

LE DISCIPLINAIRE POUR LES NULOS



SOMMAIRE

- Références juridiques
- Préambule
- Les droits et obligations du fonctionnaire
- La faute disciplinaire
- La procédure disciplinaire
- Les sanctions disciplinaires
- Les voies de recours
- La suspension (mesure conservatoire)

LE DISCIPLINAIRE

CGT-PJJ

263 rue de Paris, Case 500, 93514 MONTREUIL Cedex

Tél: 06.33.33.02.50 Mail: national@cgtpjj.fr

<https://www.cgtpjj.org>

1 Textes de références :

- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
- Décret n°82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
- Décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.
- Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
- Décret n°94-874 du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'Etat et de ses établissements publics.
- Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires.
- Articles L530-1 à L533-6 du Code Général de la Fonction Publique du 24 novembre 2021.

1.1 Pourquoi ce document pour « Les Nulos » ?

Ce document « Pour les nulos » se veut didactique et vise à :

- Renforcer vos connaissances sur vos droits.
- Permettre de vous défendre en cas de procédure disciplinaire ou de menace de procédure disciplinaire.
- A répondre aux interrogations les plus courantes.
- Affirmer les revendications de la CGT PJJ en la matière.

**« Connaître ses droits, c'est l'assurance de mieux se défendre »
« Connaître ses devoirs, c'est l'assurance de mieux se protéger »**

2/ Préambule :

Une procédure disciplinaire ne peut être engagée que lorsque des faits constitutifs d'une faute professionnelle ont été commis. Cette faute professionnelle est définie au regard des textes régissant le statut général des fonctionnaires mais aussi et surtout par la jurisprudence ! Constitue une faute tout comportement ou agissement incompatible avec le statut de fonctionnaire.

Tout comportement d'un agent constituant un manquement à l'une des obligations imposées au fonctionnaire est susceptible d'être considéré comme une faute. Cette faute peut également être commise en dehors du service ou de l'exercice des fonctions. Cependant, une sanction ne peut être prononcée que si l'exactitude matérielle des griefs retenus à l'encontre de l'agent est établie par les pièces du dossier. Il appartient à l'administration d'apporter la preuve matérielle de la culpabilité de l'agent. Enfin, sachez que la reconnaissance d'une faute disciplinaire est toujours en lien avec un manquement lié aux obligations du fonctionnaire.

3/ Les obligations du fonctionnaire, qu'elles sont-elles ?

- ⇒ **Obligation de service.** Les absences injustifiées constituent une faute susceptible de donner lieu à une sanction. Des dérogations sont possibles sous certaines conditions par exemple dans le cadre du cumul d'activité par exemple.
- ⇒ **Obligation d'obéissance hiérarchique.** Tout fonctionnaire doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique. La désobéissance peut dans certains cas être retenue comme faute. Toutefois, il existe également un droit à désobéir dans le cas où l'ordre est manifestement illégal et de nature à compromettre l'intérêt public. Par exemple, si le supérieur hiérarchique ordonne à son subordonné de commettre une infraction. Aussi, une dérogation au devoir d'obéissance existe sous certaines conditions notamment pour les lanceurs d'alerte.
- ⇒ **Obligation de dignité : Inscrite par la loi du 16 avril 2016.** Il s'agit ici de ne porter atteinte à l'image de l'administration et donc à sa réputation, et ce même en dehors de son service. Cela passe par exemple par le respect d'une obligation de dignité dans sa tenue vestimentaire, dans ses propos et ses agissements. Voici quelques exemples où des agents pourraient se voir infliger une sanction disciplinaire : dénoncer des comportements de collègues dans le but de nuire, agent en état d'ébriété avec des comportements inadaptés dans un lieu public... De notre point de vue, le devoir de dignité pose de sérieuses difficultés d'appréciation. Il s'expose à la subjectivité et son contour est difficile à limiter. Nous attirons l'attention sur le fait que cette disposition est aujourd'hui inscrite dans le marbre législatif. Pour rappel, ce terme renvoie à l'ancienne formule législative "Bonne moralité" instituée sous Vichy et avait été supprimée par la loi du 13 juillet 1983.
- ⇒ **Obligation d'impartialité :** L'action des fonctionnaires ne peut être motivée que par des considérations impartiales. A ce titre les fonctionnaires ne peuvent avoir notamment :
- ► un intérêt personnel dans un dossier.
 - ► une animosité personnelle à l'égard du destinataire de l'acte.
- ⇒ **Obligation de neutralité :** Principe à valeur constitutionnelle qui vaut pour tous les services publics. Concerne donc l'interdiction d'expression de toute conviction : religieuse, philosophique, syndicale et politique (pas de participation à une campagne électorale ou à sa préparation durant les heures de service, pas de port de signe religieux ostentatoire pendant son service...)
- ⇒ **Obligation de probité et intégrité :** Le fonctionnaire ne doit pas utiliser les moyens du service à des fins personnelles ou à s'exposer à des conflits d'intérêts. En somme, il a le devoir d'être honnête, intègre et désintéressé.
- ⇒ **Obligation de réserve.** Tout agent doit veiller à mesurer ses propos lorsqu'il s'exprime publiquement. Ses propos ne doivent pas porter atteinte à ses collègues, à sa hiérarchie, à l'administration ou aux pouvoirs publics. La portée de cette obligation est appréciée au cas par cas par l'autorité hiérarchique sous contrôle du juge administratif, charge à lui et à lui seul de la définir. Cette obligation n'apparaît pas dans le statut général des fonctionnaires. Elle est imposée par le juge administratif. L'obligation de réserve est une construction jurisprudentielle complexe qui varie d'intensité en fonction de critères divers (place du fonctionnaire dans la hiérarchie, circonstances dans lesquelles il s'est exprimé, modalités et formes de cette expression). **Les représentants syndicaux** bénéficient d'une liberté d'expression plus large, à la condition de s'exprimer en qualité de représentant du personnel et dans la limite du périmètre de la loi (interdiction d'injure publique, de diffamation publique, de provocation à la haine, etc...) Soulignons qu'il est parfois tentant pour l'administration d'instrumentaliser le devoir de réserve afin de restreindre ce qui pourrait la gêner. La CGT PJJ n'hésitera pas à dénoncer tout abus en la matière. Force est de constater qu'en confiant le contrôle de cet équilibre (Droit à la liberté d'expression et devoir de réserve) au juge administratif, le législateur a laissé une large place à l'incertitude voire à l'insécurité juridique.

