline peut, à la majorité des membres présents, proposer de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'à l'intervention de la décision du tribunal. En revanche, le défaut d'information du conseil de discipline de l'engagement de poursuites pénales à l'encontre d'un agent le prive de cette faculté et entache d'irrégularité la procédure disciplinaire (CAA Versailles 8.11.2012 n°10VE03164). Si, néanmoins, l'autorité territoriale décide de poursuivre la procédure malgré la suspension proposée par le conseil, ce dernier doit se prononcer dans les délais de droit commun à compter de la notification de cette décision.

d) La prise de la sanction :

Après réception de l'avis du Conseil de Discipline, **l'autorité territoriale (maire/président) peut donc prendre l'arrêté portant la sanction.**

NOTA : Il n'est pas obligatoire d'attendre la réception de l'avis écrit du conseil de discipline pour prendre la sanction si l'avis a été communiqué en séance le jour même (CAA Nantes du 16/06/2020 n°18NT03436).

L'employeur reste libre de suivre ou non cet avis. L'autorité territoriale **n'est pas liée par l'avis du conseil de discipline** et peut prononcer une sanction plus ou moins sévère que celle proposée par ce conseil.

Cependant, si l'autorité territoriale décide de prendre une sanction plus sévère, il sera nécessaire alors de motiver davantage l'arrêté.

Sous peine d'illégalité, il est important de rappeler que l'arrêté portant sanction **devra être motivé en fait (notamment en détaillant les faits précis et les dates auxquelles ils se sont produits qui fondent la décision) et en droit, et mentionner la qualité et les nom et prénom du signataire** (CAA Nantes n° 14NT03240 M. B du 8 novembre 2016).

En effet, **trois grands principes doivent être ici respectés :**

- la décision doit être motivée ;
- la motivation doit être suffisamment précise en faits et en droit ;
- la motivation doit figurer soit dans la décision de sanction elle-même, soit dans un document explicite joint.

Ainsi, le juge administratif a établi que l'exigence de motivation **n'était pas respectée** :

- lorsque la décision ne comporte par elle-même aucun motif et se borne à se référer à l'avis du conseil de discipline (CE 17/11/1982 n°35065), sans que le texte de cet avis soit incorporé et joint à la décision (CAA Douai 31/03/ 2011 n°09DA01271).
- lorsque la décision ne comporte en elle-même aucun motif précis et se borne à viser un rapport dont le texte n'est ni incorporé, ni joint à la décision (CE 31/07/ 1992 n°93179).
- lorsque l'acte comporte une formule générale telle que « *refus d'obéissance délibéré et persistant* » sans préciser dans quelles circonstances et à quelles dates avaient eu lieu les manquements invoqués (CE 21/07/1995 n°115332), ou telle que celle indiquant que le comportement de l'agent « *est de nature à porter dangereusement atteinte à la notoriété et à l'intégrité* » de l'établissement et de la fonction publique (CE 30/01/1995 n°128323).
- lorsque l'arrêté portant sanction se borne à indiquer dans ses motifs que « *selon le conseil de discipline, les faits ayant motivé la comparution de Melle M., de par leur gravité et leurs répétitions, justifient la sanction requise* » (CE 27/04/ 1994 n°106760).

NOTA : Les faits justifiant la sanction qui seront mentionnés dans l'arrêté devront nécessairement être ceux soumis au conseil de discipline. **Aucun fait nouveau ne pourra justifier la sanction, sans une nouvelle saisine du conseil de discipline, sous peine d'illégalité de la sanction.** En cas de fait nouveau, il conviendra de lancer une nouvelle procédure disciplinaire.

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

Pour fermer le délai de recours contentieux, il est recommandé qu'il mentionne le délai de recours contentieux (2 mois à compter de sa notification) et la juridiction compétente (tribunal administratif).



Des modèles d'arrêté sont disponibles sur l'extranet du site www.cdg28.fr.

Votre attention doit aussi être portée sur la date d'effet de la sanction que vous fixerez, car une sanction rétroactive est illégale et annulable en cas de recours.

La date d'effet de la sanction devra être fixée **au plus tôt à compter de la date de notification de la sanction à l'agent** (= date de réception de la copie de la décision par l'agent).

En cas de notification par lettre recommandée (ce qui est préférable), la date de notification sera alors celle du jour de la distribution du courrier inscrite sur l'avis de réception postal remis à l'expéditeur, ou en cas de retrait de la lettre dans le délai d'attente de 15 jours, celle du jour où l'intéressé a retiré la lettre recommandée au guichet postal.

