

La discipline

[Articles L530-1 et suivants du Code Général de la Fonction Publique](#)
[Décret n° 89-677 du 18 septembre 1989](#) modifié

Le fonctionnaire territorial est soumis à un ensemble d'obligations tenant à sa qualité d'agent public et justifiées par le fait qu'il participe à l'exécution du service public.

Il doit, en conséquence, respecter des règles, communes à tous les fonctionnaires, qui impliquent notamment l'accomplissement de la tâche qui lui est confiée, le respect des lois et règlements et l'obéissance à l'autorité hiérarchique. Il doit également avoir un comportement compatible avec l'exercice de ses fonctions.

Ces obligations sont précisées dans le livre I^{er} du code général de la fonction publique (voir fiche intitulée « [Droits et obligations des fonctionnaires](#) » classée en 1.00).

L'agent qui vient à manquer à ces obligations statutaires commet une faute le rendant passible d'une sanction disciplinaire, indépendante des peines prévues par les législations civiles et pénales.

LA FAUTE DISCIPLINAIRE

Le statut ne comporte aucune énumération des fautes. Il appartient à l'autorité territoriale de décider si le comportement de l'agent est ou non fautif et donc sujet ou non à sanction, en tenant compte du fait que les obligations du fonctionnaire varient selon la nature de l'emploi occupé et le grade tenu dans la hiérarchie.

L'autorité territoriale est seule compétente pour apprécier le caractère fautif des faits.

Il n'existe pas de définition de la faute disciplinaire. Elle peut être constituée par un manquement à une obligation professionnelle ou être étrangère à l'exercice de la fonction. Il peut donc s'agir d'une faute commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions pouvant par exemple entraver le bon fonctionnement des services (exemples : manquement à l'obligation de réserve ou à l'interdiction de cumul avec une activité privée, insatisfaction des demandes d'information du public, mauvais service...).

Il est admis que des faits commis hors service peuvent fonder une action disciplinaire au vu de trois critères combinés :

- la nature des fonctions
- l'étendue des responsabilités
- la gravité des faits.

Il n'existe pas de lien systématique entre faute pénale et faute disciplinaire : il peut y avoir cumul d'une sanction pénale et d'une sanction disciplinaire. Les principes en la matière sont ceux de l'indépendance des poursuites, mais aussi de l'opposabilité de l'exactitude des faits constatés par le juge pénal. Ainsi, l'affirmation expresse que les faits n'existent pas, ou au contraire qu'ils sont établis, est de nature à influencer sur la possibilité de déclencher des poursuites disciplinaires.

Il n'existe pas non plus de barème de proportionnalité entre une faute et une sanction, ni de liste des fautes au regard de l'échelle des sanctions.

On ne peut sanctionner professionnellement deux fois la même faute. Une nouvelle action ne pourra être intentée qu'à raison de faits nouveaux ou d'une prolongation de la faute.

LE POUVOIR DISCIPLINAIRE

Le pouvoir disciplinaire est le pouvoir d'infliger une sanction à raison d'une faute.

Il appartient exclusivement à l'autorité territoriale, laquelle dispose du pouvoir de nomination. Si l'autorité dispose du pouvoir disciplinaire, elle n'est absolument pas tenue de l'exercer, et conserve donc un pouvoir d'appréciation.

Ce pouvoir ne peut toutefois s'exercer que dans un cadre juridique précis :

- les sanctions susceptibles d'être prononcées sont limitativement énumérées par la loi. Toute autre sanction infligée non prévue par la loi serait frappée d'illégalité (la suppression d'emploi, d'indemnités, de logements de fonction, la diminution de la durée du travail, ... peuvent être considérées comme des sanctions déguisées).
- certaines procédures protectrices de l'agent s'imposent, tenant d'une part au principe de respect des droits de la défense (obligation de communication du dossier), et d'autre part à l'obligation de consulter la Commission administrative paritaire siégeant en Conseil de discipline (voir fiche intitulée « Le conseil de discipline » classée en 1.08.00) à partir des sanctions du 2^{ème} groupe.

LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

Les sanctions disciplinaires sont réparties en quatre groupes :

1^{er} groupe :

- ↳ **l'avertissement** : ce sont de simples observations, formulées par écrit, qui ne comportent pas de mention au dossier de l'agent.
- ↳ **le blâme** : il s'agit d'observations présentant un caractère plus grave que celles prononcées par l'avertissement. Le blâme doit faire l'objet d'un arrêté individuel, qui sera inscrit au dossier administratif de l'agent.

Ces deux sanctions n'influent pas sur le déroulement de carrière.

- ↳ **l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours**. Cette sanction a pour effet d'écarter le fonctionnaire de l'exercice de ses fonctions et d'entraîner la suppression de la rémunération (traitement et indemnités) pendant la durée correspondante.

Seules les sanctions du 1^{er} groupe peuvent être prises sans consultation préalable du conseil de discipline. Cependant la procédure en matière de communication de dossier doit être respectée.

2^{ème} groupe :

- ↳ **la radiation du tableau d'avancement** : cette sanction peut être prononcée à titre de sanction principale mais également à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des deuxième et troisième groupes.
- ↳ **l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent** : Cette sanction, qui a pour effet de classer le fonctionnaire concerné à l'échelon immédiatement inférieur à celui auquel il était parvenu, entraîne de ce fait une diminution de sa rémunération et un retard dans son avancement. Lors du reclassement dans le nouvel échelon inférieur, l'ancienneté acquise dans l'échelon précédent est conservée.
- ↳ **l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours**.

3^{ème} groupe :

- ↳ **la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent** : Cette sanction entraîne le classement du fonctionnaire au grade immédiatement inférieur. Cette sanction ne peut avoir pour effet de changer de cadre d'emplois.
- ↳ **l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans**.

4^{ème} groupe :

- ↳ **la mise à la retraite d'office** : Cette sanction entraîne la radiation définitive des cadres, mais permet la conservation des droits à pension, étant précisé que le fonctionnaire ne sera admis au bénéfice de sa pension de retraite qu'à la date où il aura atteint l'âge d'admission à la retraite. Si l'intéressé n'a pas atteint l'âge requis pour l'entrée en jouissance de la pension, celle-ci est alors différée. Un certificat de pension à jouissance différée doit alors être établi à son profit.
- ↳ **la révocation** : c'est la sanction la plus grave. Elle entraîne la radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaire. Il appartient au Conseil de discipline de donner un avis, sur l'existence et la qualification des faits retenus à l'appui de la révocation. Cette sanction ne prive pas l'agent des droits à pension qu'il a acquis et conduit donc, soit au rétablissement au régime général et à l'Ircantec du fonctionnaire qui n'a pas acquis suffisamment de droits pour bénéficier d'une pension CNRACL, soit au bénéfice d'une pension à jouissance différée jusqu'à l'âge d'admission à la retraite.



Remarques :

La période d'exclusion de fonctions n'entre pas en compte dans le calcul de l'ancienneté de service de l'agent (elle ne peut pas être prise, par exemple, pour l'avancement d'échelon ou de grade). Durant cette période d'exclusion, le fonctionnaire perd ses droits, non seulement à l'avancement mais également à la retraite.

Dans la mesure où il n'est plus en fonction et n'est plus rémunéré, on admet que le fonctionnaire ait la possibilité d'exercer une autre activité professionnelle lucrative dans le secteur privé.

La période d'exclusion temporaire de fonction ne constituant pas des services faits, il convient de la déduire également pour l'ouverture des droits au congé annuel.

LE SURSIS

L'exclusion temporaire de fonctions peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Celui-ci ne peut avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du troisième groupe, de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois.

L'intervention d'une exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ou d'une sanction disciplinaire des deuxième et troisième groupes pendant une période de cinq ans après le prononcé de l'exclusion temporaire entraîne la révocation du sursis. En revanche, si aucune sanction disciplinaire, autre que l'avertissement ou le blâme, n'a été prononcée durant cette même période à l'encontre de l'intéressé, ce dernier est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.

