

N° anonymat :

N° 951

SESSION : 2023

ÉPREUVE : Note administrative

Nombre total d'intercalaires :
(ne pas compter cette copie)

2

Note sur 20 :

Commune de X.

X., le 9 septembre 2023

Coefficient :

Direction des ressources humaines,

Note définitive :

Le (la) directeur(-rice) adjoint(e)
délégué(e),

Note à l'attention de Mme la directrice générale des services

Objet : Procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux

Vous m'avez rapporté des difficultés au sein d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) adhérent du Centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune, du fait de l'aggravement irrégulier d'une aide-soignante exerçant au sein de cet établissement.

Les griefs reprochés à cette dernière sont tels que'une sanction de révocation est envisagée.

C'est dans ce contexte sensible que vous m'avez demandé de vous présenter la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux, en vue d'assurer la régularité juridique d'une éventuelle sanction qui pourrait être prononcée à l'encontre de l'aide-soignante.

La procédure disciplinaire permettant de sanctionner les manquements des agents à leurs obligations déontologiques, est entourée de nombreuses garanties (I). Le respect de ces dernières, ainsi que l'existence et la nature de la sanction prononcée, sont étroitement contrôlés par le juge (II).

La présente note présentera enfin les prescriptions qui il convient

Ne rien inscrire dans cet emplacement

Ne rien inscrire dans cet emplacement

d'observer l'ajournement de ces époux de l'acte de parenté (III).

I. La procédure disciplinaire visant à réprimer les manquements commis par des agents à leurs obligations déontologiques, comporte de nombreuses garanties au bénéfice des personnes concernées.

A ces manquements des agents à leurs obligations professionnelles, ils exposent à une sanction.

Le Code général de la fonction publique (CGFP), comme avant lui la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, pose un certain nombre d'obligations que les agents doivent respecter (articles L 121-1 et suivants du CGFP; document n° 1)

Les agents sont ainsi tenus, notamment, à une obligation de neutralité, de dignité, d'intégrité et de probité. Ils doivent également faire preuve de discrétion professionnelle et se conformer au principe d'obéissance hiérarchique) sauf ordre manifestement illégal et de nature à compromettre un intérêt public.

Les faits commis par les agents publics dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions les exposent à une sanction disciplinaire sans préjudice des peines prévues par la loi pénale).

Une seule infraction suffit pour donner lieu à une sanction (CE, 8 octobre 1990, n° 107762, document n° 5), quand bien

Le comportement de l'agent A, jusque là, été satisfaisant (CAA Nancy, 3 février 2022, n° 26NCR07648, document n° 18).

Toutefois, aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits justifiant la sanction (article L. 532-2 du CGFP). Ce doit être l'autorité hiérarchique, et non les subordonnées de l'agent, qui doit avoir eu connaissance effective des agissements (CE, 31 mai 2022, n° 454074, document n° 9).

L'autorité chargée du pouvoir disciplinaire est celle qui est investie du pouvoir de nomination ou de l'autorité territoriale (article L. 532-1 du CGFP).

Une variété de sanctions prévues en quatre groupes, peut être infligée à l'agent (article L. 533-1 du CGFP).

Le premier groupe concerne les sanctions les moins graves (excusation, blâme et exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours), tandis que les sanctions les plus graves ressortissent au quatrième groupe (révocation et mise à la retraite d'office).

Des sanctions peuvent être cumulées dans les conditions prévues à l'article L. 533-2 du CGFP : radiation du tableau d'avancement peuvent être prononcées à titre complémentaire des sanctions des deuxième et troisième groupe.

Il faut enfin rappeler que les tiers ne peuvent pas demander à l'autorité administrative de prononcer une sanction disciplinaire (CE, 2006, Bellanger).

Cette procédure n'entend pas être de très nombreuses garanties au bénéfice de l'agent, notamment lorsqu'un conseil de discipline est appelé à donner son avis.

B. La procédure disciplinaire s'exerce dans le respect de non moins garanties justifiées par les droits de la défense.

De manière générale, l'article L. 532-4 du CGFP pose le principe selon lequel le fonctionnaire c'est l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a le droit et la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes (voir aussi article 4 du décret du 18 septembre 1989, document n° 3). L'administration doit, en outre, l'informer de son droit à la communication du dossier. Enfin, l'intéressé a le droit de se faire assister par le défenseur de son choix.