Compte tenu des particularités de la notification par lettre recommandée avec accusé réception, il est fortement recommandé de fixer une date d'effet qui tienne compte d'un délai de trois semaines environ, courant à compter de la date d'expédition de la lettre.

Une fois signé, **l'arrêté doit être notifié à l'agent** pour lui être opposable (soit par le biais d'un courrier recommandé avec accusé de réception, soit remis en main propre contre récépissé daté et signé).

La sanction devra être prise et notifiée à l'agent avant l'expiration du délai de prescription triennale susvisée.

Une fois l'arrêté notifié, **l'arrêté portant sanction est ensuite versé au dossier individuel de l'agent le temps prévu par la réglementation (cf. point B si avant)**

Une copie sera adressée au Centre de Gestion pour la bonne tenue du dossier carrière de l'agent, et éventuellement au trésorier (si impact financier).

e) Voies et délais de recours :

▪ Recours de droit commun contre la sanction :

- Recours gracieux auprès de l'autorité territoriale dans le délai de 2 mois après la notification de la sanction.
- Recours contentieux auprès du Tribunal Administratif compétent dans le délai de 2 mois après notification de la sanction (le recours gracieux interrompt ce délai).

Ce recours n'est pas suspensif. La sanction peut être appliquée.

▪ Recours contre l'avis du Conseil de Discipline :

L'avis rendu par le Conseil de Discipline ne peut faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant le Tribunal Administratif.

Depuis le 8 août 2019, il n'est plus possible de saisir le conseil de discipline de recours, cette instance a disparu.

4. Les spécificités de procédure pour les agents intercommunaux :

Les agents intercommunaux sont les agents employés comme titulaires auprès de plusieurs employeurs sur le même grade. Ils disposent alors d'une carrière unique.

Ils sont soumis aux règles et procédures des fonctionnaires à temps complet, avec la même échelle de sanctions. Les dispositions statutaires prévues aux articles L 532-1 à 13 et- L 533-1 à 3 du code général de la fonction publique leur sont applicables.

Selon les dispositions de l'article 15 du décret N°91-298 du 20 mars 1991 : **L'autorité territoriale, avant de prononcer une sanction, doit recueillir l'avis des autres autorités territoriales concernées.**

La sanction infligée à l'agent s'applique dans toutes les collectivités où l'agent occupe le même grade.

En cas d'exclusion temporaire de fonctions, le sursis peut être accordé séparément par chaque autorité territoriale concernée.

Par conséquent, la procédure à suivre par l'employeur souhaitant engager la procédure à l'encontre d'un agent intercommunal est la suivante :

- une fois le rapport disciplinaire établi, l'autorité territoriale à l'origine de la procédure disciplinaire devra **soliciter pour avis, par écrit, les autres employeurs publics, sur la sanction qu'elle envisage de prendre** (penser à indiquer un délai de réponse, 2 semaines semblent un délai de réponse raisonnable – possibilité de joindre le dossier disciplinaire en copie).

- Une fois la réponse reçue, l'autorité territoriale pourra :

. Soit prendre l'arrêté portant sanction si la sanction envisagée est du 1^{er} groupe, après avoir préalablement informé par écrit l'agent de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre

. Soit saisir le conseil de discipline dans les autres cas (et joindre une copie de la réponse des autres employeurs au conseil de discipline)

- Une fois, l'avis du conseil de discipline rendu, l'autorité territoriale en transmettra une copie aux autres employeurs publics,

- Une fois l'arrêté portant sanction pris, l'autorité territoriale en transmettra une copie aux autres employeurs pour qu'ils puissent prendre la même sanction.

Il est important de prévoir une date d'effet de la sanction qui soit éloignée afin de permettre aux autres employeurs de prendre leurs arrêtés sans effet rétroactif.

Les dispositions de l'article 15 du décret n°91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet prévoient que « *Les sanctions disciplinaires mentionnées à l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 (L. 533-1 du CGFP) précitée sont prononcées par l'autorité territoriale qui a entrepris la procédure disciplinaire après avis des autres autorités territoriales concernées. Le sursis à l'exclusion temporaire de fonctions prévu à l'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 précitée (L. 533-3 du CGFP) peut être cependant accordé par chacune des autorités territoriales concernées.* ».

La circulaire ministérielle du 28 mai 1991 relative aux dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux occupant des emplois permanents à temps non complet, précise que la sanction doit être appliquée par tous les employeurs.

Aussi, à réception de l'arrêté pris par la collectivité ayant engagé la procédure disciplinaire, l'autre collectivité employeur doit prendre un arrêté portant sur la même sanction. Il est souhaitable de fixer une date d'effet identique, sous réserve que les délais de notification à l'agent le permettent.

