Fiche pratique
Statutaire - Juridique

LE REGIME DISCIPLINAIRE

LES RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Code général de la fonction publique – articles L121-1 à L121-11, L272-1, L272-2 et L530-1 à L533-6 ;
- Code pénal – articles 131-26 et 131-27 ;
- Code des relations entre le public et l'administration – articles L211-2, L410-1 et L411-2 ;
- Code de justice administrative – article R421-1 ;
- Code du travail – article L5424-1 ;
- Code de la sécurité sociale
- Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale – articles 36 A à 37 ;
- Décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux ;
- Décret n°91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet ;
- Décret n°2016-1155 du 24 août 2016 relatif à la publicité du procès-verbal de rétablissement dans les fonctions pris en application de l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires ;
- Décision n°2023-1074 QPC du 8 décembre 2023 du Conseil constitutionnel.

FOCUS

Le régime disciplinaire au sein de la fonction publique est entendu comme toutes les règles législatives et réglementaires encadrant les obligations déontologiques et statutaires des agents publics ainsi que la procédure visant à infliger une sanction disciplinaire à ces derniers.

Toute faute commise par un agent public, fonctionnaire titulaire ou stagiaire et agent contractuel de droit public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire.

LES OBLIGATIONS STATUTAIRES ET DÉONTOLOGIQUES

L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité.

Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses. Il est formé à ce principe.

L'agent public traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.

Il y a absence de service fait lorsque l'agent public s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ou, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie de ses obligations de service.

Par conséquent, l'agent à une obligation de service qui doit être complet, personnel et exclusif :

- *Complet :* l'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il doit respecter la durée et les horaires de travail. Il doit assurer la continuité du service public et peut être sanctionné pour des absences injustifiées.
- *Personnel :* l'agent public, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.
- *Exclusif :* l'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit sous réserve des dispositions contraires.

L'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

L'agent public a le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public, sous réserve de respecter l'obligation de :

- *Secret professionnel :* l'agent public est tenu au secret professionnel qui impose de ne pas divulguer des renseignements ayant un caractère personnel et secret.
- *Discrétion professionnelle :* l'agent public doit faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. En dehors des cas expressément prévus par les dispositions en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, il ne peut être délié de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont il dépend. L'agent public est soumis au devoir de réserve. Ce devoir d'origine prétorienne et n'ayant pas été repris par le statut général vise à contrebalancer les libertés d'opinion et d'expression en imposant à l'agent public de faire preuve de retenue dans l'extériorisation de ses opinions personnelles à l'égard des usagers, de ses collègues, de sa hiérarchie et de son administration.

LE DÉTENTEUR DU POUVOIR DISCIPLINAIRE

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination ou ayant le pouvoir de procéder au recrutement. Il appartient à l'autorité territoriale alors investie du pouvoir disciplinaire de veiller au respect des obligations professionnelles et de mener, en cas de manquement à l'une d'entre elles, une procédure disciplinaire à l'encontre de l'agent concerné.

L'autorité investie de ce pouvoir a la charge et la responsabilité de la procédure disciplinaire.

LA CARACTÉRISATION DE LA FAUTE DISCIPLINAIRE

La sanction disciplinaire ne peut être infligée à un agent public que sur la base d'un rapport de l'autorité territoriale établissant les preuves matérielles et circonstanciées d'une faute disciplinaire (CAA de BORDEAUX, 6ème chambre, 16/01/2024, 23BX00053).

En considération d'absence de définition légale et jurisprudentielle de la faute disciplinaire, il est possible de considérer que la faute disciplinaire constitue un manquement à l'une des obligations statutaires et déontologiques en vigueur, une entrave par son comportement au bon fonctionnement du service ou porte atteinte à la considération du service public.

Par conséquent, il convient d'apprécier, d'une part, la faute disciplinaire et sa gravité et, d'autre part, la sanction adéquate, nécessaire et proportionnée (Conseil d'État, 2ème chambre, 27/03/2020, 427868). Cela doit reposer sur des faits établis matériellement.