4/ C'est quoi une faute disciplinaire ?

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 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). Pour l'administration, un ensemble « de petits manquements » peuvent constituer une faute disciplinaire susceptible d'un passage en commission de discipline. La CGT PJJ condamne cette méthode à charge et revendique que tous les manquements reprochés soient clairement qualifiés en faute disciplinaire dans le rapport de saisine de l'administration. A défaut de pouvoir les qualifier, ces « manquements » ne doivent pas être retenus contre l'agent. Lorsqu'une faute ou un comportement susceptible de constituer une faute sont connus de l'administration, celle-ci dispose d'un **délai de 3 ans pour engager une procédure disciplinaire** (article 36 de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 16 avril 2016). Au-delà, les faits sont réputés prescrits.

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

- L'insuffisance professionnelle. Cependant, la CAP est compétente pour siéger à un conseil relevant de 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 ou par la prescription.

Faute disciplinaire et faute pénale : Peut-on être sanctionné deux fois ?

Le droit disciplinaire est autonome par rapport au droit pénal. La répression disciplinaire et la répression pénale s'exercent donc distinctement.

- Un même fait peut justifier à l'encontre de la même personne une sanction pénale et disciplinaire. La règle *Non bis in idem* ne s'applique pas dans cette disposition.
- L'autorité investie du pouvoir disciplinaire n'est pas liée par la décision intervenue au pénal, sauf en ce qui concerne la constatation matérielle des faits. En effet, l'autorité administrative ne peut pas nier les constatations matérielles faites par un juge.

Dans le cadre d'une procédure judiciaire en cours et dans le respect de la présomption d'innocence, la CGT milite pour que l'autorité administrative se prononce après la décision de l'autorité judiciaire. Ainsi, il appartient à l'administration d'adapter les mesures conservatoires telles que la suspension au regard du délai de jugement. Cependant, quand un agent est condamné pénalement et que la nature des faits n'impacte pas l'image de l'administration (ou sur les usagers ou professionnels), la sanction disciplinaire n'est pas automatique ! Toute infraction pénale ne doit pas nécessairement conduire à des poursuites disciplinaires.

3/ La procédure disciplinaire : Quels sont mes droits ?

