

Exemplaire n°

RAPPORT
AUDIT DES PROCEDURES DISCIPLINAIRES
- juin 2012 -
N° 11-24

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur Général

[.....], Administrateur hors classe

[.....], Chargée de mission

NOTE DE SYNTHÈSE

RAPPORT

AUDIT DES PROCÉDURES DISCIPLINAIRES

Dans le cadre du programme de missions validé par le Maire de Paris, l'Inspection Générale a réalisé un audit des procédures disciplinaires en vigueur à la Ville de Paris. Celles-ci n'avaient jamais fait l'objet d'un audit d'ensemble. Le présent rapport s'attache donc à explorer les différents aspects du sujet, à commencer par le droit applicable qui présente quelques particularités par rapport à celui de la fonction publique territoriale classique.

* *

*

« Toute faute commise par le 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 » : l'article 29 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires rappelle ce principe, aussi ancien que l'administration elle-même.

A la Ville de Paris, les sanctions les moins graves (avertissement et blâme), dites du « premier groupe », sont infligées par les directions, alors que celles plus graves, comprenant en particulier l'exclusion temporaire de fonctions et pouvant aller jusqu'à la révocation - le sont après consultation du conseil de discipline. Les avertissements, qui ne font pas l'objet d'une inscription au dossier de l'agent, ne sont pas comptabilisés par la direction des ressources humaines (DRH) ; les rapporteurs, au vu des statistiques rassemblées dans le cadre de la mission, évaluent leur nombre à environ 250 par an. Les blâmes sont infligés à raison d'un peu moins de 600 par an.

Le conseil de discipline a de son côté examiné 805 dossiers entre le 1^{er} janvier 1998 et le 21 août 2011, ce qui correspond à une soixantaine d'affaires par an - chiffre qui peut varier d'une année sur l'autre, mais s'avère globalement stable sur cette période. Sur la période 2007-2010, une douzaine de révocations (ou licenciement de contractuel, ou mise à la retraite d'office) ont été prononcées chaque année.

Rapportés à l'effectif des agents de la Ville (48 990 emplois permanents au 31 décembre 2010), ces chiffres peuvent paraître faibles, d'autant que certaines directions, la Direction de la Propreté et de l'Eau en particulier, sont surreprésentées alors que dans d'autres le recours à la sanction est rare, ou exceptionnel. Faut-il en déduire que les comportements répréhensibles n'y existent pas ? On peut plutôt penser que le management recourt alors à d'autres instruments, en agissant sur la part variable des rémunérations, les promotions au choix, en incitant au départ (vers d'autres services) les agents qui ne donnent pas satisfaction...

Les cadres sont par ailleurs rarement sanctionnés - mais il faut relever que lorsque cela se produit il s'agit d'affaires graves débouchant fréquemment sur des révocations. D'autre part, l'encadrement défaille logiquement les conséquences de ses errements en termes de carrière.

Enfin, il faut noter que l'on sanctionne légèrement plus à Paris qu'en petite couronne, et nettement plus qu'à l'Etat.

* *

*

Le bureau des organismes disciplinaires, chargé du fonctionnement du Conseil de discipline, est reconnu par l'ensemble des personnes rencontrées d'un professionnalisme sans faille.

Pour autant, une critique importante, formulée aussi bien par les services que par les représentants du personnel, revient de manière récurrente : elle porte sur les délais, toujours trop longs, de traitement des affaires.

Avec la multiplication du nombre de séances du conseil, rendue notamment possible par la nomination de quatre présidentes, la situation s'est améliorée dans la période récente, mais certains facteurs de retard persistent et sont difficiles à traiter. Cette situation se retrouve pour le Conseil supérieur des administrations parisiennes (CSAP) siégeant en formation de recours : il est arrivé que cette instance rende sa décision plusieurs années après les faits ayant donné lieu à sanction. Cet organisme paritaire peut d'autre part parfois rencontrer des difficultés à fonctionner correctement si certains de ses membres sont absents.