Face à certains manquements, bien qu'elle ne soit pas obligatoire, l'enquête administrative peut s'avérer à ce titre un atout non-négligeable afin de s'assurer de la chronologie exacte des faits, de recueillir des potentiels témoignages et de permettre la préqualification d'une faute disciplinaire.

La décision portant sur le choix de sanction à appliquer doit reposer sur les critères suivants :

- le niveau hiérarchique de l'agent (Conseil d'Etat, 3 / 5 SSR, du 8 juillet 1991, 97560 105925) ;
- la nature des fonctions (Cour Administrative d'Appel de Nancy, 3ème chambre, 14/06/2007, 06NC01090) ;
- le fait qu'il y ait ou non plainte et poursuite pénale (Conseil d'Etat, 5 / 3 SSR, du 25 mai 1990, 94461) ;
- l'éventuelle décision du juge pénal sur les faits (Conseil d'Etat, 3 SS, du 29 mai 1987, 82357) ;
- le comportement général de l'agent (CE, 25 juin 1982, n°325569) ;
- les précédentes sanctions infligées à l'agent (CE, 15 mai 2009, n°311151) ;
- le caractère répétitif des fautes (CE, 26 mars 1996, n°119908) ;
- les troubles causés dans le fonctionnement du service (Conseil d'Etat, 2 / 6 SSR, du 26 mars 1996, 119908) ;
- la charge de travail de l'agent et du niveau d'encadrement dans le service (CAA Nantes, 21 février 2003, n°01NT00659) ;
- les conséquences de la sanction (Conseil d'État, 5ème sous-section jugeant seule, 30/11/2011, 337617).

L'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut apporter la preuve de ces faits devant le juge administratif par tout moyen. Il appartient au juge administratif, saisi d'une sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un agent public, d'apprécier la légalité au regard des pièces ou documents que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire produit devant lui (CAA de MARSEILLE, 7ème chambre - formation à 3, 26/10/2018, 17MA01401).

Il découle du principe général du droit selon lequel une autorité administrative ne peut sanctionner deux fois la même personne à raison des mêmes faits. Une autorité administrative qui a pris une première décision définitive à l'égard d'une personne qui faisait l'objet de poursuites à raison de certains faits, ne peut ensuite engager de nouvelles poursuites à raison des mêmes faits en vue d'infliger une sanction ; que cette règle s'applique tant lorsque l'autorité avait initialement infligé une sanction que lorsqu'elle avait décidé de ne pas en infliger une (Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 30/12/2016, 395681).

LA POSITION DE L'AGENT

Le pouvoir disciplinaire peut être exercé que l'agent soit en fonction ou non car il demeure soumis à certaines de ses obligations en dehors de l'exercice de ses fonctions ou de son lieu de travail.

La procédure disciplinaire et la procédure de mise en congé pour raison de santé sont des procédures distinctes et indépendantes. La circonstance qu'un agent soit placé en congé de 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 sanction (Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 03/07/2023, 459472).

LA SANCTION DISCIPLINAIRE INDÉPENDANTE DE LA PROCÉDURE PENALE

Toute faute commise par un agent public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale.

La procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale (Conseil d'État, Juge des référés, 03/09/2019, 434072). La responsabilité disciplinaire de l'agent est indépendante de celle relevant du pénal.

Dès lors, lorsque les deux procédures se réalisent de manière concomitante, l'autorité territoriale peut choisir d'attendre ou non la fin de la procédure pénale.

1. La procédure disciplinaire sans attendre la procédure pénale

Aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit, ne fait obligation à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire de différer la décision d'infliger une sanction disciplinaire à un fonctionnaire jusqu'à l'intervention d'une décision de justice dans une instance pénale relative aux mêmes faits (Conseil d'Etat, 2 / 6 SSR, du 30 octobre 1996, 145826).

La collectivité saisit alors le conseil de discipline pour avis sur une sanction qu'elle aura proposée. Le conseil de discipline pourra soit rendre un avis, soit surseoir à statuer.

En effet, lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales, 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. Si, néanmoins, l'autorité territoriale décide de poursuivre la procédure, le conseil doit se prononcer dans les délais à compter de la notification de cette décision.

