

La sanction disciplinaire déguisée

L'administration ne peut prononcer de sanctions autres que celles prévues par les textes législatifs et réglementaires. Une sanction non prévue par la loi est illégale et qualifiée de « sanction disciplinaire déguisée ». Elle encourt la censure du juge administratif.

La notion de sanction déguisée ne résulte pas d'un texte législatif ou réglementaire mais de la jurisprudence. Derrière cette notion se cache une pluralité de situations qui révèlent l'intention non avouée de l'administration de sanctionner un de ses agents. Les motifs pouvant conduire l'autorité territoriale à agir ainsi sont nombreux. Elle peut souhaiter aller vite et s'affranchir des règles de la procédure disciplinaire, dissimuler les faiblesses d'un dossier disciplinaire... L'auteur d'une sanction déguisée dissimule à travers une mesure en apparence neutre une décision aux intentions répressives.

Pour qu'il y ait sanction déguisée, la doctrine considère généralement que deux éléments doivent être réunis :

- d'une part, il faut une volonté de l'autorité territoriale d'infliger une sanction
- d'autre part, la mesure doit porter atteinte à la situation professionnelle de l'agent. Autrement dit, la décision doit avoir un impact négatif sur la carrière, la rémunération, ou le statut de l'agent. Celui-ci peut avoir été déchargé d'une partie de ses fonctions, muté sur un poste dont les fonctions ne correspondent pas à son grade, subir une perte de régime indemnitaire importante alors que ses services donnent satisfaction...

Les illustrations jurisprudentielles de sanctions déguisées sont diverses. S'il n'est pas possible d'en établir une liste exhaustive, on peut citer les plus courantes que sont les décisions de changement d'affectation et celles de réduction du régime indemnitaire.

Le juge administratif a notamment considéré que les décisions à caractère disciplinaire suivantes étaient illégales :

- la suspension du traitement (CE, 8 octobre 1990, n°107762)
- la suppression d'une indemnité (CE, 11 juin 1993, n°105576)
- la mise en disponibilité d'office (CE, 30 mars 1962, n°27450)
- la décharge de fonctions (CE, 22 octobre 2010, n°322897)
- la mutation d'office (CE, 29 décembre 1995, n°151085)

Si ces décisions sont en apparence bien de la compétence de l'autorité territoriale, les circonstances dans lesquelles elles sont intervenues et les conséquences qu'elles entraînent sur la situation de l'agent révèlent, en réalité, l'intention de la collectivité d'infliger une sanction, entraînant ainsi leur illégalité.

Par exemple, lorsque l'autorité territoriale décide de fusionner deux services, jusque-là implantés dans deux sites différents d'une même ville, et supprime le poste d'un fonctionnaire pour ensuite affecter celui-ci dans un autre emploi, il n'y a pas sanction disciplinaire déguisée (CAA de Marseille, 18.01.2011, req. n°08MA01385). La modification prise dans l'intérêt exclusif du service ne modifiait ni les prérogatives ni les conditions financières de rémunération de l'intéressé. Le but poursuivi par l'administration était de rationaliser un service en améliorant l'accueil des usagers. Aucun élément de fait ne permet de révéler une quelconque intention répressive ou vexatoire.

Un deuxième cas de figure se présente lorsqu'est en cause l'attitude de l'agent. De nombreuses décisions sont fondées sur le comportement des intéressés dans une perspective d'intérêt du service. Elles sont cependant dénoncées par les personnes qu'elles concernent comme présentant un caractère disciplinaire. Pour reconnaître l'existence de l'intérêt du service, ce sont les conditions dans lesquelles intervient la mesure qui doivent retenir l'attention. Les motifs conduisant à l'intervention d'une mesure peuvent revêtir un caractère disciplinaire lorsque l'intention de l'auteur de l'acte est, sans le dire, de sanctionner l'agent. Si la mesure entraîne une réduction sensible des responsabilités de l'agent en raison de son comportement, assortie ou non d'une réduction de sa rémunération, il peut s'agir d'une sanction déguisée. Généralement, toute mutation fondée sur une appréciation subjective et dépréciative de l'agent en raison des fautes qui lui sont reprochées dans l'exercice de ses fonctions est qualifiée de mesure à caractère disciplinaire (CE du 03.06.1998, req. n°148720). Pour échapper à la censure du juge, il y a lieu, dans ce cas de figure, d'engager des poursuites disciplinaires en commençant par une mesure conservatoire et provisoire de suspension. La sanction déguisée est censurée parce qu'elle ne respecte pas les garanties disciplinaires, notamment la motivation de la mesure, la communication préalable du dossier et la consultation du Conseil de discipline.

