

LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le régime disciplinaire a pour objet d'assurer le respect par le fonctionnaire des obligations auxquelles il est tenu à l'égard du service. La particularité de l'action disciplinaire est que les sanctions ne frappent pas la personne du fonctionnaire lui-même ni ses biens, mais sa carrière et ses avantages statutaires.

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

La faute donnant lieu à sanction peut consister en un manquement aux obligations légales ou en un agissement constituant en même temps une faute pénale.

D'une manière générale, il y a faute disciplinaire chaque fois que le comportement d'un fonctionnaire entrave le bon fonctionnement du service ou porte atteinte à la considération du service dans le public.

Il peut s'agir d'une faute purement professionnelle, mais également d'une faute commise en dehors de l'activité professionnelle (cas du comportement incompatible avec l'exercice des fonctions, ou du comportement portant atteinte à la dignité de la fonction).

En revanche, ne constituent pas des fautes passibles de sanctions disciplinaires :

- l'insuffisance professionnelle
- les comportements répréhensibles imputables à un état pathologique, si l'agent n'était pas responsable de ses actes lors de la commission des faits
- des faits couverts par l'amnistie.

1 L'enquête disciplinaire

➤ Le déclenchement des poursuites

Il revient à l'autorité hiérarchique (celle qui est investie du pouvoir de nomination). Mais en cas de carence, il peut revenir au médiateur de la République d'engager «une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive» (loi du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur).

L'action disciplinaire étant imprescriptible, les poursuites peuvent être déclenchées à toute époque, selon le principe d'opportunité des poursuites : il appartient à l'autorité hiérarchique d'apprécier s'il faut poursuivre ou non, et elle peut s'abstenir même lorsqu'il n'y a pas de doute quant à la faute disciplinaire.

➤ Indépendance de l'action disciplinaire et de l'action pénale

L'enquête disciplinaire est indépendante de l'enquête judiciaire : l'autorité hiérarchique ne tient pas compte de l'existence ou non de poursuite au pénal pour décider de l'opportunité de la poursuite disciplinaire (CE 24 juillet 1987 Conseil départ. de l'ordre des médecins de l'Ariège) Cependant elles ne sont pas complètement coupées l'une de l'autre puisque le juge d'instruction doit avertir

l'autorité dont relève le prévenu s'il est fonctionnaire, l'autorité devant procéder alors à des vérifications.

➤ **Charge de la preuve**

Elle revient à l'administration (CE 8 juin 1966 Banse). L'enquête est diligentée par un «fonctionnaire de confiance», qui prend la responsabilité des opérations de vérification, le cas échéant avec un officier de police judiciaire.

Avant de déclencher les poursuites, l'autorité peut, si la gravité des faits le justifie, prononcer contre le fonctionnaire une mesure conservatoire (et non disciplinaire) de suspension provisoire. Cette décision peut ne pas être motivée puisqu'elle ne préjuge pas la suite de la procédure. Ce pouvoir de suspension est de droit commun.

2 Principes généraux de la procédure

Les garanties normales de la procédure (excepté la règle de communication du dossier) peuvent être retirées à un agent lorsqu'il a exercé de manière abusive le droit de grève, lorsqu'il s'est soustrait aux recherches ou au débat, ou lorsqu'il a abandonné son poste sans excuse.

➤ **La communication du dossier**

Loi de finances du 22 avril 1905 : «tous les fonctionnaires (...) ont droit à la communication de leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté.» C'est un principe général du droit qui touche tous les fonctionnaires, y compris ceux qui sont à la discrétion du gouvernement (pouvant être révoqués à tout moment et sans motif particulier).

Après avoir reçu sa mise en demeure, le fonctionnaire doit demander lui-même la communication de son dossier. Celui-ci comprend toutes les pièces liées au débat disciplinaire et le dossier individuel du fonctionnaire, la présence de pièces supplémentaires, n'ayant donc pas de rapport avec le débat, n'est pas un vice de procédure. La communication est personnelle et confidentielle. Elle se fait sur place et la copie est interdite. La mauvaise volonté d'un fonctionnaire qui refuserait de prendre communication de son dossier n'empêche pas la procédure de suivre son cours.