Toutefois, lorsque le conseil de discipline décide de surseoir à statuer mais que l'autorité territoriale souhaite tout de même infliger la sanction, elle saisit à nouveau le conseil de discipline qui devra cette fois émettre un avis sur les faits reprochés à l'agent.

La procédure disciplinaire étant indépendante de la procédure pénale, l'autorité administrative ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence, y compris dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits que sont engagées parallèlement les deux procédures, en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions pénales aient définitivement statué (CAA de BORDEAUX, 3ème chambre - formation à 3, 25/10/2018, 16BX02383).

2. La procédure disciplinaire en considération de la procédure pénale

L'autorité territoriale peut décider d'attendre la décision définitive de la procédure pénale afin de connaître l'exactitude matérielle des faits reprochés. L'autorité territoriale n'est pas liée par la décision pénale mais elle est tenue de suivre la constatation matérielle ou non des faits déterminés par le juge pénal, ayant force de chose jugée.

L'autorité de la chose jugée ne s'applique qu'au jugement des juridictions qui statuent sur l'action publique et non, par exemple, aux décisions de classement sans suite prononcées par le procureur de la République (CAA de Marseille du 23 mars 2004, n° 00MA01615).

À l'issue de la procédure pénale, la collectivité devra alors ressaisir le conseil de discipline pour avis sur une sanction. La décision pénale intervenant plusieurs années après les faits, cette demande de sanction devra tenir compte de la situation d'ensemble de l'agent (Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 27/07/2009, 313588).

LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE

1. La prescription triennale

Aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois 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 de l'agent, ce délai est interrompu jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquittement, de relaxe ou de condamnation.

Toutefois, doit être regardée comme une décision pénale définitive au sens de ces dispositions une décision devenue irrévocable.

Le délai de prescription recommence à courir pour trois ans à compter de la date à laquelle le caractère irrévocable de la décision est acquis, sans qu'ait d'incidence la date à laquelle l'administration prend connaissance de cette décision.

En revanche, quand l'administration n'avait aucune connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits jusqu'à ce qu'elle découvre l'existence d'une condamnation définitive, c'est la date à laquelle l'administration est informée de cette condamnation qui constitue le point de départ du délai de trois ans (Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 24/06/2025, n°476387)

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.

En cas de poursuites pénales exercées à l'encontre du fonctionnaire, le délai de prescription de trois ans de l'action disciplinaire est interrompu jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquittement, de relaxe ou de condamnation.

2. La suspension de l'agent

Le pouvoir de suspension appartient à l'autorité territoriale, ou à la personne en ayant délégation, investie du pouvoir disciplinaire.

Une mesure de suspension est une mesure conservatoire prise dans l'intérêt du service et non une sanction, elle n'a pas à être motivée. Elle ne présente pas par elle- même un caractère disciplinaire et, à ce titre, n'est pas soumise aux garanties disciplinaires. La suspension ne rompt pas le lien unissant l'agent à l'administration. L'agent demeure en position d'activité, continue de bénéficier de ses droits et demeure soumis à ses obligations. Cette dernière n'est pas rétroactive et prend effet à compter de sa notification.

Des manquements professionnels présentent à eux seuls un caractère de gravité suffisant pour justifier la suspension des fonctions. La circonstance qu'aucune procédure disciplinaire n'est engagée à l'encontre d'un agent est sans incidence sur la légalité de la décision de suspension dès lors que les faits sont suffisamment vraisemblables (CAA de PARIS, 4ème chambre, 26/01/2024, 22PA04926).

A – Le fonctionnaire suspendu :

Le fonctionnaire, titulaire ou stagiaire (Conseil d'Etat, du 23 mai 1969, 72772), auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline. Il conserve son traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement.

La suspension prononcée en l'absence de faute grave est illégale et peut ouvrir droit à indemnisation (Cour administrative d'appel de Paris, 4ème chambre, du 17 octobre 2006, 03PA04251). Les faits doivent présenter un caractère suffisamment vraisemblable et être étayés par certaines pièces du dossier pour la suspension sur l'intérêt du service (Conseil d'Etat, 4 / 1 SSR, du 2 mars 1979, 11336).

Si, à l'expiration du délai de quatre mois, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire, le fonctionnaire qui ne fait pas l'objet de poursuites pénales est rétabli dans ses fonctions.