Cependant, en cas de sanction pourtant exclusion temporaire, l'autre collectivité employeur peut décider de prononcer un sursis dans les conditions prévues à l'article L. 533-3 du CGFP. Cependant, ce sursis ne pourra avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du troisième groupe entre 16 jours et 2 ans), de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois. Pour les sanctions des 1er et 2ème groupe le sursis pourra en revanche être total. Par exemple, si l'agent est exclu temporairement pour une durée d'un mois, aucun sursis n'est possible ; s'il est exclu temporairement pour une durée de 2 ans, le sursis maximal pouvant assortir la sanction est de 1 an et onze mois.

Le sursis a pour conséquence que si une nouvelle sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonction d'une durée maximale de 3 jours ou relevant des 2eme et 3eme groupe intervient pendant une période de 5 ans après le prononcé de l'exclusion temporaire initiale, le sursis sera révoqué et l'agent effectivement exclu. Il sera conseillé de prendre un arrêté pour fixer les jours d'exclusion effectifs suite à la révocation du sursis.

En revanche, si aucun blâme ou avertissement n'a été prononcé à l'encontre de l'agent durant cette période de 5 ans, celui-ci est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.

5. Impact de la maladie sur la procédure disciplinaire

Une fois la procédure disciplinaire engagée, il n'est pas rare que l'agent se mette en arrêt maladie.

La procédure disciplinaire et le bénéfice des congés de maladie sont distincts et indépendants.

Par conséquent, le fait qu'un agent se trouve en congé de maladie ne fait pas obstacle à la poursuite ou à l'engagement à son encontre d'une procédure disciplinaire.

Concernant la sanction de révocation, il a été jugé dans un arrêt du Conseil d'Etat de juillet 2016 (*CE du 6 juillet 2016 n° 392728, 394484 ; CAA Paris 26 janvier 2017 n°15PA03299*) que la circonstance qu'un agent soit placé en congé pour maladie ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire à son égard ni, le cas échéant, à l'entrée en vigueur d'une décision de révocation. Le juge considère en effet que les droits statutaires à maladie ne peuvent avoir pour effet de placer l'agent faisant l'objet d'une révocation dans une situation plus favorable que celle d'un agent ne bénéficiant pas d'un congé de maladie : l'interruption de la rémunération liée à la révocation ne saurait être reportée en raison de ce congé.

Par conséquent, dans le cadre d'une révocation, l'autorité territoriale peut valablement :

- exécuter la sanction de révocation pendant le congé de maladie de l'agent
- ou reporter l'entrée en vigueur de la sanction à l'expiration du congé de maladie.

Nous vous précisons que si la collectivité fait le choix de révoquer un agent CNRACL pendant son congé de maladie, elle devra lui verser des indemnités journalières au titre de sa maladie. En effet, en application des dispositions des articles L 161-8 et D 172-1 du Code de la sécurité sociale, le régime spécial reste responsable des prestations des assurances maladie, maternité et invalidité pour tout arrêt de travail produit durant une période d'un an suivant la radiation des cadres.

Pour les sanctions d'exclusions temporaire, la jurisprudence des cours administratives d'appel n'était pas unanime jusqu'à récemment, faute de position claire du Conseil d'Etat sur la question.

Dans un arrêt du 3 juillet 2023 (CE du 03/07/23 n°459472) le conseil d'Etat a appliqué le même raisonnement que pour la révocation et a **jugé que la circonstance qu'un agent soit placé en congé pour maladie ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire à son égard, ni, le cas échéant, à l'entrée en vigueur d'une sanction d'exclusion temporaire.**

De fait, il est tout à fait possible de prononcer une sanction d'exclusion de fonctions à l'encontre d'un agent placé en congé maladie.

NOTA : Il a été jugé que la circonstance qu'un agent soit placé en congé pour maladie ne fait pas obstacle à l'exercice d'une procédure disciplinaire à son égard ni, le cas échéant, à l'entrée en vigueur d'une décision de licenciement pour insuffisance professionnelle. Par conséquent, il semble que le licenciement pour insuffisance professionnelle d'un fonctionnaire en congé maladie soit légal (CE du 22.10.1993 n° 122191 ; CAA Marseille du 12.02.2013 n° 11MA01976 M. G, CAA Nantes du 16/06/2020 n°18NT03436).