Le recours à la notion de sanction déguisée permet au juge administratif de faire respecter les règles de la procédure disciplinaire et de garantir les droits de la défense.

**LES DECISIONS JURISPRUDENTIELLES RELATIVES AUX FAUTES COMMISES ET AUX SANCTIONS APPLIQUEES SONT
DISPONIBLE SUR NOTRE SITE INTERNET DU SAFPT (Espace Sections)**

SYNDICAT AUTONOME DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
SAFPT NATIONAL : 1041, Avenue de Draguignan - ZI Toulon Est
Adresse postale : BP 368 - 83085 Toulon Cedex 9

21 Juillet 2021
T.CAMILIERI
Fiche technique
Source CDG

LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES APPLICABLES AUX AGENTS TERRITORIAUX

Textes de référence :

- Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
- Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale
- Décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux
- Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale
- Décret n°92-1194 du 4 novembre 1992 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale
- Décret n°2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale modifiant le décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale

La sanction disciplinaire est une décision discrétionnaire d'ordre professionnel qui relève de la seule compétence de l'autorité territoriale. Il appartient à l'autorité territoriale d'apprécier la gravité de la faute commise par l'agent et de proposer la sanction appropriée.

Aucune condition légale n'impose à l'autorité territoriale le choix d'une sanction précise. L'autorité territoriale choisit librement, parmi les sanctions prévues par le statut général, celle qui lui paraît en rapport avec la gravité des faits reprochés.

L'autorité territoriale peut tenir compte, pour déterminer la gravité de la faute et le choix de la sanction :

- du niveau hiérarchique de l'agent (CE, 8 juillet 1991, n°97560)
- de la nature des fonctions (CAA Nancy, 14 juin 2007, n°06NCO1090)
- du fait qu'il y ait ou non plainte et poursuite pénale (CE, 25 mai 1990, n°94461)
- de l'éventuelle décision du juge pénal sur les faits (CE, 29 mai 1987, n°82357)
- du comportement général de l'agent (CE, 25 juin 1982, n°325569)
- des précédentes sanctions infligées à l'agent (CE, 15 mai 2009, n°311151)
- du caractère répétitif des fautes (CE, 26 mars 1996, n°119908)
- des troubles causés dans le fonctionnement du service (CE, 26 mars 1996, n°119908)
- de la charge de travail de l'agent et du niveau d'encadrement dans le service (CAA Nantes, 21 février 2003, n°01NT00659)
- des conséquences de la sanction (CE, 30 novembre 2011, n°337617)

Ainsi, des faits similaires peuvent être sanctionnés ou non, ou sanctionnés selon des degrés variables de sévérité (CE, 30 juillet 1997, n°147383).

Il n'existe pas de barème de proportionnalité entre la faute constatée et la sanction prononcée. L'administration doit néanmoins mesurer la portée de sa décision qui doit rester appropriée et cohérente avec la gravité de la faute reprochée.

Si la sanction choisie est entachée d'une

« Disproportion manifeste », le juge peut être amené à l'annuler.

L'administration peut également renoncer à prendre une sanction au regard du contexte et de l'ensemble du comportement de l'agent.

Cas du fonctionnaire mis à disposition : Le pouvoir disciplinaire est exercé par la collectivité d'origine, qui peut être saisie par l'organisme d'accueil (article 7 - décret n°2008-580 du 18 juin 2008).