➤ **La consultation de la CAP siégeant en conseil de discipline**

La deuxième garantie importante accordée aux fonctionnaires et la saisine d'un organisme avant le prononcé de sanctions (En effet, aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement et le blâme ne peut être prononcée sans qu'elle ait été préalablement consultée). Cette garantie n'est obligatoire que si elle est prévue par un texte.

□ Rôle et composition

- Pour les fonctionnaires civils, l'organisme est la commission administrative paritaire siégeant en formation restreinte (composée pour moitié de représentants de l'administration et de représentants du personnel, de grade supérieur ou égal à celui du fonctionnaire poursuivi).
- Les membres de la CAP sont tenus au secret professionnel. Au cours d'une affaire les membres du conseil ne peuvent changer. Ils ne peuvent prendre part au vote sans avoir assisté à l'ensemble de la discussion.
- Dans tous les cas, elle est présidée par le président de la CAP, c'est-à-dire un représentant de l'administration.
- Un certain nombre de règles d'indépendance et d'impartialité (critères appréciés par le juge administratif) ont été fixées par la jurisprudence : ainsi l'avis du conseil de discipline peut être entaché d'irrégularité dès lors que l'un de ses membres avait manifesté dans l'exercice de ses fonctions, une animosité notoire envers l'agent (CE, 26 février 1972, Baillet).
- L'administration n'a pas à notifier au fonctionnaire poursuivi le nom des membres composant le conseil de discipline et le fonctionnaire n'a aucun droit de récusation.
- Pour délibérer valablement le conseil doit comporter les 3/4 au moins de ses membres.

□ Procédure

- La procédure doit être contradictoire.
Le fonctionnaire peut se faire assister d'un ou plusieurs défenseurs de son choix, notamment par un avocat.
Il est également autorisé à citer des témoins tout comme l'administration. Les témoins ne peuvent être cités qu'en présence de l'intéressé, sauf cas particulier où ce dernier, prévenu, refuse de se rendre devant le conseil.
- Le fonctionnaire doit disposer d'un temps suffisant pour préparer sa défense (15 jours selon le statut général de 1983). Les articles 3 et 5 du décret du 25 octobre 1984 précité prévoient qu'il doit être convoqué quinze jours au moins avant la date de la réunion du conseil de discipline
- Le fonctionnaire peut demander (une seule fois) le report de la séance, empêché de comparaître pour cause de maladie, dûment motivé par certificat médical, il peut demander un report de la réunion.
En l'absence d'une telle démarche, le conseil peut valablement se réunir hors de sa présence (CE, 29 septembre 1982, Mme Vernel).
- Le fonctionnaire peut déposer des observations écrites qui seront lues, le cas échéant, après le rapport de l'administration au début de la séance. Le fonctionnaire (tout comme l'administration) peut citer un ou plusieurs témoins qui peuvent témoigner par oral ou par écrit.
- Le président du conseil de discipline doit en premier lieu exposer les conditions dans lesquelles il a été satisfait à la règle de consultation de son dossier individuel par le fonctionnaire. La jurisprudence la reconnaît comme

une formalité substantielle : sa méconnaissance entraîne l'annulation automatique de la décision, même si cette méconnaissance n'a eu en l'espèce aucune incidence sur la décision. Toutefois le moyen tiré de l'inobservation de cette règle n'est pas d'ordre public.

- Le conseil de discipline ne peut se prononcer que sur le fondement d'un rapport d'enquête émanant de l'autorité disciplinaire relatant de façon claire et circonstanciée, les faits reprochés, la gravité d'une faute s'appréciant eu égard à son contexte et aux circonstances dans lesquelles ces faits se sont produits.
- Le conseil peut, s'il ne se juge pas suffisamment éclairé sur les faits, demander, à la majorité des membres présents, un complément d'enquête.
- Le conseil se voit soumettre successivement par le président, les différentes sanctions statutairement prévues à l'article 66 de la loi no 84-16 du 11 janvier 1984 précité, dans un ordre de gravité décroissant.
 - *quatrième groupe* :
 - révocation
 - mise à la retraite d'office
 - *troisième groupe* :
 - exclusion temporaire (3 mois à 2 ans)
 - rétrogradation ;
 - *deuxième groupe* :
 - déplacement d'office
 - exclusion temporaire de fonctions (durée maximale 15 jours) ;
 - abaissement d'échelon ;
 - radiation du tableau d'avancement ;
- Le conseil de discipline délibère à huis clos hors de la présence du fonctionnaire et de ses défenseurs et doit se prononcer dans un délai de un mois à compter du jour où il a été saisi, délai porté à deux mois en cas de complément d'enquête.