IV. LA PROCEDURE DE SUSPENSION D'UN FONCTIONNAIRE (Articles L.531-1 à L.531-5 du CGFP)

En présence d'une faute grave constituant un manquement grave aux obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'employeur dispose en effet de la possibilité de prendre une mesure conservatoire de suspension dans l'intérêt du service.

La suspension n'est pas une sanction disciplinaire. Elle a seulement pour effet d'écartier momentanément du service un fonctionnaire qui a commis une faute grave (ou en cas de forte suspicion), qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun (articles L 531-1 et suivant du code général de la fonction publique – ex art.30 de la loi du 13 juillet 1983).

Le but de cette mesure est généralement d'empêcher que la présence de l'agent nuise au bon fonctionnement du service.

➔ Les conditions :

L'agent suspendu doit avoir commis (ou être suspecte d'avoir commis) une faute grave, avérée (manquement aux obligations professionnelles ou réalisation d'une infraction de droit commun).

En cas de recours, le juge vérifiera que le fonctionnaire suspendu avait bien commis une faute grave et que les faits sont suffisamment vraisemblables pour justifier une telle mesure.

Elle permet notamment d'écartier l'agent du service en attente de son jugement au pénal.

Ainsi, ont été considérées comme fautes graves de nature à justifier une mesure de suspension :

- ☒ Le manquement à l'obligation de réserve (CAA Marseille du 15 janvier 2008 n°05MA02639)
- ☒ La rétention d'informations au détriment du supérieur hiérarchique
- ☒ Les vols
- ☒ Le comportement d'un agent perturbant le bon fonctionnement du service ou portant atteinte à la réputation de celui-ci. (CAA de Paris du 22 avril 2003, Mme P. Requête n°99PA01195)
- ☒ Les négligences graves
- ☒ Des absences répétées sans autorisation
- ☒ Les faits de disparition de sommes d'argent
- ☒ Attitude agressive et injurieuse envers ses collègues (CAA Lyon du 12/11/2009 n°07LY01536)
- ☒ Refus répété d'exécuter les ordres reçus (CE du 12 décembre 1994 n°136497)

En revanche, il a été jugé que n'était pas constitutive d'une faute grave justifiant la suspension la connexion sur le minitel durant le temps de services pour l'acquisition d'objets peu onéreux (CAA Paris, 19 septembre 2006, n°03PA01786).

A défaut de faute grave, la décision de suspension sera illégale.

A SIGNALER : La jurisprudence était incertaine pour savoir si dans l'attente d'un licenciement pour insuffisance professionnelle, la collectivité peut écarter temporairement un agent dans l'intérêt du service.

En effet selon la cour administrative d'appel de Nancy, l'administration peut écarter temporairement un agent de ses fonctions dans l'intérêt du service, même lorsqu'aucun texte ne prévoit cette possibilité, dans l'attente de l'issue de la procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, à condition que le litige repose sur des faits présentant un caractère de vraisemblance (CAA Nancy du 20.09.2012 n°12NC00237). En revanche, une autre cour administrative d'appel a jugé dans le sens

inverse que, l'insuffisance professionnelle n'est pas au nombre des motifs pouvant justifier une mesure de suspension. Elle a ainsi jugé que la mesure de suspension doit être motivée par des manquements aux obligations professionnelles revêtant le caractère d'une faute disciplinaire qui par sa nature, sa gravité et son incidence sur le fonctionnement du service impose que l'agent concerné en soit écarté (CAA Paris du 09.05.2012 n°10PA01430 ; CAA Lyon 21.11.20019 n°17LY02085). Cependant, le Conseil d'Etat a validé la légalité de la suspension d'un agent contractuel avant un licenciement pour insuffisance professionnelle (CE 20 mai 2016 n°387105 : un directeur tenait en l'espèce des propos grossiers déplacés et dévalorisants de nature à heurter gravement certains collaborateurs qui traduisait une insuffisance professionnelle). On relèvera toutefois que dans un arrêt récent , une cour administrative d'appel de Luyon est venue nuancé la situation et a jugé récemment que la mesure de suspension est illégale dès lors qu'elle était fondée sur des motifs révélant uniquement une insuffisance professionnelle. Le juge rappelle ainsi que les motifs, qui relèvent de la seule insuffisance professionnelle de l'agent, ne permettent pas de justifier une mesure de suspension, laquelle doit être motivée par des manquements aux obligations professionnelles ayant le caractère d'une faute disciplinaire, qui par sa nature, sa gravité et son incidence sur le fonctionnement du service, impose que l'agent concerné en soit écarté d'urgence (CAA de Lyon, 13 juillet 2021, n°19LY02559)