Les principales recommandations des rapporteurs sont les suivantes :

- aider les directions, dont plusieurs travaillent pour leur propre compte sur des projets d'amélioration de traitement des affaires disciplinaires ; il devrait notamment leur être proposé de mettre en place un « entretien préalable » (préalable au recours à la sanction) déjà expérimenté avec succès à la Direction de la Propreté et de l'Eau ;
- augmenter, au moins temporairement, le nombre de séances du conseil de discipline, pour achever la résorption des retards ;
- faire un effort de communication, et amplifier les actions de formation sur le sujet ; la prochaine sortie d'un nouveau Guide de la procédure disciplinaire va dans ce sens ;
- modifier les règles de fonctionnement du CSAP de recours pour y assurer la parité.

* *
*

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur Général
[.....], Administrateur hors classe
[.....], Chargée de mission

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. LE DROIT APPLICABLE EN MATIERE DE PROCEDURES DISCIPLINAIRES AUX AGENTS DE LA VILLE DE PARIS.....	6
1.1. Les sources du droit applicables aux procédures disciplinaires des administrations parisiennes	6
1.2. Les fautes et le déclenchement des poursuites disciplinaires.....	6
1.3. Les sanctions disciplinaires et leurs règles d'application.....	7
1.4. Les garanties fondamentales des droits du fonctionnaire poursuivi.....	9
1.5. Le conseil de discipline et le prononcé de la sanction	9
1.5.1. La séance du conseil de discipline	9
1.5.2. La décision de sanction	10
1.6. Les recours contre les sanctions disciplinaires	11
2. LES PRINCIPALES DIFFERENCES ENTRE LES PROCEDURES DISCIPLINAIRES APPLICABLES A LA VILLE ET AUX FONCTIONS PUBLIQUES D'ETAT, TERRITORIALE ET HOSPITALIERE.....	13
3. DU BUREAU DES ORGANISMES DISCIPLINAIRES AU CSAP DE RECOURS : UNE ORGANISATION ET UN FONCTIONNEMENT COMPLEXES	16
3.1. Le bureau des organismes disciplinaires (BOD) : une structure modeste	16
3.1.1. L'évolution du service : l'extension du champ de compétences aux non titulaires, l'installation matérielle du service	16
3.1.2. Les effectifs.....	16
3.2. Le traitement des dossiers : un travail complexe et précis	17
3.2.1. Le travail avec les Directions	17
3.2.2. Les pièces numérotées du dossier	17
3.2.3. La convocation de l'agent	20
3.2.4. L'organisation de la séance du conseil de discipline	20
3.2.5. L'avis du conseil de discipline	23
3.2.6. Le logiciel informatique	25
3.3. Des comportements fautifs très variés, des sanctions adaptées	25
3.3.1. Les comportements fautifs	25
3.3.2. Adapter la sanction à la faute	26
3.4. Le fonctionnement du CSAP de recours et ses perspectives d'évolution	27
3.4.1. Le fonctionnement du CSAP.....	27
3.4.2. La portée des avis du CSAP.....	28
3.4.3. Réformer le CSAP de recours ?	28
3.4.4. Les observations et suggestions du président.....	29
3.5. Le Guide de la procédure disciplinaire : sensibiliser et informer les directions.....	31
4. LES DONNEES QUANTITATIVES : NOMBRE, NATURE, ET CARACTERISTIQUES DES SANCTIONS, LA QUESTION DES DELAIS	32
4.1. Les sanctions du premier groupe sont concentrées sur quelques directions.....	32