Le fonctionnaire qui fait l'objet de poursuites pénales est également rétabli dans ses fonctions à l'expiration du même délai sauf si les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service y font obstacle.

Lorsque, sur décision motivée, le fonctionnaire n'est pas rétabli dans ses fonctions, il peut être affecté provisoirement par l'autorité investie du pouvoir de nomination, sous réserve de l'intérêt du service, dans un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est, le cas échéant, soumis.

A défaut, il peut être détaché d'office, à titre provisoire, 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.

Le magistrat ayant ordonné le contrôle judiciaire et le procureur de la République sont informés des mesures prises à l'égard du fonctionnaire.

Le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions, affecté provisoirement ou détaché provisoirement dans un autre emploi peut subir une retenue, qui ne peut être supérieure à la moitié de son traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement.

Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charge de famille.

En cas de non-lieu, relaxe, acquittement ou mise hors de cause, l'autorité hiérarchique procède au rétablissement dans ses fonctions du fonctionnaire.

Au terme de la période de suspension, si aucune sanction pénale ou disciplinaire n'est prononcée à son encontre, le fonctionnaire a droit au paiement de son traitement de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et des prestations familiales obligatoires pour la période correspondant à la durée de la suspension (Cour administrative d'appel de Paris, 4e chambre, du 27 mai 1999, 97PA03167).

Il ne pourra néanmoins pas prétendre aux accessoires de son traitement (NBI, régime indemnitaire) qui n'entre pas dans le champ d'application des dispositions des articles L531-1 et suivants du Code général de la fonction publique (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 6ème chambre (formation à 3), 18/12/2017, 15BX04176).

B – L'agent contractuel suspendu :

En cas de faute grave commise par un agent contractuel, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité territoriale. La durée de la suspension ne peut toutefois excéder celle du contrat.

L'agent contractuel suspendu conserve sa rémunération et les prestations familiales obligatoires. Sauf en cas de poursuites pénales, l'agent ne peut être suspendu au-delà d'un délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité territoriale, l'intéressé est rétabli dans ses fonctions sauf s'il fait l'objet de poursuites pénales.

L'agent contractuel qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions peut subir une retenue qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération et les prestations familiales obligatoires. Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charge de famille.

Le magistrat ayant ordonné le contrôle judiciaire et le procureur de la République sont informés des mesures prises à l'égard de l'agent. La commission consultative paritaire est également tenue informée de ces mesures.

En cas de non-lieu, relaxe, acquittement ou mise hors de cause, l'autorité hiérarchique procède au rétablissement dans ses fonctions de l'agent.

3. L'information à l'agent

L'agent doit être informé par courrier qu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre et doit également se voir indiquer :

- les faits qui lui sont reprochés,
- la sanction envisagée,
- le cas échéant, la saisine du conseil de discipline,
- son droit à consultation de son dossier individuel et de son dossier disciplinaire, à se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix, de se taire, et à présenter des observations,
- le cas échéant, la convocation à un entretien préalable.

4. Le dossier individuel

A – La communication :

Tout agent public a accès à son dossier individuel, a le droit de le consulter à tout moment et ce même lors de la procédure disciplinaire.

Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes, et doit en être informé, mais aussi droit à l'assistance de défenseurs de son choix.

L'agent contractuel à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'autorité territoriale doit informer l'intéressé de son droit à 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 quel que soit le degré de la sanction et à l'assistance de défenseurs de son choix et ce même si l'avis du conseil de discipline n'est pas requis (Conseil d'Etat, 10/ 3 SSR, du 17 juin 1988, 81815).

Le dossier communiqué à l'agent se compose du dossier disciplinaire comprenant le rapport des faits reprochés à l'agent et du dossier individuel relatif à la situation administrative de l'agent. Les pièces de chaque dossier et les documents annexés doivent être numérotés.

L'ensemble des pièces 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.

L'autorité territoriale doit adresser à l'agent concerné un courrier en recommandé avec accusé de réception ou en main propre contre signature spécifiant qu'une procédure disciplinaire est envisagée à son encontre.