Cas particulier : si l'agent est incarcéré ou mis dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions en raison d'un contrôle judiciaire, l'administration peut (CE 25/10/2002 n°247175, CE 16/02/2005 n°226451) :

- soit prendre une mesure de suspension si l'administration a connaissance ou suspecte une faute professionnelle grave, **En présence d'une faute grave constituant un manquement grave aux obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun**, l'employeur dispose en effet de la possibilité de prendre une mesure conservatoire de suspension dans l'intérêt du service.
- soit interrompre le versement de la rémunération, sur la base de l'absence de service fait, sans suspendre l'agent Si l'autorité territoriale opte pour la suspension, elle peut y mettre fin, notamment si elle décide finalement de priver l'agent de sa rémunération (CE 13 /11/1981 n°27805).

➔ La procédure de suspension

Ne s'agissant pas d'une sanction, la procédure pour suspendre un agent est simple.

Il appartient à **l'autorité territoriale** de prendre **un arrêté, et de le notifier à l'agent** (par lettre avec accusé réception de préférence). Une copie en sera adressée au Centre de Gestion pour la tenue du dossier de l'agent.

La mesure de suspension n'a pas à être motivée et la communication du dossier à l'agent n'est pas requise ; cependant, il est souhaitable de qualifier la faute grave dans l'arrêté portant suspension sans pour autant entrer dans le détail.

La date d'effet de la suspension, fixée dans l'arrêté ne pourra pas être rétroactive, sous peine d'être illégale : la suspension ne peut donc prendre effet qu'à compter de sa notification à l'agent concerné (CAA de Versailles du 30/12/ 2005 n°08VE04005). Plutôt que de fixer une date d'effet précise, nous vous conseillons de fixer la date d'effet de la suspension au jour de la notification de l'arrêté portant suspension. Cette date sera celle de réception du pli postal à l'agent.

L'arrêté n'est pas soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat.

➔ Durée de la suspension

La suspension prévue aux articles L.531-1 à L.531-5 du CGFP ne peut en principe dépasser 4 mois, y compris lorsque la procédure disciplinaire n'est pas parvenue à son terme. La suspension prendra donc normalement fin au plus tard à l'expiration du délai de 4 mois et au mieux après que l'autorité disciplinaire ait pris sa décision sur le plan disciplinaire. En tout état de cause, sa durée ne saurait être déterminée à l'avance et l'arrêté portant suspension n'a donc pas à fixer une date de réintégration.

A l'expiration des 4 mois, si aucune décision n'a été prise par l'autorité disciplinaire, et si l'agent ne fait l'objet d'aucune poursuite pénale, il doit être rétabli dans ses fonctions ; ce qui n'empêchera pas l'autorité territoriale d'engager une procédure disciplinaire pour les faits qui avaient causé la suspension si ce n'est déjà fait.

En revanche, elle ne pourra refuser, dans l'attente de l'issue d'une procédure disciplinaire, de réaffecter l'agent qui n'est plus suspendu (CE 25/11/1992 n°90907).

Par contre, si à l'issue de l'expiration du délai de 4 mois de suspension, l'agent fait encore l'objet de poursuites pénales (NB : un dépôt de plainte ou l'ouverture d'une enquête préliminaire ne constituent pas une poursuite pénale en tant que telle) l'agent n'est rétabli dans ses fonctions que si les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service le permettent.

Si l'autorité ne peut réintégré l'agent faisant l'objet de poursuites , soit en raison des mesures décidées par l'autorité judiciaire , soit pour un motif lié à l'intérêt du service, elle doit prendre une arrêté de prolongation de la suspension.

Lorsque, sur décision motivée, le fonctionnaire n'a pu être rétabli dans ses fonctions, l'autorité territoriale peut provisoirement :
- soit l'affecter, sous réserve de l'intérêt du service, dans un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est, le cas échéant, soumis ;

- soit, à défaut, le détacher d'office, dans un autre corps ou cadre d'emplois pour occuper un emploi compatible avec de telles obligations.

L'affectation provisoire ou le détachement provisoire prend fin :

- lorsque la situation du fonctionnaire est définitivement réglée par l'administration ;
- ou lorsque l'évolution des poursuites pénales rend impossible sa prolongation.

Par conséquent, le non-rétablissement de l'agent dans ses fonctions ne peut désormais être que la solution ultime et devra être motivée (incompatibilités des mesures avec une reprise ou incompatibilité avec l'intérêt du service).

L'autorité territoriale doit aussi informer sans délai de ces mesures le magistrat ayant ordonné le contrôle judiciaire et le procureur de la République.