4.1.1. Les statistiques sur les avertissements issues du questionnaire adressé aux directions.....	32
4.1.2. Les blâmes infligés aux agents selon les statistiques de la DRH.....	33
4.2. L'activité du conseil de discipline : données générales 1998-2011 et 2007-2011	36
4.2.1. Les données d'ensemble 1998-2011	36
4.2.2. L'activité du conseil de discipline pendant la période récente (2007-2011).....	40
4.3. Les sanctions graves : les causes, les directions concernées, les catégories d'agents	50
4.4. Les sanctions d'exclusion temporaire de fonction de très faible durée, susceptibles d'être prononcées par les directions.....	54
4.5. Des délais de passage en conseil de discipline encore trop longs	55
4.6. L'activité du Conseil supérieur des administrations parisiennes : une à deux séances par an, mais un rôle important	58
4.6.1. Le bilan d'activité et le rythme général des séances du CSAP	58
4.6.2. Le bilan des avis rendus par le CSAP au regard de la gravité des sanctions.....	61
4.6.3. Le bilan des avis rendus par le CSAP au regard des catégories de personnels.....	64
4.6.4. Une comparaison : l'activité de la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat	65
4.7. Des contentieux relatifs aux sanctions disciplinaires en petit nombre	66
4.8. Trop de reports de séance : causes, conséquences et remèdes possibles	67
5. L'OPINION DES ACTEURS.....	70
5.1. Les élues : l'adjointe au Maire chargée des personnels, les présidentes du conseil de discipline	70
5.1.1. Des difficultés à caractère statutaire	70
5.1.2. Un fonctionnement qui peut être encore amélioré.....	71
5.2. Les résultats du questionnaire envoyé aux directions	71
5.2.1. L'organisation du traitement des procédures disciplinaires dans les directions	71
5.2.2. Les améliorations à apporter dans les directions en matière de procédures disciplinaires.....	81
5.2.3. Les améliorations à apporter dans les relations avec la DRH en matière de procédures disciplinaires	82
5.3. Opinions et réactions des organisations syndicales	86
6. LES ACTIONS INNOVANTES DE LA DPE, ET LES PRATIQUES HORS DE LA VILLE	89
6.1. Les actions innovantes de la Direction de la propreté et de l'eau	89
6.2. La gestion des affaires disciplinaires à la Préfecture de Police	91
6.2.1. Les sanctions appliquées aux personnels municipaux	91
6.2.2. L'organisation des poursuites disciplinaires.....	92
6.2.3. Le conseil de discipline	92
6.2.4. Le licenciement pour insuffisance professionnelle et les pratiques innovantes.....	94
6.3. Le Centre interdépartemental de Gestion de la Petite Couronne de la Région Ile de France.....	94
6.4. Les pratiques dans les villes de province	95
7. PROPOSITIONS.....	96
7.1. Suivre les projets d'amélioration des procédures internes des directions	96
7.2. Les attentes vis-à-vis de la DRH	96
7.2.1. Le raccourcissement des délais	96

7.2.2. Les autres mesures souhaitées	96
7.3. L'attribution aux directions d'une sanction du premier groupe nouvelle : l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de trois jours	96
7.3.1. Des avantages certains.....	97
7.3.2. Des risques très limités	97
7.4. Un effort de formation à renforcer et à compléter.....	97
7.5. La médiation des conflits individuels.....	98
7.6. Le travail de prévention : l'entretien de recadrage	99
7.7. Une communication à développer	99

LISTE DES RECOMMANDATIONS

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

ANNEXES

INTRODUCTION

Le présent rapport a pour sujet l'audit des procédures disciplinaires auquel s'est livrée l'Inspection générale de la Ville de Paris de septembre 2011 à février 2012. Bien que cela ne soit pas son thème principal, le rapport de la Mission d'information et d'évaluation du Conseil de Paris (M.I.E.) sur les effectifs et la gestion des ressources humaines du 14 octobre 2010 contenait plusieurs observations sur le traitement des procédures disciplinaires à la Ville qui ont conduit le Maire à inscrire ce sujet au programme des travaux de l'Inspection générale pour 2011.

Le constat concernait, dans l'ordre chronologique, les insuffisances dans la gestion des dossiers présentés par les directions, la durée excessive de traitement des affaires par le conseil de discipline, le nombre insuffisant des réunions de cette instance, la remise en cause de certaines des décisions prises après avis du conseil de discipline par l'organisme de recours, le Conseil supérieur des administrations parisiennes, dont le fonctionnement n'était pas jugé satisfaisant, enfin la révision du barème des sanctions.

