

Le dossier disciplinaire

Sommaire 1/2

- L'action disciplinaire : quelques rappels
- Les préalables à la constitution du dossier disciplinaire
 - L'existence d'une faute
 - Principe de légalité
 - La prescription des faits
 - La matérialité des faits / la charge de la preuve
 - La non rétroactivité
 - Principe du non bis in idem
 - Principe du respect des droits à la défense
 - Proportionnalité de la sanction par rapport à la faute

Sommaire 2/2 :

- La mise en œuvre de l'enquête administrative
- Le rapport disciplinaire et ses documents annexes
 - Le Rapport disciplinaire
 - La lettre d'engagement de la procédure disciplinaire
 - Le procès-verbal de consultation du dossier

L'action disciplinaire : quelques rappels

- La mise en œuvre de l'action disciplinaire relève de l'Autorité territoriale
- La procédure pour une sanction du premier groupe se fait en interne au sein de la collectivité
- Le Conseil de discipline doit être saisi pour avis consultatif préalable et obligatoire concernant les sanctions supérieures à 3 jours d'exclusion temporaire de fonction.
- Le CD est une émanation de la CAP ou de la CCP.
- Pour le saisir, il faut envoyer un dossier disciplinaire complet par voie postale au CIG.

Les préalables à la constitution d'un dossier disciplinaire

Existence d'une ou de plusieurs fautes

La notion de faute L 530-1 CGFP

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.

- **Absence de définition légale**

→ Violation par l'agent de ses obligations ou de la déontologie professionnelle prévues par les textes et par la jurisprudence

→ Large : professionnelle, pénale, commise pendant ou en dehors du service

- **A différencier de l'insuffisance professionnelle**

→ Incapacité de l'agent à assumer les missions qui lui sont confiées

→ Licenciement pour insuffisance professionnelle après procédure disciplinaire

Préalables

Avant d'entamer la rédaction d'un dossier disciplinaire, l'autorité territoriale doit vérifier le respect des grand principes suivants :

- **Principe de légalité** : la sanction doit figurer dans la liste des sanctions prévue par le CGFP (art L533-1) :
 - 1° Premier groupe :
 - a) L'avertissement ;
 - b) Le blâme
 - c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours.
 - 2° Deuxième groupe :
 - a) La radiation du tableau d'avancement ;
 - b) L'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par le fonctionnaire ;
 - c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours ;

Préalables

- 3° Troisième groupe :
 - a) La rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par le fonctionnaire ;
 - b) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.

- 4° Quatrième groupe : -
 - a) La mise à la retraite d'office ;
 - b) La révocation.

- **La prescription des faits** : l'autorité territoriale dispose de 3 ans pour sanctionner les faits à partir du moment où elle en a connaissance. Passé ce délai, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Préalables

- **La matérialité des faits et la charge de la preuve** :
- Les faits doivent être établis et fautifs,
- A défaut d'être au dossier disciplinaire, les éléments ne pourront pas être utilisés contre l'agent.
- La preuve est libre.
- Elle doit être obtenue de manière loyale.

- **Le principe de non rétroactivité** : comme tout acte administratif, une sanction disciplinaire ne peut être prise que pour l'avenir. Elle ne peut entrer en vigueur avant sa notification à l'agent.

Préalables

- **Principe de non bis in idem** : ce principe du droit pénal prévoit que **nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement à raison des mêmes faits.**

Cela signifie qu'on ne peut pas être sanctionné 2 fois pour les mêmes faits.

Ce principe est étendu à tous les niveaux du système juridique.

Attention cependant: procédure pénale est indépendante de la procédure disciplinaire

- **Principe de respect des droits à la défense** :

L'agent doit être informé de ses droits :

- possibilité de consulter son dossier,
- possibilité de se faire assister de la ou des personnes de son choix,
- possibilité de présenter des observations.

Préalables

- **Principe de la proportionnalité de la sanction par rapport à la faute**
- Il n'existe pas d'équivalence entre un type de faute et un niveau de sanction, chaque cas est unique.
- 2 exemples de sanctions jugées proportionnées par le tribunal administratif :
 - un agent responsable de restauration scolaire a entreposé de la nourriture restant après le repas des élèves pour que certains agents puissent les rapporter chez eux le soir, en violation de la réglementation HACCP.

Cette faute justifie la sanction d'avertissement. – CAA Versailles n° 19VE01303 du 01/04/2021.