L'autorité hiérarchique devra procéder au rétablissement dans ses fonctions du fonctionnaire dès qu'elle aura connaissance de :

- D'un non-lieu,
- D'une relaxe,
- D'un acquittement,
- ou d'une mise hors de cause.

Pour ce faire, l'autorité hiérarchique doit établir un procès-verbal visant le dernier alinéa de l'article L. 531-1 du CGFP et indiquant la date de rétablissement de l'intéressé dans ses fonctions (décret n°2016-1155 du 24 août 2016).

Après accord de l'agent concerné, ce procès-verbal est porté par l'administration, dans un délai d'un mois, par tout moyen approprié, notamment par voie d'affichage ou de façon dématérialisée, à la connaissance des agents en fonction dans les administrations, services ou établissements intéressés et des usagers, lorsque l'agent concerné occupe un emploi en contact avec le public.

NOTA : Dans le cas d'une **incarcération à l'issue des poursuites**, il est souhaitable de mettre fin à la suspension, et constater l'absence de service fait et interrompre le versement de la rémunération (*CE du 13.11.1981, Communes de Houilles ; CE du 10/10/2011 n°333707*).

Concernant la rémunération de l'agent dont la suspension est prolongée du fait de poursuites pénales engagée : il est prévu que lorsque le fonctionnaire n'a pu être rétabli dans ses fonctions, ni être affecté provisoirement ou détaché provisoirement dans un autre emploi, l'autorité territoriale peut :

- soit lui maintenir son plein traitement ;
- soit lui faire subir une retenue, qui ne peut être supérieure à la moitié de sa rémunération (traitement indiciaire et indemnité de résidence). Le supplément familial de traitement est quant à lui versé en totalité.

L'arrêté de prolongation pris précise la décision de l'autorité territoriale.

NB : Pour que le fonctionnaire soit considéré comme faisant l'objet de poursuites pénales, il faut que l'action publique se soit mise en mouvement contre lui et ne soit pas éteinte ; tel n'est pas le cas, notamment :

- lorsqu'il a simplement fait l'objet d'un dépôt de plainte et de l'ouverture d'une enquête préliminaire (CE 19/11/1993 n°74235)
- lorsqu'une administration a déposé une "plainte contre x" mentionnant l'agent concerné, dès lors que cette plainte n'est pas nominativement dirigée contre cet agent (TA Montreuil 14/11/2017 n°1608692).
- lorsqu'il a fait l'objet d'un rappel à la loi (CAA Marseille 22/07/2020 n°19MA02017).
- lorsqu'un jugement pénal est frappé d'appel: l'action publique est éteinte par la mort du prévenu, la prescription, l'amnistie, l'abrogation de la loi pénale et la chose jugée (CE 12/10/ 2021 n°443903).

Une réponse ministérielle a précisé la notion de poursuites pénales, en détaillant les cas de figure envisageables et leurs effets respectifs sur la suspension (QE AN n°93579 du 9 mai 2006) : l'ouverture d'une information judiciaire, citation directe, convocation à comparution immédiate, dépôt de plainte avec constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction ; mise en examen, ou du placement sous contrôle judiciaire, même si l'agent bénéficie encore, à ce stade, de la présomption d'innocence. La mise en mouvement de l'action publique ne couvre pas les hypothèses dans lesquelles elle n'a pas été déclenchée, telle que le classement sans suite de l'affaire par le procureur, le dépôt de plainte non assortie de constitution de partie civile (cf. CAA de Nantes n°02NT00604 et CE 19/11/ 1993 n°74235) celle de l'enquête préliminaire (cf. CE 19/11/ 1993 n°74235), ni celle de la composition pénale (cf. art. 41-1 du code de procédure pénale) ou de la médiation pénale. Elle ne couvre pas non plus les hypothèses dans lesquelles l'action publique est éteinte par suite de la mise hors de cause pénale de l'agent, telle que l'ordonnance de non-lieu rendue par le juge d'instruction (CE 3/05/1995, Moulet, n°122679), ou le jugement de relaxe rendu par le tribunal correctionnel (cf. CAA Paris, 27/05/ 1999, n°97PA03167) ou l'arrêt d'acquittement rendu par la cour d'assises, sous réserve que ces décisions du juge pénal soient devenues définitives.

➔ Effets de la suspension

L'agent suspendu ne peut être privé d'aucun des droits attachés à la position d'activité

→ Sur la procédure disciplinaire

Une fois l'arrêté de suspension pris, s'agissant d'un agent titulaire, l'autorité disciplinaire **doit saisir sans délai le conseil de discipline** pour que la situation de l'agent soit définitivement réglée dans un délai de 4 mois. Une fois saisi, le conseil de discipline se prononcera en principe dans le délai d'un mois (article 13 du Décret n°89-677 du 18.09.1989).