L'intéressé doit disposer d'un délai suffisant pour prendre connaissance de ce 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 (Cour administrative d'appel de Nantes, 3e chambre, du 19 avril 2001, 98NT00622). Il conviendra d'accorder un délai de 5 jours minimum après la notification du courrier pour permettre à l'agent de consulter le dossier (Cour administrative d'appel de Nantes, 3e chambre, du 19 avril 2001, 98NT00622).

B – La consultation :

Tout agent public a accès à son dossier individuel. Par conséquent, l'agent a le droit de consulter son dossier individuel à tout moment, même durant la procédure disciplinaire.

L'agent peut mandater la personne de son choix pour consulter son dossier. La consultation du dossier s'effectue obligatoirement au siège de l'autorité territoriale (Conseil d'Etat, 9 / 8 SSR, du 14 février 1996, 144042).

En cas d'empêchement physique de l'agent à se déplacer, celui-ci peut demander qu'une copie lui soit adressée. Ainsi, une copie de tout ou partie de son dossier peut être communiqué à l'agent, sur sa demande, soit par envoi dématérialisé, soit par la remise d'un support électronique ou papier.

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.

Pour prévenir toute contestation sur l'intégralité de la communication du dossier, il est conseillé par le biais d'un procès-verbal, signé par l'agent et l'autorité territoriale, d'indiquer que l'agent à exercer son droit à consulter son dossier et de lister les pièces consultées.

5. L'entretien préalable

Sauf pour le licenciement d'un agent contractuel, la réglementation ne prévoit pas l'obligation pour l'administration de convoquer les agents publics, fonctionnaire ou contractuel, à un entretien préalable à une sanction disciplinaire.

Cependant, il est vivement recommandé de convoquer l'agent faisant l'objet d'une procédure disciplinaire à un entretien préalable.

En effet, l'objectif est que l'agent puisse user de son droit à la défense et au contradictoire. Cet entretien permettra à l'autorité territoriale d'entendre les observations de l'agent sur les faits qui lui sont reprochés ainsi que les circonstances dans lesquelles ils se sont déroulés et de décider, au vu des arguments apportés par l'agent, d'engager une procédure disciplinaire ou de renoncer à celle-ci. Cela concerne toutes les sanctions.

Aucune sanction ne peut être légalement infligée à un l'agent sans que celui-ci ait été mis à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés (Conseil d'État, 4ème - 1ère chambres réunies, 16/10/2025, 505728).

Le respect des droits de la défense est dû aux agents à l'encontre desquels est envisagée une décision prise en considération de la personne.

L'autorité investie du pouvoir disciplinaire informe par écrit l'intéressé de la procédure disciplinaire engagée contre lui, lui précise les faits qui lui sont reprochés et lui indique qu'il a le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel au siège de l'autorité territoriale et la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs conseils de son choix, ainsi que du droit de se taire (Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157).

Cet entretien devra être organisé par convocation indiquant l'objet et les droits de l'agent. Le droit à la communication du dossier individuel en amont de l'entretien doit être mentionné pour pouvoir assurer à l'agent son droit à la défense. L'entretien préalable ne peut avoir lieu moins de cinq jours ouvrables après la présentation de la lettre recommandée ou la remise en main propre contre signature.

La charge de la preuve incombant à l'autorité territoriale, à l'issue de cet entretien, il est recommandé d'établir un procès-verbal rappelant les termes de l'entretien, signé par les deux parties, afin notamment d'apporter la preuve que l'agent a pu exercer ses droits de la défense en cas de recours contentieux exercé par l'intéressé contre la sanction et être versée au dossier.

Dans le cas où l'agent serait placé en congé pour raison de santé à la date prévue pour cet entretien, hormis le cas où l'intéressé est dans l'impossibilité d'assister à l'entretien préalable auquel il a été convoqué, son absence n'oblige pas l'administration à procéder à une nouvelle convocation ou à répondre favorablement à une demande de report (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2ème chambre (formation à 3), 06/05/2014, 12BX03238).

Par conséquent, il convient de tenir compte de l'arrêt de travail et des prescriptions médicales concernant les droits de sortie de l'agent en amont de la convocation (CAA de NANCY, 3ème chambre - formation à 3, 10/05/2016, 15NC00531).