- Le droit à la communication de l'intégralité de son dossier administratif. L'administration n'a que l'obligation d'informer l'agent de ce droit. Toutefois, le bureau RH3 convoque l'agent à la centrale pour la consultation de son dossier. Ses frais de déplacement sont pris en charge par l'administration (DIR) mais pas pour le ou les défenseurs. Depuis 2020, les dossiers administratifs des agents nouvellement recrutés sont dématérialisés.
- Droit au fonctionnaire de présenter des observations écrites ou orales.
- Le droit d'apporter tous documents utiles.
- Le droit de citer un ou plusieurs témoins.
- Le droit de reporter le conseil de discipline (à une seule reprise).
- La possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix : (Collègues/Avocats/Représentants du personnel...).

Sur demande de l'agent et dans la mesure du possible, la CGT PJJ peut proposer les services d'un camarade pour l'accompagner dans sa défense.

L'instruction du dossier:

Une enquête peut être effectuée (à l'initiative de l'administration ou du conseil de discipline). L'enquête est indispensable car la sanction doit être motivée en fait et en droit et c'est donc à l'administration de démontrer que les faits reprochés ont existé et qu'ils méritent d'être sanctionnés. L'enquête va permettre de vérifier la réalité matérielle des faits reprochés, et de vérifier l'éventuelle imputabilité à l'agent, de qualifier les faits reprochés, c'est à dire d'identifier l'obligation professionnelle enfreinte et de retenir conséquemment la qualification du manquement qui lui correspond.

Si l'administration souhaite poursuivre, le conseil de discipline (en formation CAP) est saisi par un rapport de l'autorité administrative.

La convocation devant le conseil de discipline :

L'administration doit également convoquer l'agent en respectant la procédure, sous peine d'irrecevabilité :

- Le fonctionnaire doit être convoqué par le président du conseil de discipline 15 jours au moins avant la date de la réunion par lettre recommandée avec Accusé de Réception.
- Les faits reprochés doivent être explicités et qualifiés juridiquement.
- Ce courrier doit informer l'agent de l'ensemble de ses droits, sous peine de nullité de la procédure (Droit à la défense/Témoins/Consultation du dossier administratif...)

Le conseil de discipline : Comment ça se déroule ?

Le conseil de discipline est réuni en formation CAP. Elle est composée, de manière paritaire, de représentants du personnel et des représentant de l'administration. Après avoir vérifié le quorum, le conseil débute toujours par la lecture du rapport de saisine. Ensuite, le ou la président(e) de la CAP invite l'agent à s'exprimer sur les griefs qui lui sont reprochés en suivant la chronologie du rapport. Chaque membre a la possibilité de questionner l'agent et les éventuels témoins. Quand les questions sont épuisées, l'agent est invité à prendre la parole une dernière fois et ne doit pas être interrompu. Ensuite, il est invité (ainsi que les éventuels défenseurs) à se retirer du conseil afin que l'ensemble des membres puissent délibérer. Pour délibérer valablement, le conseil doit comporter les 3/4 au moins de ses membres. Le conseil ne rend qu'un avis et n'est donc pas susceptible de recours. Seule l'autorité ayant pouvoir de nomination peut notifier la sanction, charge à elle de suivre l'avis du conseil ou pas.

4/ Les sanctions et les principes :

Catégories de l'agent	Echelle des groupes	Sanctions	Avis du conseil de discipline
Titulaires	1 ^{er} Groupe	<ul style="list-style-type: none">• Blâme• Avertissement• L'exclusion temporaire de 1 à 3 jours	NON
	2 ^{ème} Groupe :	<ul style="list-style-type: none">• L'abaissement d'échelon• L'exclusion temporaire (de 4 à 15 jours).• Radiation au tableau d'avancement.• Le déplacement d'office	OUI
	3 ^{ème} Groupe	<ul style="list-style-type: none">• La rétrogradation• L'exclusion temporaire de 16 jours à 2 ans.	OUI
	4 ^{ème} Groupe	<ul style="list-style-type: none">• La révocation• La mise à la retraite d'office	OUI

Stagiaires	Groupe unique	<ul style="list-style-type: none"> • Avertissement • Blâme 	NON
		<ul style="list-style-type: none"> • L'exclusion temporaire, avec retenue de rémunération pour une durée maximale de deux mois. A l'exclusion du supplément familial • Le déplacement d'office. • L'exclusion définitive de service. 	OUI
Contractuels	Groupe unique	<ul style="list-style-type: none"> • L'avertissement. • Le blâme 	NON
		<ul style="list-style-type: none"> • L'exclusion temporaire des fonctions avec retenue de traitement pour une durée maximale de • six mois pour les agents recrutés pour une durée déterminée et d'un an pour les agents sous contrat à durée indéterminée • Le licenciement, sans préavis ni indemnité de licenciement. • Les licenciements pour motif disciplinaire ouvrent droit aux allocations chômage. 	OUI