La suspension ne préjuge pas de la sanction qui pourra, le cas échéant, être prononcée à l'encontre de l'agent.

Le fait de ne pas saisir le conseil de discipline dès la suspension de l'agent n'entache pas la procédure disciplinaire d'illégalité (*CAA Bordeaux, 8 juillet 2008, N°06BX00316 – M. X*) ; il en va de même lors que la saisine a lieu une fois le délai de 4 mois passé et que l'agent a été rétabli dans ses fonctions (*CE, 12 février 1988, n°72309*).

Cependant, il faudra veiller à être toujours dans le délai pour agir. En effet, aucune **procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits possibles de la sanction**.

→ Sur la carrière

- Son poste n'est pas considéré comme vacant : il ne peut donc être remplacé que par un besoin non permanent (recrutement d'un agent contractuel),
- La période de suspension est prise en compte pour le calcul de l'ancienneté de services et pour les droits à pension de retraite.
- En revanche, la période de suspension d'un fonctionnaire stagiaire n'est pas prise en compte comme période de stage (cf. article R. 327-21 du Code général de la fonction publique).
- Le fonctionnaire suspendu doit pouvoir être placé dans les autres positions statutaires accessibles à partir de la position d'activité, dans laquelle il se trouve toujours. C'est pourquoi une demande de disponibilité discrétionnaire ne peut par exemple lui être refusée au seul motif de sa suspension (*CAA Versailles 16/12/ 2004 n°02VE00330*).

→ Sur la rémunération :

Le fonctionnaire suspendu **conserve sa rémunération principale** : traitement indiciaire, et supplément familial de traitement. **Il ne peut pas prétendre aux accessoires de son traitement (NBI, régime indemnitaire)** (*CAA de Bordeaux du 18 décembre 2017, n° 15BX04176*).

Cependant, au terme de la suspension, lorsque, aucune sanction pénale ou disciplinaire n'est intervenue, l'agent a droit au paiement rétroactif de la rémunération correspondant à la période de suspension (*CE 29 avril 1994 M. Colombani, n°105401 / QE 62012 du 5 avril 2005*)

Le fonctionnaire **qui à l'expiration des 4 premiers mois de suspension**, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions ou n'est pas affecté provisoirement ou détaché provisoirement dans un autre emploi, **peut** subir une retenue, qui ne peut être supérieure à la moitié de sa rémunération. Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille.

Cette retenue est donc facultative et modulable, selon la libre appréciation de l'autorité territoriale.

Si les poursuites pénales ne donnent pas lieu à condamnation, l'agent pourra solliciter le versement de la retenue non perçue.

→ Congés annuels :

Concernant la possibilité de poser des congés annuels durant la suspension, il a été jugé que rien n'interdit à l'agent de solliciter des congés annuels durant sa période de suspension afin d'en atténuer les effets sur sa rémunération (*CAA Versailles du 28/03/2019 n°16VE02916*). Dans ce cas, à l'instar de ce qui est prévu pour les congés de maladie, il nous semblerait logique de considérer que l'agent doit percevoir la rémunération liée à ce congé, et que la mise en congé annuel abroge implicitement la mesure de suspension, qui pourra être reprise par arrêté à l'issue du congé, si les conditions sont toujours remplies.

Toutefois aucune jurisprudence n'est venue confirmer ou infirmer cette position.

D'ailleurs, on notera que dans un arrêt récent, il a été jugé qu'une mesure de suspension peut prendre effet alors même que l'agent se situe en congés annuels (*CAA Paris du 04/03/2024 n°22PA03904*), et ce contrairement à ce qui est retenu pour le congé maladie, dans la mesure où cette situation résulte de la seule volonté de l'agent avec sa hiérarchie.

In fine, force est de constater que la jurisprudence sur cette question n'est pas tranchée.

Concernant le décompte des droits à congés annuels durant la suspension, il a été jugé que le droit au congé annuel est subordonné à l'exercice effectif des fonctions au cours de l'année de référence, et qu'ainsi, une période de suspension ou d'exclusion temporaire de fonctions n'ouvre pas droit à des congés annuels ; les droits à congés annuels doivent donc être proratisés (*CAA de Marseille du 3/04/2007 n°04MA01459*). En revanche en congés annuels comme en congé maladie, l'agent acquiert bien des congés annuels.