La mission s'est attachée à vérifier systématiquement l'exactitude des dysfonctionnements allégués, dans une optique de mesure des risques encourus : en effet, un système de sanctions inefficace discrédite le management et n'a pas d'effet d'exemplarité sur l'agent sanctionné ni sur ses collègues, d'où un risque de récurrence.

De façon classique, après un entretien de cadrage avec l'adjointe au Maire chargée des ressources humaines, la mission a tout d'abord fait le point sur le droit applicable à la Ville, qui revêt une spécificité particulière en ce qui concerne le fonctionnement des organismes paritaires et l'échelle des sanctions. Elle a ensuite recueilli les éléments concernant l'organisation, les moyens et les procédures mis en place par la principale direction intéressée, la Direction des ressources humaines, et en premier lieu son Bureau des organismes disciplinaires (BOD), pour répondre aux exigences de la réglementation et traiter les dossiers. Il doit être souligné que si les agents du BOD se sont montrés très coopératifs et disponibles, les données statistiques brutes dont dispose le bureau ont nécessité d'importants retraitements pour être exploitées, faute de fonctionnalités idoines de l'application informatique EUDONET.

La mission a adopté une triple démarche :

- Une exploitation statistique de l'activité des organismes disciplinaires de la Ville (conseil de discipline et CSAP-recours) à partir des tableaux annuels d'activité du BOD, ce qui a permis de quantifier le nombre de dossiers traités et les délais encourus sur les 5 derniers exercices (2007-2011) ;
- Un questionnaire du type « enquête de satisfaction » adressé aux douze directions municipales les plus concernées par les procédures disciplinaires en raison des effectifs de leurs agents déferés au conseil de discipline ;
- Une batterie d'entretiens avec les acteurs du système : présidents des organismes disciplinaires, représentants des organisations syndicales, et service des ressources humaines de la direction de l'eau et de la propreté, qui est pilote à la Ville en matière de pratiques innovantes dans ce domaine.

La dimension comparative avec les textes et la pratique en vigueur à l'Etat et dans la fonction publique territoriale a été assurée par des entretiens avec la Préfecture de police, organisme de dimension comparable à la Ville et qui emploie également des personnels municipaux, et le Centre Interdépartemental de gestion de la petite couronne qui est également compétent comme conseil de discipline de recours pour l'ensemble de la région d'Ile-de-France. L'Extranet des grandes villes de France a également permis de recueillir le témoignage d'une demi-douzaine de collectivités.

Le rapport est structuré en sept chapitres :

- le droit applicable à la Ville ;
- les principales différences avec le droit commun de la fonction publique territoriale et les règles applicables à l'Etat et à la fonction publique hospitalière ;
- le fonctionnement du bureau des organismes disciplinaires et du CSAP-recours ;
- les statistiques d'activité (sanctions du premier groupe, conseil de discipline, CSAP) et de délais (avec le problème des reports), et les contentieux ;
- l'opinion des acteurs : élus, syndicats, directions ;
- les actions innovantes de la DPE et les pratiques hors Ville ;
- les propositions de la mission.

* *
*
*
*

1. LE DROIT APPLICABLE EN MATIERE DE PROCEDURES DISCIPLINAIRES AUX AGENTS DE LA VILLE DE PARIS

Un bref exposé du droit applicable aux poursuites disciplinaires à la Ville de Paris est nécessaire avant d'apprécier concrètement le fonctionnement du système. Il permettra de rappeler les principes fondamentaux du droit disciplinaire et sera suivi d'une description des similitudes et des différences des dispositions applicables à la Ville par rapport aux fonctions publiques territoriale, d'Etat et hospitalière.