Toutefois ce délai n'est pas édicté à peine de nullité (CE, 10 juillet 1963, hôpital hospice Georges Renon). Il est indicatif.
- Le conseil adopte une proposition à la majorité, si la majorité ne peut être atteinte, le conseil est quand même réputé avoir été consulté.
- L'avis de la CAP doit être motivé de manière particulièrement circonstanciée ; il n'a pas à être communiqué à l'intéressé et il n'est pas susceptible de recours, il est ensuite transmis à l'autorité hiérarchique qui a ainsi le premier et le dernier mot.

3 La décision et les recours

L'avis émis par le conseil de discipline ne lie pas l'autorité disciplinaire ; si elle ne s'y conforme pas, elle a pour seule obligation d'en informer le conseil de discipline et de préciser ses motifs.

L'autorité disciplinaire ne peut retenir que les motifs examinés par la commission ; en aucun cas elle ne peut prononcer une sanction sur la base de griefs non connus du conseil de discipline (CE, 22 février 1980, Acquaviva).

L'autorité disciplinaire ne peut infliger que les seules sanctions prévues réglementairement. A l'inverse, en cas de recours, le juge s'attachera à

déterminer le prononcé de sanctions déguisées, non assorties des garanties légales imposées à l'administration en matière disciplinaire.

La décision infligeant la sanction doit être motivée. N'est pas considérée comme une motivation la simple référence à l'avis du conseil de discipline. Sont à bannir les formules de motivation se limitant à « vu l'avis de la CAP... ».

L'autorité disciplinaire a obligation de préciser par 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 » (CE, 17 novembre 1982, Kairenga). Elle peut rendre publique la sanction et ses motifs.

L'autorité hiérarchique n'est pas liée par un délai. Sa décision est immédiatement exécutoire nonobstant la saisine de la commission de recours.

□ Recours gracieux ou hiérarchique

Un fonctionnaire qui s'estime frappé d'une sanction abusive peut présenter un recours gracieux auprès de l'autorité qui a infligé la sanction : celle-ci peut la maintenir, l'atténuer ou la retirer dans les conditions de droit commun. Le supérieur hiérarchique appelé à exercer son contrôle sur la légalité d'une décision de sanction prise par son subordonné peut annuler la décision litigieuse, la maintenir ou la rapporter

□ Recours devant le CSFPE

Le fonctionnaire à l'encontre duquel une sanction disciplinaire a été prononcée peut saisir la commission de recours du CSFPE dans les conditions précisées à l'article 10 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984. L'administration, lors de la notification de la sanction, doit communiquer à l'intéressé les informations de nature à lui permettre de déterminer si les conditions de saisine de la commission de recours se trouvent réunies. Le recours ne suspend pas l'exécution de la sanction qui est immédiatement exécutoire. La commission émet soit un avis déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête qui lui a été présentée, soit une recommandation tendant à faire lever ou modifier la sanction infligée. La recommandation ne lie pas l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui reste libre de maintenir la sanction. Si cette autorité accepte d'en tenir compte, sa nouvelle décision se substitue rétroactivement à celle qui a été initialement prise.

□ Recours contentieux

Le recours ne suspend pas l'exécution de la sanction. Le recours doit être intenté dans le délai de 2 mois à compter de la date de notification de la décision litigieuse (prorogation si recours gracieux ou avis du CSFPE). Le juge administratif vérifie :

- si l'auteur de l'acte était compétent
- si les règles de forme et de procédure ont été respectées
- l'exactitude matérielle des faits
- s'il n'y a pas eu violation de la loi, détournement de procédure ou de pouvoir

- s'il n'y a pas eu erreur manifeste d'appréciation
- si l'agent était responsable de ses actes lors de la commission des faits, en cas d'altération des facultés ou de troubles pathologiques.

Amnistie

Enfin le dernier moyen d'effacer une sanction disciplinaire est l'amnistie.

Sources :

- *Loi n° 83-634 du 13-07-1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.*
- *Loi n° 84-16 du 11-01-1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.*
- *Décret n° 84-961 du 25-10-1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État.*