LE DROIT DE SE TAIRE

Aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ».

Il en 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 ; dont font partie les sanctions disciplinaires.

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. 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, il incombe aux enquêteurs de l'informer du droit qu'il a de se taire.

En revanche, sauf détournement de procédure, le droit de se taire ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent.

Par conséquent, le droit de se taire doit être notifié à l'agent dans les cas suivants :

- Au moment de l'engagement de la procédure disciplinaire ;
- En cas d'enquête administrative ou d'entretien après l'engagement d'une procédure disciplinaire.

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 des principes énoncés ci-dessus, 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 (Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157).

Par une décision n°2024-1105 QPC du 4 octobre 2024, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le deuxième alinéa de l'article L. 532-4 du code général de la fonction publique dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, ne mentionnant pas le droit de se taire.

Il est donc nécessaire d'informer l'agent qu'il dispose du droit de se taire afin de se prémunir du risque d'annulation de la sanction par le juge administratif.

LE CONSEIL DE DISICPLINE

1. L'information de l'agent en cas de saisine du conseil de discipline

L'autorité investie du pouvoir disciplinaire informe par écrit l'intéressé de la procédure disciplinaire engagée contre lui, lui précise les faits qui lui sont reprochés et lui indique qu'il a le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel au siège de l'autorité territoriale et la possibilité de se faire assister par un ou plusieurs conseils de son choix, ainsi que le droit de se taire (Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157).

L'intéressé doit disposer d'un délai suffisant pour prendre connaissance de son dossier et organiser sa défense. A sa demande, une copie de tout ou partie de son dossier est communiqué à l'agent.

Cette lettre le convoque, à cet effet, en lui précisant qu'il peut se faire assister de la personne de son choix et qu'il peut obtenir sur sa demande une copie de l'ensemble des pièces constituant le dossier.

Ce dossier est composé :

- d'une copie de la lettre de convocation à l'entretien préalable,
- d'un récapitulatif de la situation administrative de l'agent depuis son entrée dans la fonction publique,
- du dossier individuel de l'intéressé,
- du rapport disciplinaire de l'autorité territoriale indiquant :
  - 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 ;
- les pièces annexées au rapport introductif relatives aux faits reprochés à l'agent (témoignages, rapports des supérieurs hiérarchiques, décisions de justice, …) ;
- de toutes les pièces annexes, numérotées, susceptibles d'apporter des précisions sur les faits reprochés.

Dans l'hypothèse où l'agent refuserait de prendre connaissance du pli l'invitant à l'entretien préalable, l'autorité territoriale peut remettre une convocation en mains propres contre récépissé signé de l'agent.

2. La saisine du conseil de discipline

Sauf pour les sanctions du premier groupe pour les fonctionnaires titulaires, l'avertissement et le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours pour les fonctionnaires stagiaires et l'avertissement, le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours pour les agents contractuels, les sanctions plus sévères nécessitent obligatoirement la saisine pour avis du conseil de discipline.

Pour les collectivités affiliées au Centre de gestion, le secrétariat du conseil de discipline est placé auprès du Centre de Gestion.

Le dossier disciplinaire transmis par voie postale au secrétariat du conseil de discipline comprend les pièces du dossier transmises à l'agent auxquelles s'ajoutent :

- Le courrier de saisine du conseil de discipline ;
- Le procès-verbal de communication du dossier signé par l'agent et l'autorité territoriale ;
- 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.

3. Le fonctionnement du conseil de discipline

Aucun texte ni aucune jurisprudence ne prévoit de durée minimale d'une séance du conseil de discipline (CAA de PARIS, 6ème chambre, 16/10/2024, 23PA03896)

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

Pour les agents contractuels de droit public, le conseil de discipline est une formation de la commission consultative paritaire (CCP) unique dont relève l'agent contractuel concerné, toute catégorie hiérarchique confondue.

Il est présidé par un magistrat de l'ordre administratif désigné par le Président du tribunal administratif.