La collectivité devra être vigilante s'agissant du décompte des droits à congés annuels si l'agent suspendu si la collectivité accepte que l'agent pose des congés annuels durant la période de suspension.
Toutefois, cette position n'a pas été confirmée par le Conseil d'Etat.

➔ Congés de maladie :

- **Si l'agent est placé en congé de maladie après le prononcé de la suspension** : Il a été jugé qu'étant toujours en position d'activité, le fonctionnaire qui a fait l'objet d'une mesure de suspension a droit à un congé de maladie en application de l'article L.822-1 du CGFP, en cas de maladie le mettant dans l'impossibilité d'exercer les fonctions qu'il exercerait s'il n'était pas suspendu, et qu'il **doit alors bénéficier de la rémunération afférant au congé**. Par conséquent le congé maladie prime sur la mesure de suspension. L'agent est alors en droit de percevoir la rémunération liée au congé maladie.

Il a également été jugé que le fait de le placer en congé de maladie **abroge nécessairement et implicitement la mesure de suspension ; laquelle pourra être reprise à l'issue du congé, si les conditions mise au prononcé d'une mesure de suspension sont toujours remplies (CE 26 juillet 2011 n°343837 ; CE 22/06/2023 n°467598) et à la condition de ne pas lui donner un effet rétroactif (CAA de Paris 23/02/2023 n°21PA03995)**. Aussi, si au terme du congé maladie les conditions pour la prise de mesure de la suspension restent réunies, et la collectivité souhaite maintenir la suspension de l'agent, elle devra alors notifier à l'agent un nouvel arrêté de suspension, qui ne pourra évidemment pas être rétroactif.

- **Si l'agent est en congé de maladie avant le prononcé de la suspension** : **Il est admis qu'une mesure de suspension puisse être prise à l'égard d'un fonctionnaire qui bénéficie d'un congé de maladie ordinaire, dans ce cas elle ne doit entrer en vigueur qu'à compter de la date à laquelle ce congé prend fin (CE 22 juin 2023 n°467598)**. Il a été jugé que l'administration peut valablement décider qu'il sera suspendu à compter de l'expiration de son congé (CAA Nancy 19 mars 2015 n°14NC00166). Il n'est donc pas obligatoire d'attendre la fin du congé maladie pour prendre l'arrêté de suspension ; il est possible de le prendre durant le congé en indiquant que « la suspension prendra effet au terme du congé maladie de l'agent ».

On notera que dans son arrêt CE 31/03/2027 n° 388109, le juge a eu l'occasion de préciser

- d'une part que si la mesure de suspension est prise à l'encontre d'un agent en congé maladie, **elle ne peut entrer en vigueur qu'à l'issue du congé maladie**, même si elle ne prévoit pas expressément une entrée en vigueur différée,
- et d'autre part, que, **sa durée de 4 mois est alors décomptée à compter de la date de signature de la décision de suspension et non à compter de sa prise d'effet**.

Par exemple, un agent en arrêt maladie jusqu'au 1/04 est suspendu le 01/03, l'agent reste donc placé en CMO jusqu'au 1/04, mais le délai des 4 mois de suspension commence à courir dès le 1/03. L'agent devra être rétabli au plus tard le 1/07 s'il ne fait pas l'objet de poursuites pénales.

En revanche, le conseil d'Etat ne semble pas retenir cette position lorsque l'agent présente un arrêt maladie durant sa période de suspension, et qu'une nouvel arrêté de suspension est pris après l'expiration du congé maladie (CE 22/06/2023 n°467598). Ainsi un agent qui a été suspendu le 18/07, et a présenté le 25/08 un arrêt maladie jusqu'au 11/12, a été placé en CMO du 25/08 au 11/12 et l'arrêté de suspension abrogé. Au terme du congé maladie, un nouvel arrêté de suspension est pris le 19/12 pour les mêmes motifs. Le juge a considéré qu'il s'agit d'une nouvelle mesure de suspension ouvrant un nouveau délai de 4 mois, et non d'une prolongation.

Il est à noter qu'il n'est pas certain que le juge aurait adopté cette position si le nouvel arrêté de suspension avait été immédiatement consécutif au terme du congé maladie.

V. LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE DES AGENTS CONTRACTUELS

La procédure disciplinaire applicable aux agents contractuels **est différente de celle applicable aux fonctionnaires**.



Pour obtenir plus de précisions, vous êtes invités à consulter le guide pratique sur les agents contractuels, disponible sur notre site intranet.

ANNEXE : SCHEMA RECAPITULATIF DE LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE APPLICABLE AUX FONCTIONNAIRES