L'annexe I au présent rapport détaille l'ensemble des textes applicables aux agents de la Ville de Paris - fonctionnaires titulaires et stagiaires et agents non-titulaires - et décrit ensuite le droit applicable en matière de procédure disciplinaire, dont ne sont repris ci-après que les principaux éléments.

1.1. Les sources du droit applicables aux procédures disciplinaires des administrations parisiennes

Elles sont nombreuses et se trouvent dans la loi portant statut général de la fonction publique du 13 juillet 1983 et dans les textes propres à la fonction publique territoriale : la loi statutaire n° 84-53 du 26 janvier 1984, et le décret fondamental n° 89-677 du 18 septembre 1999 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux. Les dispositions propres à la fonction publique parisienne (décret n°94-15 du 24 mai 1994) dérogent en partie à ce régime applicable aux agents de la fonction publique territoriale en s'inspirant du régime disciplinaire applicable à l'Etat.

Les personnels des administrations parisiennes concernés sont les personnels des administrations de la commune de Paris, du département de Paris et de leurs établissements publics administratifs (caisses des écoles, Centre d'action sociale de la Ville de Paris), ainsi que le cas échéant les personnels de leurs établissements publics industriels et commerciaux relevant du droit public.

1.2. Les fautes et le déclenchement des poursuites disciplinaires

La faute disciplinaire du fonctionnaire qui peut faire l'objet d'une sanction n'est pas une notion définie par les textes : il peut s'agir du manquement à une obligation professionnelle (violation de l'obligation de réserve, refus d'obéissance, violences, absentéisme...) ou d'un manquement commis dans la vie privée, mais qui porte atteinte à la bonne réputation du service (eu égard à la nature des fonctions et aux responsabilités exercées par l'intéressé).

Les mêmes faits peuvent constituer à la fois une faute disciplinaire et une infraction pénale. La procédure pénale engagée à l'encontre d'un agent pour une infraction de droit commun est indépendante de la procédure disciplinaire. Lorsqu'un même fait donne lieu à des poursuites pénales et à une action disciplinaire, le conseil de discipline peut demander à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire de décider d'attendre la décision du tribunal répressif pour statuer.

L'administration reste libre de poursuivre ou non l'agent sur le plan disciplinaire, mais la sanction pénale prononcée aura des conséquences sur la qualité de fonctionnaire dans trois cas :

- s'il est privé par le juge pénal de ses droits civiques, est déchu de la nationalité française ou est interdit d'exercer toute fonction ou emploi public, l'agent est automatiquement radié des cadres, sans procédure disciplinaire, en application du statut général ;
- si la condamnation pénale est inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire, les mentions qui y sont portées doivent être compatibles avec l'exercice des fonctions

et si tel n'est pas le cas, l'administration pourra engager des poursuites disciplinaires pour aboutir à sa révocation ;

- si la condamnation pénale n'est pas inscrite au casier judiciaire, mais que l'administration estime que les faits reconnus sont incompatibles avec les fonctions, elle pourra de même engager envers l'intéressé des poursuites disciplinaires.

L'administration peut par ailleurs sanctionner un agent pour des faits qui ont abouti à sa relaxe sur le plan pénal, mais elle est liée par l'autorité de chose jugée attachée à la matérialité des faits reconnue (ou non) par la juridiction répressive.

En cas de faute grave commise par le fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement aux obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'administration peut décider de suspendre l'intéressé de ses fonctions, pendant une durée de 4 mois. L'intéressé est réintégré dans ses fonctions si sa situation n'est pas réglée dans ce délai, sauf s'il fait l'objet de poursuites pénales, qui autorisent une retenue sur traitement de 50 % maximum. La suspension est une mesure conservatoire prise dans l'intérêt du service, et non une sanction disciplinaire.

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination et les décisions en la matière sont donc prises au nom du Maire par les chefs de service ou directeurs ayant délégation pour les sanctions légères, en principe par le directeur des ressources humaines pour les sanctions nécessitant la consultation du conseil de discipline, enfin par la Secrétaire Générale dans quelques cas limités (cadres A, agent de la DRH, partage des voix au conseil de discipline, sanction plus sévère que la proposition de ce dernier).