Le conseil est constitué en nombre égal de représentants du personnel et de représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

A – La convocation des parties :

Le conseil de discipline doit se prononcer dans le délai de deux mois à compter du jour où il a été saisi par l'autorité territoriale. Ce délai n'est pas prorogé lorsqu'il est procédé à une enquête. Le délai est ramené à un mois lorsque l'agent poursuivi a fait l'objet d'une mesure de suspension.

Cependant, ce délai n'est prescrit ni à peine de nullité, ni à peine de dessaisissement. Ainsi, la circonstance que, notamment du fait du report à la suite de l'absence de quorum, le conseil se soit prononcé plus de deux mois après sa saisine n'a pas entaché d'irrégularité la procédure devant cette instance (Cour administrative d'appel de Paris, 1ère chambre 23/01/2015, 14PA01722).

Le Président du conseil de discipline convoque les parties 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 ainsi que le droit de se taire (Conseil d'État, Section, 19/12/2024, 490157). 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 (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 1ère chambre - formation à 3, du 10 février 2005, 04BX01268).

Ce délai est obligatoirement respecté en cas de report de la date de la réunion du conseil de discipline (Conseil d'Etat, 2 / 1 SSR, du 9 février 2000, 191227).

L'absence d'une des parties n'entrave pas le déroulement de la séance (Conseil d'État, 5ème et 4ème sous-sections réunies, 06/01/2006, 264449)

B – Les compétences du conseil de disciplines :

Après avoir délibéré, le conseil de discipline peut :

- ordonner une enquête complémentaire s'il ne se juge pas suffisamment éclairé. Le délai de deux mois pendant lequel le conseil doit se prononcer ne s'en trouve pas prorogé,
- proposer de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'au jugement du tribunal en cas de poursuites pénales du fonctionnaire,
- estimer qu'il n'y a pas lieu à sanction,
- proposer une sanction.

C – L'avis du conseil de discipline :

L'avis du conseil de discipline, après rédaction par le Président du conseil de discipline, est ensuite communiqué, sans délai, aux parties.

La jurisprudence considère que les dispositions réglementaires n'impliquent nullement que soit communiqué à l'intéressé, avant que soit édictée une sanction, le procès-verbal du conseil de discipline ; qu'une notification du sens de l'avis est, en tout état de cause, suffisante (Conseil d'État, 9ème chambre, 31/03/2017, 393627).

Le retard de la notification de l'avis du conseil de discipline n'affecte pas la régularité de la sanction infligée dans la mesure où le fonctionnaire poursuivi a été informé oralement du sens de l'avis du conseil de discipline auquel il a assisté et que cela ne le prive donc pas d'une garantie (CAA de BORDEAUX, 2ème chambre, 07/07/2020, 18BX03031).

L'avis du conseil de discipline doit être motivé et préciser si la sanction a été prise à l'unanimité ou à la majorité des membres présents.

Le conseil de discipline n'étant pas une juridiction, son avis n'est pas susceptible de recours. Malgré cela, le caractère irrégulier de l'avis peut être invoqué en cas de recours contre la sanction de l'autorité territoriale.

D – La décision de l'autorité territoriale :

Aucun texte n'enferme dans un délai déterminé la prise de sanction, le cas échéant, à l'issue de l'engagement d'une procédure disciplinaire.

La proposition émise n'est qu'un avis qui ne lie pas l'autorité territoriale. Il appartient ensuite à l'autorité territoriale de statuer sur la suite à donner à la procédure disciplinaire. Elle a possibilité de ne pas prononcer de sanction, de prononcer la sanction proposée ou de prononcer une sanction plus sévère.

Cependant, la bonne gestion du service invite à ne pas laisser s'écouler trop de temps entre l'engagement de la procédure disciplinaire et la décision de sanction. La jurisprudence évoque un délai raisonnable. Après consultation du dossier et respect d'un délai suffisant pour permettre à l'agent de faire des observations, le cas échéant, l'autorité pourra infliger une sanction disciplinaire.

En cas de saisine du conseil de discipline, 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. La sanction prononcée par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire est immédiatement exécutoire, même en cas de recours de l'agent. Aucune disposition légale ou règlementaire ni aucun principe général du droit n'impose à l'autorité administrative de recevoir l'agent public lors d'un entretien préalablement à la saisine du conseil de discipline ni, après la réunion de ce conseil, avant qu'elle ne prenne une éventuelle sanction disciplinaire (Tribunal administratif de Nîmes - 2ème chambre, 16 mai 2024 / n° 2400302).