Pour les sanctions autres que celles du premier groupe, il est impératif de consulter au préalable le commissaire administratif territorial siégeant au conseil de discipline (article L. 532-5 du CGFP).

La saisine du conseil de discipline est réalisée par l'autorité territoriale qui doit remettre un rapport précisant les faits reprochés et les circonstances dans lesquels ils ont été commis (article L. 532-3 du CGFP, notamment les dispositions de l'article 90 de la loi du 26 janvier 1984, document n° 2).

Dans le cadre de la rédaction de ce rapport, c'est à l'administration d'apporter la preuve de la faute de l'agent (TA Lyon, 3 décembre 2014, n° 1208165 ; document n° 13 ; CAA Nancy, 29 octobre 2020, n° 18NCO1837, document n° 14). Cette preuve, qui ne peut reposer sur des conjectures et hypothèses, doit être recueillie de façon légale, sauf si une autorité publique majeure justifie que cette obligation ne soit pas respectée (CAA Lyon, 4 mars 2021, n° 19 LY 01681, document n° 17). A cet égard, le recueil de témoignages anonymes ne porte pas atteinte aux droits de la défense dès lors que cela s'explique par la crainte de représailles (CAA Versailles, 28 décembre 2020, n° 19VE01930, document n° 16). En tout cas, se fonder sur un seul témoignage contredit sérieusement par l'agent et non corroboré par d'autres témoins n'est

pas suffisant (CAA Lyon, 4 mars 2021, décision précitée).

Le conseil de discipline doit satisfaire des exigences de parité numérique entre les représentants des collectivités territoriales, et les représentants du personnel (article L 532-7 du CGFP), ainsi qu'à des règles de quorum (majorité plus une voix ; article L 532-8 du CGFP).

Cette instance est présidée par un magistrat de l'ordre administratif en activité ou honoraire (article L 532-11 du CGFP).

S'agissant plus particulièrement de la procédure menée devant le conseil de discipline, il faut d'abord souligner que l'agent doit être invité à prendre connaissance du rapport rédigé par l'autorité disciplinaire en application de l'article L 532-9 du CGFP (article 5 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989, document n° 3). Si il n'est pas informé de l'ensemble des griefs qui lui sont reprochés, cela porte atteinte à ses droits (CAA Lyon, 30 juin 2020, n° 18LY01188, document n° 12 ; CAA Marseille, 3 avril 2019, n° 18MA02899, document n° 11).

L'agent et l'autorité territoriale sont convoqués au moins quinze jours avant la réunion par lettre recommandée avec avis de réception (articles 6 et 7 du décret du 18 septembre 1989).

Ce délai s'impose, y compris lorsque, en raison du report de la date de réunion du conseil de discipline, l'administration convoque de nouveau cette formation (CE, 9 février 2000, n° 191227, document n° 7).

Le rapport rédigé par l'autorité territoriale est porté à la connaissance des membres du conseil (article 9 du décret du 18 septembre 1989), lequel entend séparément chaque témoin - l'agent peut le cas échéant présenter ses observations orales.

Le conseil délibère à huis-clos et rend son avis - qui ne lie pas l'autorité territoriale (CAA Nantes, 5 décembre 2014, n° 13 NT 00281, document n° 10) - dans les deux mois suivant sa décision. Cet avis est communiqué sans délai et l'agent ainsi

qu'à l'autorité territoriale qui statue par une décision motivée et immédiatement exécutoire.

Cette décision est soumise au contrôle étroit du juge administratif.

II. Le contrôle du juge administratif, lorsqu'il est saisi d'un recours contre la sanction, peut notamment porter sur le procédure disciplinaire menée et la sanction infligée.

A. Les vices de procédure ont un caractère substantiel et entraînent nécessairement d'illégitimité la sanction.

Certes, l'avis du conseil de discipline, de fait de son caractère préparatoire, ne peut faire l'objet d'un recours en annulation par l'agent (CAA Nantes, 5 décembre 2014, précité). Toutefois, et distinct de tous les actes préparatoires, son illégitimité peut être excipée par l'agent dans le cadre d'un recours contre la sanction. (CAA Nouvelle, 3 avril 2019, n° 18NA02899, document n° 11)

A cet égard le non-respect des dispositions prévues visant à garantir le respect des droits de la défense est un caractère substantiel, en ce qu'il prive l'agent d'une garantie. Il ne peut donc être reglé par (CA, 2011, Denthony).