L'administration bénéficie de prérogatives discrétionnaires contrebalancées par des garanties disciplinaires bénéficiant à l'agent. En premier lieu, le principe de l'opportunité des poursuites fait que **le Maire décide discrétionnairement d'engager des poursuites ou non à l'égard d'un agent défaillant**, de mener la procédure à son terme, puis de sanctionner ou non cet agent, même s'il a été reconnu fautif par le conseil de discipline et quelle que soit la gravité de ses fautes. La charge de la preuve et de la culpabilité de l'agent incombe à l'administration, ce qui implique que le dossier soit basé sur des faits irréfutables ou des présomptions précises et concordantes. Ils peuvent être établis par un rapport de l'Inspection générale dans les cas complexes.

Le principe de l'imprescriptibilité des poursuites permet à l'administration de déclencher une procédure disciplinaire contre un agent sans craindre la prescription, contrairement aux dispositions de l'article L. 1332-4 du code du travail qui donnent deux mois à l'employeur du secteur privé à compter des faits pour sanctionner le salarié. Ce principe permet de réprimer l'accumulation de fautes sur une longue période ou la découverte tardive de sanctions pénales, mais il est tempéré par l'intervention des amnisties présidentielles et le contrôle du juge.

1.3. Les sanctions disciplinaires et leurs règles d'application

Les sanctions disciplinaires applicables sont limitativement énumérées par les textes et les sanctions déguisées ne respectant pas la procédure réglementaire (retrait de fonctions, pénalités financières...) ne manquent pas d'être annulées par le juge administratif. Une même faute n'appelle qu'une seule sanction, sauf découverte d'éléments nouveaux. Un tableau comparatif de l'échelle des sanctions applicables aux fonctionnaires, par ordre croissant de sévérité, est présenté ci-dessous, les sanctions applicables aux stagiaires et aux non-titulaires sont présentées en annexe I.

Tableau 1 : sanctions applicables aux fonctionnaires dans les trois fonctions publiques

	Fonction publique d'Etat et Ville de Paris	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
1er groupe	Avertissement Blâme	Avertissement Blâme Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours	Avertissement Blâme
2ème groupe	Radiation du tableau d'avancement Abaissement d'échelon Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours Déplacement d'office	Abaissement d'échelon Exclusion temporaire de fonctions de 4 à 15 jours	Radiation du tableau d'avancement Abaissement d'échelon Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours
3ème groupe	Rétrogradation Exclusion temporaire de fonctions de 3 mois à 2 ans	Rétrogradation Exclusion temporaire de fonctions de 16 jours à 2 ans	Rétrogradation Exclusion temporaire de fonctions de 3 mois à 2 ans
4ème groupe	Mise à la retraite d'office Révocation	Mise à la retraite d'office Révocation	Mise à la retraite d'office Révocation

La Ville de Paris applique la même grille de sanctions que l'État.

Les avertissements, qui doivent être écrits, ne sont pas inscrits au dossier du fonctionnaire. Les blâmes sont effacés automatiquement du dossier au bout de 3 ans si le fonctionnaire concerné ne fait l'objet d'aucune autre sanction pendant cette période.

La radiation du tableau d'avancement peut également être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des 2ème et 3ème groupes. C'est le seul cas où il peut y avoir cumul de sanctions pour la même faute.

L'exclusion temporaire de fonctions (ETF) est une période durant laquelle le fonctionnaire est exclu de son service et ne perçoit plus aucune rémunération. Le lien n'étant pas rompu avec l'administration, l'agent n'a pas droit aux allocations chômage pendant une période qui peut être très longue (2 ans). L'exclusion temporaire de fonctions peut être assortie d'un sursis total ou partiel, mais le sursis ne peut avoir pour effet, dans le cas de l'ETF du 3ème groupe, de ramener la durée de l'exclusion à moins d'un mois. Le sursis est révoqué si le fonctionnaire fait à nouveau l'objet d'une sanction du 2ème ou 3ème groupe au cours des 5 années qui suivent. L'étalement de la sanction est parfois proposé par le conseil de discipline pour en diminuer l'impact financier sur l'agent, bien qu'en théorie l'exclusion doive être exécutée sur une période continue (CAA Marseille, 29 janvier 2008, N° 05MA00378).