Cas du fonctionnaire en détachement : La collectivité d'origine et la collectivité d'accueil disposent chacune du pouvoir de sanctionner l'agent pour une faute commise pendant son détachement. L'agent détaché est par conséquent soumis à un double régime disciplinaire.

Pour les sanctions du 1er groupe : soit la collectivité d'accueil inflige elle-même la sanction, soit elle demande à la collectivité d'origine de sanctionner l'agent au vu des rapports qu'elle aura établis.

Pour les sanctions des 2ème, 3ème et 4ème groupes : dans ce cas, c'est uniquement la collectivité d'origine qui dispose du pouvoir disciplinaire (CE du 29.01.1992, req. n°89337). Sur demande de la collectivité d'accueil, elle doit alors saisir le Conseil de discipline compétent. En cas de faute grave commise dans l'emploi de détachement, le fonctionnaire peut, sans préavis, être remis à disposition de sa collectivité d'origine qui engagera une procédure disciplinaire.

SAFPT NATIONAL : 1041, Avenue de Draguignan - ZI Toulon Est 83130 La Garde
Adresse postale : BP 368 - 83085 Toulon Cedex 9

.SITE INTERNET : WWW.SAFPT.ORG

ECHELLE DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES APPLICABLES AUX AGENTS TERRITORIAUX

AGENTS TITULAIRES	AGENTS STAGIAIRES	AGENTS CONTRACTUELS
Premier groupe : - l'avertissement - le blâme - l'exclusion temporaire de fonctions durée maximum de 3 jours	- l'avertissement - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum de 3 jours	- l'avertissement - le blâme
SANCTIONS NECESSITANT LA SAISINE PREALABLE DU CONSEIL DE DISCIPLINE		SANCTIONS NECESSITANT LA ...CONSULTATION DES C.C.P
Deuxième groupe : - la radiation du tableau d'avancement - l'abaissement d'échelon - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours	l'exclusion temporaire de fonctions de 4 à 15 jours - l'exclusion définitive du service	- l'exclusion temporaire de fonctions avec retenue de traitement pour une durée maximale de 6 mois pour les agents en CDD et d'un an pour les agents en CDI - le licenciement sans préavis ni indemnité
Troisième groupe : - la rétrogradation - l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 16 jours à 2 ans		
Quatrième groupe : - la mise à la retraite d'office - la révocation		

Les sanctions du 1er groupe : Elles s'appliquent sans consultation du Conseil de discipline.

- **L'avertissement :** l'avertissement est la seule sanction qui ne doit pas être conservée au dossier individuel. Il est à privilégier pour des fautes peu graves : légers retards ou absence injustifiée d'une journée (CAA de Marseille, 17.02.2004, req. n°99MA02231), utilisation exagérée du téléphone à des fins personnelles (TA de Montreuil, 26.05.2011, req. n°1003115)...

- **Le blâme :** le blâme sera utilisé lorsque la faute est d'un degré plus élevé : refus de contrôle des heures de travail (CAA de Marseille, 15.06.2010, req. n°08MA01159), refus d'exécuter des ordres (CAA de Bordeaux, 22.02.2011, req. n°10BX02072), propos excessifs ou agressifs à l'égard d'un supérieur hiérarchique (TA de Toulon, 22.04.2010, req. n°0804824), lorsqu'il y a récidive d'une faute de même degré déjà sanctionnée par un avertissement....

- **L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours :** elle prive l'agent du traitement pendant la durée d'exclusion. Justifient une exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de 3 jours : le refus de communiquer la liste des activités accessoires (CAA de Nancy, 02.12.2010, req. n°09NC01852), le refus répété d'un cuisinier de respecter des consignes d'hygiène (TA de Montreuil, 03.03.2011, req. n°1000561), une attitude agressive ou menaçante envers des élus, des collègues (CE du 11.07.2011, req. n°321225), ou un supérieur hiérarchique (TA de Nice, 02.07.2010, req. n°0901982), le manque de soins dans l'utilisation des matériels (CAA de Douai, 08.10.2009, req. n°08DA00575), l'enregistrement d'une conversation avec le supérieur hiérarchique à l'insu de celui-ci (CE du 22.06.2011, req. n°344536)...