FORME

Les sanctions disciplinaires, sauf l'avertissement, ne peuvent être prononcées que sous la forme d'un arrêté individuel pris par l'autorité territoriale disposant du pouvoir disciplinaire. L'arrêté portant sanction disciplinaire ne fait pas partie des actes administratifs obligatoirement transmissibles au contrôle de légalité, sauf pour les sanctions du 4^{ème} groupe.

Il doit être motivé. La motivation d'un arrêté portant sanction disciplinaire est considérée comme valable :

- lorsque les faits reprochés sont précisés dans un des considérants de l'acte,
- lorsque cette décision vise l'avis du Conseil de discipline en déclarant se l'approprier et lorsque celui-ci est joint en annexe. L'obligation de motivation d'une sanction disciplinaire n'est toutefois pas remplie par la simple mention de l'avis favorable du Conseil de discipline.

Remarques :

Un arrêté portant sanction disciplinaire ne peut pas être uniquement motivé par l'inculpation pénale du fonctionnaire.

L'autorité territoriale peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publique la décision et ses motifs.

L'arrêté doit porter la mention de la possibilité de recours.

RADIATION DES SANCTIONS

Le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours sont effacés automatiquement au bout de 3 ans si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.

Le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire des deuxième ou troisième groupes peut, après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire, introduire auprès de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire dont il relève une demande tendant à la suppression de toute mention de la sanction prononcée dans son dossier. Un refus ne peut être opposé à cette demande qu'à condition qu'une autre sanction soit intervenue pendant cette période.

Il est à noter cependant que les modifications de situation administrative consécutives à une sanction disciplinaire subsistent après la radiation de celle-ci, la radiation n'entraînant pas de reconstitution de carrière.

AMNISTIE

Les sanctions disciplinaires peuvent également faire l'objet de mesures d'amnistie, décidées par un texte législatif. En ce qui concerne les sanctions amnistiées, si la sanction amnistiée doit cesser de figurer dans le dossier de l'agent, cette obligation ne concerne que les condamnations effacées par l'amnistie et non les faits. Les faits amnistiés peuvent être pris en considération pour fonder des décisions n'ayant pas le caractère de sanction ou pour apprécier la gravité des fautes à l'origine d'une sanction ultérieure.

LA SUSPENSION

La suspension, prévue par l'article L531-1 du code général de la fonction publique, constitue une mesure administrative conservatoire destinée à écarter temporairement de ses fonctions, dans l'intérêt du service, un agent ayant commis une faute grave (manquement aux obligations professionnelles ou infraction de droit commun). **Ce n'est pas une sanction disciplinaire.** En conséquence, cette mesure n'entraîne pas que le fonctionnaire soit mis à même de présenter au préalable sa défense.

Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Trois possibilités :

- ↳ Si, à l'expiration d'un 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.
- ↳ S'il fait l'objet de poursuites pénales et que les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle, il est également rétabli dans ses fonctions à l'expiration du même délai.
- ↳ Lorsque, sur décision motivée, il 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. La commission administrative paritaire de chaque catégorie compétente pour le corps ou cadre d'emplois d'origine du fonctionnaire est également tenue informée de ces mesures. 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 la rémunération mentionnée au deuxième alinéa. Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charges 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. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de la publicité du procès-verbal de rétablissement dans les fonctions.

REMARQUES

La radiation des cadres peut également être prononcée après perte de la nationalité française ou déchéance des droits civiques ou encore abandon de poste. Il ne s'agit pas dans ces cas d'une sanction disciplinaire, mais d'une mesure administrative, qui ne nécessite pas la saisine du Conseil de discipline. En revanche, l'appréciation des mentions portées au bulletin n° 2 pour déterminer si elles sont incompatibles avec l'exercice suppose la saisine du Conseil de discipline.

Le licenciement pour insuffisance professionnelle n'est pas non plus une sanction disciplinaire. Cette mesure ne peut toutefois être prononcée qu'après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire. Le licenciement pour insuffisance professionnelle ouvre droit au versement d'une indemnité correspondant aux 3/4 du traitement brut afférent au dernier mois d'activité multipliés par le nombre d'années de service, dans la limite de 15 ans.