Observations sur les sanctions du 1^{er} groupe :

Vous noterez que seules les sanctions du premier groupe peuvent être prononcées sans l'avis du conseil de discipline. Néanmoins, l'agent peut demander à consulter son dossier et pourra apporter tous les éléments qu'il jugera utile. La CGT PJJ rappelle que seule l'autorité qui a pouvoir de nomination a pouvoir disciplinaire. Donc, seule la Directrice de la PJJ peut notifier une sanction à un agent. Ainsi, nous rappelons que les directeurs de service et les directeurs territoriaux ne peuvent prononcer d'avertissement ou de blâme. Nous encourageons l'ensemble des agents à saisir la CGT PJJ en cas de non respect de cette règle.

Un nouveau projet est en cours pour 2024 (certainement voté lors d'un prochain CSA Ministériel et CSA PJJ) sur la déconcentration des sanctions du 1^{er} groupe.

La CGT PJJ est contre ce projet qui vise une fois de plus à renforcer le pouvoir des DIR et viendra affaiblir le droit à la défense. Les organisations syndicales deviennent totalement absents de la procédure et le contradictoire ne se ferait que sur la base d'un compte-rendu écrit.

Les principes de la sanction :

- La sanction ne peut être rétroactive.
- Plusieurs sanctions ne peuvent être prononcées à raison des mêmes faits.
- La sanction doit être motivée.
- Elle doit être proportionnée à la faute commise.
- Le caractère individuel de la sanction.
- La sanction doit être prévue par la loi.

Notification de la sanction :

La sanction est notifiée au fonctionnaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La lettre recommandée ou l'arrêté de sanction précise au fonctionnaire les différentes voies de recours dont il dispose et les délais pour les mettre en œuvre. L'administration doit aussi communiquer à l'intéressé les éléments lui permettant de déterminer si les conditions de saisine de la commission de recours du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat sont réunies. La sanction prononcée par l'autorité disciplinaire est immédiatement applicable. L'autorité disciplinaire peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publique la décision portant sanction et ses motifs, la décision de publication doit alors être motivée.

Effacement des sanctions. Le blâme et l'exclusion jusqu'à 3 jours sont versés au dossier du fonctionnaire contrairement à l'avertissement qui est conservé dans un registre séparé. Ces deux sanctions sont automatiquement effacées du dossier de l'agent au bout de 3 ans si aucune sanction n'a été prononcée durant cette période. Pour les autres sanctions, les fonctionnaires peuvent demander l'effacement des sanctions au bout de 10 ans. La demande doit être adressée au ministre qui ne se prononce qu'après l'avis du conseil de discipline **La CGT PJJ revendique le droit à l'oubli et demande que la période de 10 ans soit abaissée à 5 ans.**

Les sanctions disciplinaires déguisées : Une sanction disciplinaire déguisée est une mesure qui a le caractère d'une sanction mais qui est infligée sans que la procédure disciplinaire ait été engagée. La sanction disciplinaire déguisée se caractérise par une volonté de l'autorité administrative de sanctionner l'agent, et porte atteinte aux intérêts professionnels de celui-ci. **Par exemple une lettre reprochant à un fonctionnaire "un comportement contraire à ses obligations" et de lui faire savoir que cette lettre sera versée à son dossier, constitue une mesure disciplinaire déguisée, susceptible d'être déférée à la juridiction administrative par la voie du recours pour excès de pouvoir. L'intimidation par la menace disciplinaire est inadmissible. La CGT PJJ encourage tous les agents à nous saisir en pareil cas.**

Aujourd'hui, face à la croissance des Mutations dans l'Intérêt du Service (MIS) depuis la loi de la transformation publique du 6 août 2019 et la disparition des CAP dans ce domaine, la CGT PJJ constate aussi que cette mesure s'apparente très souvent à une sanction déguisée.

5/ Les voies de recours

Recours gracieux : Consiste pour l'agent à demander à l'autorité qui a infligé la sanction de la retirer. L'autorité peut atténuer la sanction, la modifier ou la retirer selon les principes applicables au retrait des actes administratifs unilatéraux. Cependant, si cette sanction est créatrice de droits pour un tiers, le retrait ne peut légalement intervenir que dans un délai de quatre mois à compter de la décision initiale.