En revanche, la circonstance que certains griefs de rapport de saisine de la Commission de discipline sont erronés est sans incidence sur la procédure suivie - et donc la sanction prononcée - dès lors qu'ils n'ont pas été repris par l'autorité territoriale dans sa décision (CAA Bordeaux, 7 octobre 2020, n° 18BX04453 document n° 15).

Le juge exerce également un contrôle sur la sanction.

B. Un contrôle entier de la sanction et de sa proportionnalité

Les sanctions aux agents ~~peuvent~~ peuvent être contestées par le voie d'un recours pour excès de pouvoir dans le cadre duquel le juge administratif procède à un contrôle normal en entier (CE, 2013, Labon)

Ainsi, il appartient au juge, lorsqu'il est saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à l'agent public agent fait l'objet d'une sanction constituent de faits de nature à justifier une sanction, et si la sanction est proportionnée à la gravité des faits. (CE, 31 mai 2022, n° 454074, document n° 9).

Il tient compte, dans le cadre de son contrôle, de l'ensemble des faits reprochés à l'agent (même s'ils sont) pour déterminer si ceux-ci justifient la prononciation d'une sanction, la qualité du rapport établi par l'auteur de la sanction, son exhaustivité notamment et sa précision est de nature à être importante (CAA Nancy, 3 février 2022, n° 20NC02648, document n° 18).

Pour l'appréciation de la proportionnalité de la sanction, le juge prend en considération la gravité des faits commis, leur nombre, leur caractère intentionnel (CAA Bordeaux, 17 décembre 2020, 18BX04453, document n° 15).

Il convient désormais de se pencher sur le cas concret que vous avez porté à ma connaissance.

III. En ce qui concerne la situation de l'aide soignant.

Il est reproché à Mme X., aide soignant au sein de l'EHPAD de la commune, son comportement vis-à-vis des patients et de ses collègues et ce depuis 2015 au moins.

Il convient d'abord d'examiner les faits qui lui sont reprochés.

Les faits produits en 2015 (maltraitance de patients) ont été constatés par des témoignages de victimes et de leur famille. Si leur caractère fautif ne fait pas de doute s'ils sont avérés, je souligne que ces faits ont plus de trois ans. Or il ne ressort pas des éléments portés à ma connaissance, que la commune (ou la direction de l'EHPAD) a été informée postérieurement de ces événements - ceux-ci pourraient donc être prescrits. Il conviendrait donc de retracer les échanges pour déterminer la date à laquelle l'administration a eu une connaissance effective des faits.

L'altération de 2016 a donné lieu à une sanction qui a été retirée. Elle ne peut plus en tout état de cause être sanctionnée compte tenu de son ancienneté.

Le refus d'obéissance produit en 2019 (décembre de cette année-là) constitue sans aucun doute une faute (article L. 121-10 du CGFP). La faute n'est pas prescrite. Il convient donc de rassembler les preuves (rapports d'incident, brevets, etc.)

En revanche, l'exercice d'un recours contentieux contre une sanction disciplinaire ne constitue pas une faute (CE, 26 octobre 1934, document n°6)

Le manquement au devoir de réserve est une faute (article L. 121-7 du CGFP). Il conviendrait de recueillir les témoignages des familles ayant entendu Mme X. en 2022.

Pour ce qui est des témoignages de l'agent qui dit avoir surpris Mme X en train de fumer, nous conseillons de prendre la "première avec des pincettes" dès lors qu'il émane d'une personne en conflit avec l'intéressé.

Au total, je vous recommande, afin de recueillir l'ensemble des témoignages, documents, rapports permettant d'engager la procédure disciplinaire, de lancer une enquête administrative, dont les conclusions étayées et détaillées pourront nourrir le rapport à transmettre.

au conseil de discipline.

Pour ce qui est de l'état de santé de Mme X, et en particulier l'état mental, il ne constitue pas une distance absolue à la prise d'une sanction (CE, 10 octobre 1971, document n°4). En revanche, il impose à l'autorité territoriale d'en tenir compte. A cet égard, la révocation de Mme X, si ses troubles mentaux sont avérés, serait sans doute jugée excessive, compte tenu du panel de sanctions dont dispose l'administration (CE, 15 octobre 2020, document n°8).

Pour la prononciation de la sanction, le président du CCAS me paraît incompétent, dès lors qu'il n'est pas investi du pouvoir de nomination de Mme X, et n'est pas non plus l'autorité territoriale mentionnée à l'article (S32-1 de CGFP.

Je reste à votre disposition pour toute précision
dont vous pourriez avoir besoin.

Signature.