Le Conseil de discipline, saisi en vue d'un licenciement pour insuffisance professionnelle ne peut se prononcer que sur la reconnaissance ou non de l'insuffisance professionnelle. Il ne peut pas proposer de substituer une sanction à cette mesure de licenciement.

AGENT A TEMPS NON COMPLET

Les sanctions disciplinaires vues précédemment sont applicables aux fonctionnaires titulaires à temps non complet.

Dans le cas d'un agent intercommunal, elles sont prononcées par l'autorité territoriale qui engage la procédure disciplinaire, après avis des autres autorités territoriales concernées. Toutefois, le sursis de l'exclusion temporaire de fonctions peut être accordé séparément, par chacune des autorités territoriales concernées. La sanction disciplinaire prononcée s'applique dans toutes les collectivités dans lesquelles l'agent occupe le même grade.

FONCTIONNAIRE STAGIAIRE

Le décret n° 92-1194 du 04/11/92 fixe le régime disciplinaire des stagiaires de la fonction publique territoriale (voir fiche intitulée « Le stagiaire » et classée 1.03.00).

AGENT CONTRACTUEL

Le décret n° 88-145 du 15/02/88 instaure des règles relatives à la discipline des agents contractuels employés par les collectivités territoriales.

L'autorité territoriale dispose d'un pouvoir disciplinaire à l'égard de ces personnels. Lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre, l'agent doit être informé de son droit à communication de l'intégralité de son dossier et des documents annexes. Il peut se faire assister de défenseurs de son choix.

L'agent peut également décider de garder le silence en application du droit de se taire.

Les règles relatives au droit de la défense s'appliquent donc.

Les sanctions disciplinaires susceptibles d'être appliquées sont :

- L'avertissement ;
- Le blâme ;
- L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ;
- L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre jours à six mois pour les agents recrutés pour une durée déterminée et de quatre jours à un an pour les agents recrutés pour une durée indéterminée ;
- Le licenciement, sans préavis ni indemnité de licenciement.

Toute décision individuelle relative aux sanctions disciplinaires autre que l'avertissement, le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours est soumise à consultation de la commission consultative paritaire. La décision prononçant une sanction disciplinaire doit être motivée.

En tout état de cause, les observations formulées sur la motivation, la notification et la mention des délais et voies de recours s'appliquent également.

Attention, si l'autorité territoriale décide de procéder au licenciement pour faute disciplinaire de l'agent contractuel, **celle-ci devra également convoquer l'agent à un entretien préalable**, par lettre recommandée avec accusé de réception ou remise en main propre contre signature. Cette lettre doit préciser : le motif de l'entretien, la possibilité pour l'agent de consulter son dossier individuel ainsi que la possibilité de se faire accompagner par la personne de son choix.

Un délai de 5 jours ouvrables doit être respecté entre la notification de la convocation et la date de l'entretien. Pendant l'entretien, l'autorité territoriale doit indiquer les motifs du licenciement.

Cet entretien doit avoir **lieu avant la consultation de la CCP**, sauf pour le cas des représentants du personnel contractuel. Dans ce cas, la CCP intervient avant l'entretien préalable.

PROCEDURE A SUIVRE POUR PRONONCER UNE SANCTION DISCIPLINAIRE

1. CONSTITUTION DU DOSSIER DISCIPLINAIRE

Le dossier disciplinaire doit être constitué des éléments suivants :

- ↳ Le rapport disciplinaire daté et signé de l'autorité territoriale. Il constitue l'état des manquements de l'agent, connus par la collectivité et que l'autorité territoriale entend sanctionner. Ce rapport doit produire une présentation détaillée des faits reprochés et de leurs circonstances ainsi qu'une estimation de la sanction envisagée par l'autorité territoriale ;
- ↳ les pièces qui fondent le rapport (témoignages, pièces comptables, photos, condamnation pénale, ...)
- ↳ Copie de la lettre informant l'agent de la procédure disciplinaire engagée à son encontre et l'invitant à prendre connaissance de son dossier individuel (voir ci-dessous le paragraphe communication du dossier) ;
- ↳ Le procès-verbal de communication du dossier individuel daté et signé par l'agent ;
- ↳ Les observations de l'agent s'il en a présentées.