Le recours hiérarchique : Consiste pour l'agent à demander au supérieur hiérarchique de l'autorité qui a pris l'acte d'exercer un contrôle sur la légalité de la décision de sanction. L'autorité hiérarchique peut sous certaines conditions annuler la décision litigieuse, la maintenir en modifiant les motifs le cas échéant ou lui substituer une sanction plus légère. L'autorité saisie ne peut pas aggraver la sanction de l'intéressé

Délai : Le recours gracieux et le recours hiérarchique obéissent aux conditions de droit commun en matière de délai. Ils peuvent être présentés dans un délai de deux mois à compter de la notification de la sanction. L'exercice d'un tel recours a pour effet de proroger le délai de recours contentieux. Il est donc suspensif.

Important : Si la demande de recours a été transmise à une autorité incompétente, celle-ci a l'obligation de la transférer à l'autorité compétente. L'absence de réponse de l'administration pendant plus de 2 mois par l'autorité administrative vaut décision implicite de rejet. Nous vous conseillons d'envoyer systématiquement vos différents recours par lettre en A/R.

Recours devant le Conseil Supérieur de la Fonction Publique d'Etat : Le fonctionnaire à l'encontre duquel une sanction disciplinaire a été prononcée peut saisir la commission de recours du CSFPE sous certaines conditions. 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. A savoir :

- Lorsque l'autorité disciplinaire a prononcé une sanction de révocation ou de mise à la retraite d'office si le conseil de discipline n'avait pas proposé ces sanctions ou ne l'avait fait qu'à une majorité inférieure aux deux tiers.

- Lorsque la sanction prononcée a été l'abaissement d'échelon, le déplacement d'office, la rétrogradation, l'exclusion temporaire pour une durée supérieure à huit jours si le conseil de discipline avait proposé une sanction moins sévère ou si aucune proposition y compris celle d'exclure la sanction, n'a obtenu la majorité au sein du conseil de discipline.

Délai : 1 mois à compter de la notification de la sanction.

Dans le cadre d'un recours contentieux, sachez que 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 ainsi qu'une éventuelle disproportionnalité de la sanction.
- si l'agent était responsable de ses actes lors de la commission des faits, en cas d'altération des facultés ou de troubles pathologiques.

En cas d'annulation de la sanction en contentieux, l'agent peut prétendre à des indemnités sous certaines conditions et aucune mention quant aux poursuites disciplinaires ne doit apparaître dans le dossier administratif de l'agent.

6/ La suspension

L'agent suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de 4 mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité, ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé, sauf s'il fait l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions. Au-delà de 4 mois, le traitement est de moitié mais l'administration doit motiver pour l'intérêt du service de maintenir la suspension.

La suspension est une mesure conservatoire et provisoire. Elle ne présente pas par elle-même un caractère disciplinaire et, à ce titre, n'est pas soumise aux garanties disciplinaires. La suspension ne peut être prononcée qu'en cas de faute grave ou d'infraction pénale. La suspension ne rompt pas le lien unissant l'agent à l'administration. Le fonctionnaire est considéré comme étant en activité, continue de bénéficier de l'ensemble des droits reconnus par le statut et reste soumis également aux obligations prévues par le statut et notamment à l'obligation de réserve. La suspension ne peut être rétroactive et prend effet à compter de sa notification. Le caractère de vraisemblance est suffisant et la décision n'a pas à être motivé.

Il n'est pas nécessaire de lui annoncer qu'il peut consulter son dossier et il n'a pas à réunir les éléments de défense. Toutefois l'agent ne rompt pas le lien avec l'administration. Le conseil doit être saisi sans délai. La faute n'a pas besoin d'être démontré à ce stade de la procédure. Le caractère de vraisemblance est suffisant et la décision n'a pas à être motivé.

La suspension prend fin dans trois hypothèses :

1. levée de la mesure : l'administration a toujours la possibilité de lever une mesure de suspension, s'il lui apparaît que le fonctionnaire peut rejoindre son poste sans inconvénient pour le fonctionnement du service. La levée de la suspension n'a pas pour effet obligatoire l'abandon des poursuites disciplinaires ;
2. décision à l'issue de la procédure disciplinaire : la suspension prend normalement fin quand l'autorité hiérarchique compétente a statué sur le cas du fonctionnaire suspendu à l'issue de la procédure disciplinaire ;
3. rétablissement dans les fonctions à l'issue du délai de 4 mois : le fonctionnaire suspendu est, à l'issue des 4 mois de suspension, rétabli dans ses fonctions, sauf s'il fait l'objet de poursuites pénales.

Remarque : Le rétablissement dans les fonctions n'implique cependant pas l'abandon des poursuites disciplinaires.