Préalables

- Un attaché territorial, chargé de mission « ressources » a insulté sa directrice en présence de témoins. La sanction de 3 jours d'exclusion temporaire de fonctions n'est pas disproportionnée. - *CAA Nantes n°18NT01164 du 31/03/2020*

La mise en œuvre (éventuelle) d'une enquête administrative

L'enquête administrative

- Face à des allégations ou accusations portées à sa connaissance, la collectivité peut décider de mettre en œuvre une enquête administrative
- L'enquête administrative a pour but d'établir la matérialité des faits et les circonstances selon lesquelles la ou les fautes sont intervenues.
- L'enquête n'est pas forcément obligatoire, elle peut s'avérer un préalable indispensable afin d'éclairer l'autorité territoriale dans sa prise de décision.
- L'administration peut ainsi collecter tout documents, renseignements ou témoignages de nature à clarifier la situation.

L'enquête administrative

- L'enquête administrative ne fait pas l'objet d'une prescription textuelle et d'une procédure précisément définie.
- Elle peut être réalisée soit en interne, soit via un prestataire extérieur (ex : service prévention du CIG).
- Son déroulement est laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale. Elle doit néanmoins être menée avec rigueur, impartialité, loyauté et discrétion.
- Pour aller plus loin, l'enquête administrative peut aussi permettre à la collectivité d'identifier des dysfonctionnements en terme d'organisation dont elle n'avait pas connaissance et lui permettre d'y remédier.

L'enquête administrative

De manière générale, on recommande la démarche suivante :

- * Définition du périmètre
 - * Définition du /des enquêteurs
 - * Définition de la listes des personnes entendues
 - * Le recueil des témoignages s'effectue dans le cadre d'une audition en précisant bien aux personnes entendues le cadre et les règles de l'enquête (ex : risques en cas de faux témoignages, communication des entretiens à l'agent incriminé)
 - * Les auditions font l'objet de comptes rendu transmis aux agents et de préférence validés par eux
 - * Les enquêteurs réalisent ensuite un rapport d'enquête qui doit être rédigé de manière objective (pas de jugement de valeur , pas d'éléments médicaux, pas de mention de la vie privée...)
-
- La collectivité est libre des suites qu'elle veut donner à l'enquête

Le rapport disciplinaire et ses documents annexes

Le rapport disciplinaire

Il s'agit de l'**état des manquements commis par l'agent que l'autorité territoriale entend sanctionner.**

Il est **la pièce principale** du dossier :

- « Lors d'une procédure disciplinaire, l'autorité territoriale saisit le conseil de discipline par un rapport précisant les faits reprochés et les circonstances dans lesquelles ils ont été commis. » Article L532-9 du CGFP
- Il est lu en séance par le magistrat
- Il doit être signé de l'autorité territoriale ou de son représentant

Le rapport disciplinaire

S'il n'existe pas d'exigence particulière de forme définie par les textes, il est en général divisé en 3 parties :

1/ Présentation de l'agent

2/ Faits reprochés

3/ Les manquements au regard des obligations du fonctionnaire et la sanction demandée

Le rapport disciplinaire

1/Présentation de l'agent

- Situation administrative et carrière de l'agent (grade, ancienneté, avancement, promotion)
- Positionnement au sein de la collectivité (fonctions, responsabilités, positionnement dans l'organigramme)
- Manière de servir et évaluation si nécessaire
- Antécédents disciplinaires de l'agent, sans toutefois joindre au dossier les arrêtés de sanction s'ils ne doivent pas y figurer (avertissement) ou s'ils sont retirés du dossier (autres sanctions du 1^{er} groupe datant de plus de 3 ans en l'absence de récidive).

Cibler les informations par rapport à l'objectif poursuivi

Le rapport disciplinaire

Exemple

1/ Situation de l'agent :

Monsieur XX, né le 13/05/1989, a été recruté par la commune de R. le 01/09/2012,

Titulaire du grade d'adjoint technique principal de 2^{ème} classe, il est affecté depuis le 01/09/2022 à la Direction Bâtiments et Logistique en tant que chargé d'intégration numérique.

Ses missions sont les suivantes :

- inventaire numérique du patrimoine,**
- Intégration, amélioration et mise à jour des logiciels métiers,**
- Gestion des achats de mobilier de la collectivité.**

Au titre de ses fonctions, Monsieur XX est amené à se déplacer sur l'ensemble des équipements municipaux (structures scolaires et péri-scolaires, gymnases), avec un véhicule mis à disposition par la ville.

Le rapport disciplinaire

2/Faits reprochés

- Présentation des faits reprochés à l'agent **avec les éléments datés** précisément
- Préciser le contexte où ces faits sont intervenus ou ont été mis au jour (faits récurrents ou découverte inopinée)
- Les faits peuvent être relatés de manière chronologique ou regroupés par manquements (ex : refus d'obéissance hiérarchique , probité...)

Le rapport disciplinaire

2/Faits reprochés

- Chaque faute doit être étayée par une preuve numérotée qui figure en annexe du dossier disciplinaire (mail, témoignage, photo, dépôt de plainte, jugement, courrier, etc...)
- En cas de propos irrespectueux, il faut citer les termes exacts employés entre guillemets, même s'ils sont orduriers ou injurieux, cela permet de mesurer le degré de gravité de la faute.
- Les éléments doivent relatés de manière suffisamment précises mais il faut veiller à éviter trop de longueur pour ne pas perdre l'auditoire.