La sanction prononcée doit être proportionnelle aux faits commis par l'agent. En cas de recours contentieux, le juge administratif vérifie que les faits reprochés à l'agent public justifient une sanction disciplinaire. Il s'assure également que la sanction retenue soit proportionnée à la gravité de ces fautes et ne soit ni trop sévère ni trop clémente (Conseil d'État, 2ème chambre, 27/03/2020, 427868).

LA FORME ET LES EFFETS DE LA SANCTION

1. Pour les fonctionnaires

Hors du cas de l'avertissement, notifié à l'agent par lettre recommandée avec accusé de réception ou remise en main propre contre décharge, les sanctions disciplinaires sont prononcées par arrêté individuel entrant en application à la date de notification. L'autorité territoriale doit motiver son arrêté en y faisant figurer de manière expresse les éléments de droit et de fait qui sont au fondement de la décision de sanction.

L'autorité territoriale 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 (Cour administrative d'appel de Douai, 3e chambre - formation à 3, 14/03/2013, 12DA00813).

2. Pour les agents contractuels

Si après la procédure régulièrement effectuée, l'autorité territoriale décide de licencier sans préavis ni indemnité un agent contractuel, elle lui notifie sa décision par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par lettre remise en main propre contre décharge.

Cette lettre précise le ou les motifs du licenciement, ainsi que la date à laquelle celui-ci doit intervenir en considération des congés annuels dont l'agent dispose.

LES DIFFÉRENTES SANCTIONS, INSCRIPTION AU DOSSIER ET EFFACEMENT

1. Pour les fonctionnaires titulaires

Sanctions		Inscription au dossier de l'agent	Conditions d'effacement de la sanction
Premier groupe	Avertissement	Non	
	Blâme	Oui	Effacées automatiquement du dossier au bout de trois ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période
	L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours	Oui	
Deuxième groupe	La radiation du tableau d'avancement	Oui	Effacées du dossier à la demande du fonctionnaire après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire
	L'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur	Oui	
	L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours	Oui	
Troisième groupe	La rétrogradation au grade immédiatement inférieur	Oui	Effacées du dossier à la demande du fonctionnaire après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire
	L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans	Oui	
Quatrième groupe	La mise à la retraite d'office	Oui	
	La révocation	Oui	

2. Pour les fonctionnaires stagiaires

Sanctions	Inscription au dossier de l'agent	Conditions d'effacement de la sanction
L'avertissement	Non	
Le blâme	Oui	Effacée automatiquement du dossier au bout de trois ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période
L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours	Oui	Effacée du dossier à la demande du fonctionnaire après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire
L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours	Oui	Effacée du dossier à la demande du fonctionnaire après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire
L'exclusion définitive du service	Oui	

3. Pour les agents contractuels

Sanctions	Inscription au dossier de l'agent	Conditions d'effacement de la sanction
L'avertissement	Non	
Le blâme	Oui	Effacées automatiquement du dossier au bout de trois ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période
L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours	Oui	
L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre jours à six mois pour les CDD et de quatre jours à un an pour les CDI	Oui	Effacée du dossier à la demande de l'agent après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire
Le licenciement, sans préavis ni indemnité de licenciement	Oui	

LA CONTESTATION DE LA SANCTION

1. Le recours gracieux

On entend par recours gracieux : le recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée.

Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai.

Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés.

La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Par conséquent, il est possible d'effectuer un recours gracieux auprès de l'administration dans un délai de deux mois.

Ce recours doit être fait par écrit en lettre recommandée avec accusé de réception à l'autorité territoriale. Il doit être motivé en expliquant les raisons de droit et les faits qui conduisent à contester la décision.

2. Le recours contentieux

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui infligent une sanction ou rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.

La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Par conséquent, après avoir effectué une demande de recours gracieux qui n'aurait pas abouti, il est possible d'effectuer un recours auprès du tribunal administratif dans un délai de deux mois.