Le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions sont effacés automatiquement du dossier individuel de l'agent au bout de 3 ans si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période (article 89 - loi n°84-53 du 26 janvier 1984).

Les sanctions du 2ème groupe : Consultation obligatoire du Conseil de discipline.

- **La radiation du tableau d'avancement** est une nouvelle sanction introduite la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique Cette sanction a pour effet de priver l'agent d'une possibilité d'avancement. Elle ne peut avoir d'effet que pour l'année envisagée puisque le tableau est annuel et elle suppose également que l'agent ait été inscrit au tableau d'avancement. Elle peut également être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des deuxième et troisième groupes.

- **L'abaissement d'échelon** entraîne une diminution de rémunération. L'agent est placé à un échelon inférieur et perd le traitement qui y était attaché. Aucune disposition législative ou règlementaire n'impose que l'abaissement soit limité à un seul échelon (CE du 13.01.1995, req. n°13344). Il peut avoir des conséquences indirectes sur l'avancement de grade lorsque le statut prévoit qu'il n'est accessible qu'à un agent ayant atteint un certain échelon. Cette sanction a été validée pour des faits d'erreurs et de nombreuses négligences doublés du refus d'exécuter un ordre du Maire (CAA de Bordeaux, 23.07.2002, req. n°00BX01109), ainsi qu'à propos d'un agent dissimulant une faute à ses supérieurs alors que celle-ci pouvait avoir des conséquences financières et médiatiques importantes pour la collectivité (CAA de Nantes, 22.11.2002, req. n°00NT00030). L'ancienneté acquise dans l'échelon avant l'abaissement est conservée dans l'échelon de sanction.

- **L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours** prive l'agent de son traitement pendant la durée de l'exclusion. Justifie par exemple une telle sanction la résistance systématique aux ordres des supérieurs hiérarchiques (CAA de Nantes, 26.04.2002, req. n°98NT02191).

Les sanctions disciplinaires du deuxième groupe peuvent être supprimées du dossier, après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire. En effet, après l'écoulement de cette durée, le fonctionnaire peut 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.

Les sanctions du 3ème groupe : Consultation obligatoire du Conseil de discipline. - **La rétrogradation :** la rétrogradation a pour objet de placer le fonctionnaire dans un grade hiérarchiquement inférieur à celui qu'il détenait, sans pouvoir l'évincer de celui-ci (CE du 18.10.1995, req. n°120349). Plusieurs facteurs contraignent l'utilisation de cette sanction :

- l'autorité territoriale ne peut prononcer cette sanction que lorsqu'elle dispose d'un emploi vacant dans le nouveau grade. A défaut d'emploi vacant, cette sanction ne peut être prononcée.

- la rétrogradation ne peut être prononcée si le cadre d'emplois ne comporte qu'un seul grade, tel par exemple, le cadre d'emplois des bibliothécaires territoriaux.

- la rétrogradation ne peut être prononcée si le fonctionnaire se trouve dans le premier grade de son cadre d'emplois, puisqu'il détient déjà le grade inférieur de son cadre d'emplois.

- la rétrogradation ne peut être prononcée que dans un grade permettant l'accès par voie d'avancement au grade détenu.

- la rétrogradation ne peut avoir pour effet l'éviction du cadre d'emplois auquel appartient le fonctionnaire sanctionné

Justifie par exemple une rétrogradation le fait pour un DGS de manquer à plusieurs reprises de respect à l'égard du Maire et d'un adjoint, et d'adopter envers les agents de la commune un comportement incompatible avec ses fonctions (CAA de Bordeaux, 21.02.2008, req. n°05BX00763).