2/Présentation des faits et de leurs circonstances justifiant la sanction

Propos insultants envers ses collègues

Dans une note du 26 mai 2021, M. P rapporte des propos de M. D envers un collègue : « tu es un clochard, tu pues, lave toi, retourne chez ta mère ».

Ce collègue a témoigné par écrit (pièce n°2).

Ces propos ont été entendus par un autre agent qui n'a pas hésité à les formaliser également dans un courrier (pièce n°3).

Plus cruel encore, M. D se moque régulièrement d'un autre collègue, bénéficiaire de l'obligation d'emploi car handicapé par un bégaiement important, à qui il coupe la parole et lui fait remarquer qu'il ne comprend rien lorsqu'il s'exprime (pièce n°4)

Menaces de morts vis-à-vis de ses collègues

La même note du 26 mai rapporte des menaces de mort envers ses collègues.

Ces menaces très graves ont été retranscrites à travers divers témoignages écrits, de la part des victimes directes, ou des collègues présents à ce moment-là :

-Menaces de mort sur Monsieur XX (pièce n° 5: témoignage du 31 mai 2021), entendues par Monsieur P : « tu connais pas les paysans, un coup de fil à passer et on te retrouve plus » (pièce n°6 : écrit de Monsieur P)

-Menaces de mort sur Monsieur YY : « je vais te saigner et te couper la tête avec un sécateur » (pièce n° 7 : témoignage de Monsieur YY).

Le rapport disciplinaire

3/ les manquements aux obligations du fonctionnaire et la sanction demandée

Pour être fautifs, les faits reprochés doivent constituer un manquement au regard des obligations du fonctionnaire – *CGFP L121-1 à L121-11, et jurisprudence*

- obligation de neutralité, de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches confiées,
- secret et discrétion professionnelle, devoir de réserve
- devoir d'obéissance hiérarchique
- probité
- etc,...

Le rapport disciplinaire

Exemple

« Il est établi que lors de cette journée du 8 juin 2021, Monsieur X ne présente pas un comportement digne d'un agent public, en ne référant pas à sa hiérarchie ou à l'agent d'astreinte du problème rencontré, en se faulant à travers un grillage alors qu'est affichée l'interdiction d'entrer, en déambulant au sein d'une propriété privée, en déclarant rapporter des matériaux alors que la vidéo atteste qu'il quittait le chantier avec les matériaux, en ne faisant ni preuve de sincérité, ni d'honnêteté, en manquant au devoir de probité, en manquant à son obligation de se consacrer à ses fonctions et d'exécuter les tâches confiées pendant son temps de travail (...) et enfin en portant atteinte à la dignité des fonctions exercées et la réputation de l'administration ».

Le rapport disciplinaire

3/ les manquements aux obligations du fonctionnaire et la sanction demandée

- L'autorité territoriale doit formuler une demande de sanction (éventuellement avec du sursis)
- L'autorité peut justifier dans cette partie des circonstances permettant d'alléger ou d'aggraver la demande de sanctions :
 - * *niveau hiérarchique,*
 - * *nature des fonctions,*
 - * *actions mises en œuvre par la collectivité*
 - * *caractère répété*
 - * *états de service de l'agent*

Les pièces annexes au rapport disciplinaire

Les pièces annexes au rapport disciplinaire ont une importance capitale, elle doivent :

- Permettre de justifier la matérialité des faits avancés dans le rapport disciplinaire ,
- Être numérotées conformément au rapport disciplinaire afin de permettre de naviguer entre le rapport et les pièces

Les pièces annexes au rapport disciplinaire

- Tout document permettant d'établir la matérialité des faits, c'est-à-dire les éléments de preuve : témoignages, lettres d'administrés, photos, pièces comptables, coupures de presse, condamnation pénale, vidéo, constat d'huissier, etc...
- La synthèse de l'enquête administrative et les comptes-rendus des entretiens menés dans ce cadre, validés par les agents concernés.

Les autres documents à joindre au dossier disciplinaire

- La lettre de saisine du Conseil de discipline signée par l'autorité territoriale
- La copie de la lettre d'engagement de la procédure disciplinaire envoyée à l'agent
- Les 3 derniers comptes-rendus d'entretien professionnel de l'agent
- Sa fiche de poste
- Son ou ses contrats s'il s'agit d'un agent contractuel
- Le procès-verbal de communication du dossier individuel daté et signé par l'agent (si celui-ci a usé de ce droit) listant les pièces consultées.
- L'adresse personnelle de l'agent afin que sa convocation puisse lui être envoyée.
- Les éventuels arrêtés de suspension et de réintégration après suspension