Les sanctions du 4^{ème} groupe (révocation, mise à la retraite d'office) produisent des effets irrémédiables sur le lien de l'agent et du service, sauf annulation contentieuse. Depuis la réforme des retraites (2011), la mise à la retraite d'office est applicable aux agents ayant cotisé deux ans à la CNRACL alors qu'auparavant 15 ans de service étaient exigés pour ouvrir droit à pension. La révocation du fonctionnaire donne quant à elle droit aux allocations de retour à l'emploi.

En revanche, le licenciement pour insuffisance professionnelle ne révèle pas des fautes passibles de sanctions disciplinaires, mais l'incapacité de l'agent à assurer ses fonctions : il est cependant prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire.

1.4. Les garanties fondamentales des droits du fonctionnaire poursuivi

Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée est protégé par le principe du respect des droits de la défense avant toute sanction, qui est de valeur constitutionnelle :

- il doit être informé suffisamment à l'avance des faits qui lui sont reprochés ;
- il a droit à l'assistance d'un défenseur de son choix.

De plus il bénéficie d'autres garanties fondamentales :

- il a droit à la communication de l'intégralité de son dossier administratif individuel et de tous les documents annexes y compris le dossier disciplinaire (loi de finances de 1905) ;
- il a le droit de présenter des observations sur les faits qui lui sont reprochés.

Enfin, seules les sanctions les plus faibles dites « du premier groupe » peuvent être infligées sans que soit recueilli au préalable par l'administration l'avis d'un conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté.

Ces principes ont été traduits dans la loi statutaire de 1983 et dans le décret de 1989. En pratique, la direction d'affectation de l'agent l'informe par écrit de la procédure disciplinaire engagée contre lui, lui indique qu'il peut se faire assister par un défenseur et consulter à sa demande son dossier administratif (imprimé « convocation à un entretien »). Lors de l'entretien, il lui est précisé les faits qui lui sont reprochés et le groupe de la sanction envisagée : ces éléments sont reportés sur l'imprimé « demande de sanction » avec les moyens de défense invoqués par l'intéressé.

En pratique, ces droits de la défense doivent être respectés y compris pour les sanctions du premier groupe infligées au niveau des directions. C'est seulement si la faute revêt une certaine gravité que la direction après avoir reçu l'agent pour lui notifier ses griefs transmettra le dossier à la direction des ressources humaines pour qu'elle saisisse le conseil de discipline après analyse du dossier par le bureau des organismes disciplinaires. La DRH a un rôle d'harmonisation des sanctions proposées par les différentes directions pour que des fautes similaires appellent la même demande de sanction quel que soit le service d'affectation de l'agent.

1.5. Le conseil de discipline et le prononcé de la sanction

1.5.1. La séance du conseil de discipline

Le conseil de discipline est la commission administrative paritaire du corps auquel appartient l'agent siégeant en formation restreinte. À la Ville, il est composé à parité de délégués du maire nommés par lui (un conseiller de Paris qui préside et des représentants de la DRH et des différentes directions d'appartenance des membres du corps de l'agent) et des représentants du personnel d'un grade supérieur ou égal à celui du fonctionnaire poursuivi. La composition du conseil de discipline s'entend strictement : la procédure est viciée non seulement si un représentant de l'administration non membre du conseil de discipline a participé au vote mais aussi dans le cas où il a pu influencer le conseil. Lors du vote sur une affaire, la composition du conseil doit être identique à celle adoptée lors de l'audition du fonctionnaire. Les membres du conseil ne peuvent prendre part au vote sans avoir assisté à l'ensemble de la discussion.