Les faits reprochés doivent être matériellement constatés c'est-à-dire établis sur la base de témoignages et non fondés sur de simples allégations invérifiables.

En cas de saisine du conseil de discipline, certaines pièces peuvent être utilement ajoutées :

- ↳ La lettre de saisine du conseil de discipline,
- ↳ Les pièces annexes propres à expliquer la situation de l'agent dans sa collectivité et dans sa carrière (service d'affectation, rang dans la hiérarchie, ancienneté, comportement antérieur, sanctions antérieures, manière de servir (notation), situation familiale, ...)

2. INFORMATION DE L'AGENT

Quelle que soit la sanction envisagée, l'autorité territoriale doit adresser à l'agent un courrier en recommandé avec accusé de réception. Ce courrier l'informe qu'une procédure disciplinaire est engagée à son encontre, précise les faits reprochés et l'informe de son droit à prendre connaissance de son dossier et à se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix (collègues, délégués syndicaux, avocats, ...). **Ce courrier doit désormais également informer l'agent qu'il peut garder le silence en application du droit de se taire (CAA de Paris du 2 avril 2024 n°22PA03578).**

La communication du dossier

Pour toute sanction, l'autorité territoriale a l'obligation d'inviter l'agent à prendre connaissance de son dossier. Le non-respect de cette procédure entraîne, en cas de recours de l'agent, l'annulation de l'arrêté portant sanction disciplinaire en raison de la violation des droits de la défense.

La consultation du dossier s'effectue au siège de l'administration territoriale qui emploie l'agent. Celui-ci a la possibilité de demander copie des pièces de son dossier. Il est recommandé d'établir un procès-verbal attestant que l'intéressé a bien pris connaissance de son dossier.

L'agent qui, après avoir été prévenu sans équivoque de son droit à communication du dossier, ne sollicite pas cette communication, est supposé avoir renoncé au bénéfice de cette garantie et n'est pas fondé à contester la légalité de la sanction prise à son égard.

Le délai de consultation

Le délai de communication du dossier de l'agent n'est pas fixé par la réglementation. Il doit être suffisant pour permettre à l'agent d'organiser sa défense. Un délai de cinq à sept jours paraît raisonnable. Dans le cadre d'une procédure avec saisine du Conseil de discipline, l'agent peut consulter son dossier jusqu'à la réunion de ce dernier.

Le contenu du dossier

La communication du dossier doit être intégrale. Elle comprend le dossier individuel ainsi que le rapport disciplinaire émanant de l'autorité territoriale et les documents annexés à ce rapport 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 ainsi que les documents annexés doivent être numérotés. Cependant, le Conseil d'Etat précise que si les documents ne sont ni enregistrés, ni numérotés, ni classés ne constitue pas un vice de procédure de nature à entraîner l'annulation de la mesure disciplinaire.

3. SAISINE DU CONSEIL DE DISCIPLINE

Lorsque la sanction envisagée relève des 2^{ème}, 3^{ème} ou 4^{ème} groupe, l'autorité territoriale doit saisir le Conseil de discipline.

Le rapport de l'autorité territoriale est adressé au secrétariat du Conseil de discipline. Celui-ci est assuré par le centre de gestion. Le Président du Conseil de discipline convoque les parties au moins 15 jours avant la séance du conseil, par lettre recommandée avec accusé de réception.

Pour le déroulement de la séance, la possibilité de report et la délibération (voir la fiche sur le conseil de discipline 1.08.00).

4. LA DECISION DE LA COLLECTIVITE

La sanction prend toujours la forme d'un arrêté (sauf pour l'avertissement qui peut prendre la forme d'un courrier). La sanction doit être motivée et servira, le cas échéant, au contrôle ultérieur du juge administratif en cas de contentieux. Elle permettra également à l'agent d'identifier les faits pour lesquels il est sanctionné.

La sanction ne peut jamais être rétroactive. La décision doit indiquer les délais et les voies de recours. A défaut, elle pourra être contestée.

La sanction entre en vigueur au plus tôt au moment de la notification à l'agent concerné.