- **L'exclusion temporaire de fonctions de 16 jours à 2 ans :** Il a été jugé qu'une exclusion de 2 ans n'est pas disproportionnée au regard de la faute consistant à exercer en toute illégalité une activité de gérant de société (TA d'Orléans, 18.03.2010, req. n°0802875). La même sanction est aussi justifiée dans des cas de refus répétés d'obéissance hiérarchique, de négligences et retards dans les missions et de mauvais comportement général ayant fait l'objet de plusieurs avertissements écrits et oraux (CE du 28.11.2003, req. n°234898). Une exclusion d'une durée d'un mois a été jugée légale pour un agent ayant exécuté des travaux de jardinage chez un particulier pendant son congé de maladie (CAA de Bordeaux, 29.12.2005, req. n°02BX00165).Quelle que soit sa durée, l'exclusion temporaire de fonctions suspend, pour la période concernée, les droits à traitement, retraite, avancement et ancienneté. Ces sanctions n'étant pas constitutives d'une perte involontaire d'emploi, l'agent ne peut donc percevoir les allocations chômage (CE du 29.01.2003, req. n°227770). Cette sanction peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Dans le cas de l'exclusion du 3ème groupe, le sursis ne peut avoir pour effet de ramener la durée de l'exclusion à moins de un mois. Le sursis est révoqué si le fonctionnaire fait l'objet d'une exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ou d'une sanction disciplinaire des groupes 2 ou 3 dans les 5 ans suivant la décision d'exclusion temporaire. 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. (Article 89 - loi n°84-53 du 26 janvier 1984). Le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire du troisième groupe 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.

Les sanctions du 4ème groupe : Consultation obligatoire du Conseil de discipline.

- **La mise à la retraite d'office** ne peut être utilisée que si l'agent a acquis des droits à pension (CE du 09.02.1979, req. n°04476). Si l'âge d'admission à la retraite est atteint, la pension est à jouissance immédiate. Si tel n'est pas le cas, la pension est à jouissance différée. Cette sanction a été jugée régulière à propos d'un agent qui a commis pendant plus d'un an des actes de harcèlement sexuel sur deux collègues, et qui avait déjà fait l'objet d'un avertissement dans le passé pour des faits de même nature (CAA de Paris, 31.01.2006, req. n°02PA03349) ou encore d'un directeur d'une école de musique ayant fait obstruction de manière répétée à la nouvelle organisation du service, ayant par là manqué gravement aux devoirs de réserve, de discrétion professionnelle, et d'obéissance hiérarchique (CAA de Marseille, 15.01.2008, req. n°05MA02639).

- **La révocation,** sanction la plus grave, a été reconnue comme fondée pour des actes de brutalité envers des collègues (CE du 27.04.1994, req. 98595 : cas d'un sapeur-pompier professionnel ayant menacé un collègue avec un couteau), de maltraitance envers des usagers en situation de faiblesse (CE du 11.03.1992, req. 88306), pour des manquements graves au principe de probité (CE du 22.11.1995, req. n°154373 : agent affecté à la caisse de la recette des régies qui s'est rendu coupable de détournement de fonds publics et de faux en écriture ; CAA de Marseille, 14.10.2003, req. n°99MA00963 : un agent ayant commis des vols dans l'exercice de ses fonctions) ou pour des actes de harcèlement sexuel (CAA de Paris, 29.12.2004, req. n°00PA01882).

INCIDENCES FINANCIERES DES SANCTIONS APPLICABLES AUX AGENTS TERRITORIAUX

Type de sanction	Conséquences financières	Durée des conséquences	Droit au chômage
Avertissement Blâme	Aucune incidence financière		
Exclusion temporaire de fonction	Perte de toute rémunération	Toute la durée de l'exclusion	Aucun
Radiation du tableau d'avancement		Jusqu'au prochain tableau d'avancement	Aucun
Abaissement d'échelon	Diminution de la rémunération en fonction du nouvel échelon attribué	Permanente	Aucun
Rétrogradation	Diminution de la rémunération en fonction du nouveau grade attribué	Permanente	Aucun
Mise à la retraite d'office		Droit au chômage : Oui , en cas de pension à jouissance différée	
Révocation			Oui
Licenciement sans préavis ni indemnité (contractuel de droit public)	Perte de la rémunération	Définitive	Oui
Exclusion définitive (stagiaire)			Oui