Les cas des non-titulaires sont jugés par une Commission paritaire consultative composée selon les mêmes principes.

L'organisation de la procédure devant le conseil est minutieusement réglementée pour préserver les droits de l'agent. Les séances ne sont pas publiques. Le quorum est de la moitié des membres de chaque parité plus une voix et de trois représentants du personnel au moins. Si les conditions de quorum ne sont pas réunies, elles ne seront pas exigées à la

séance de report. Les membres de la CAP sont tenus au secret professionnel et doivent faire preuve d'impartialité. Au cours d'une affaire, les membres du conseil ne peuvent changer et ils ne peuvent prendre part au vote sans avoir assisté à l'ensemble de la discussion. L'agent et l'administration peuvent demander un seul report de séance et le conseil peut valablement se réunir, le cas échéant, hors de sa présence.

Le conseil de discipline est saisi par un rapport de l'autorité territoriale précisant les faits reprochés et les circonstances dans lesquelles ils ont été commis, qui doit être communiqué préalablement à l'agent poursuivi. Le fonctionnaire doit disposer d'un temps suffisant pour préparer sa défense et le décret de 1989 prévoit qu'il doit être convoqué quinze jours au moins avant la date de la réunion du conseil de discipline.

Le président du conseil de discipline doit en premier lieu exposer les conditions dans lesquelles il a été satisfait à la règle de consultation de son dossier individuel par le fonctionnaire. La méconnaissance de cette formalité substantielle entraîne l'annulation automatique de la décision.

L'agent peut présenter devant le conseil de discipline des observations écrites ou orales, citer des témoins et se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix. Le conseil entend également les témoins de l'administration et les experts, personnes qui n'ont pas connu directement les circonstances de l'affaire mais peuvent donner un éclairage technique.

A l'issue des débats, le président doit redonner la parole à l'agent poursuivi pour d'ultimes observations, puis le conseil de discipline délibère à huis clos : le président met aux voix les sanctions de la grille en partant de la plus sévère exprimée lors du délibéré. La sanction doit recueillir la majorité des membres présents. Le conseil peut :

- rendre un avis favorable à la proposition de sanction envisagée par l'autorité détenant le pouvoir disciplinaire,
- rendre un avis défavorable à la sanction envisagée et proposer une autre sanction,
- proposer de ne pas prononcer de sanction,
- ne pas parvenir à rendre un avis recueillant la majorité des voix : l'avis est réputé donné.

Si le conseil émet un avis, il doit être motivé et porté à la connaissance du fonctionnaire. Cet avis doit intervenir en théorie dans les deux mois après la saisine du conseil, mais ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité. L'avis du conseil n'est pas susceptible de recours mais son illégalité pourra éventuellement être invoquée à l'appui d'une requête contre la décision de sanction.

S'il ne se juge pas suffisamment informé sur les circonstances de l'affaire, le conseil de discipline peut ordonner une enquête, mais le délai n'est pas prorogé.

1.5.2. La décision de sanction

L'autorité ayant pouvoir disciplinaire n'est pas tenue de suivre l'avis du conseil de discipline. Par ailleurs, elle n'est liée par aucun délai. Si elle prend une décision divergeant de l'avis, l'administration n'est pas tenue d'en informer le conseil de discipline (contrairement à la règle applicable à l'Etat).

La sévérité de la sanction doit être proportionnelle à la faute commise, sous le contrôle du juge.

Dans tous les cas, la décision de sanction doit être motivée avec précision. L'acte doit contenir les griefs que l'administration entend retenir à l'encontre du fonctionnaire intéressé « de sorte que ce dernier puisse à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée connaître les motifs de la sanction qui le frappe » (CE, 17 novembre 1982, Kairenga). De plus, l'administration peut décider de rendre publics la décision portant

sanction et ses motifs, mais elle doit prendre préalablement sur ce point l'avis du conseil de discipline.

1.6. Les recours contre les sanctions disciplinaires

La décision de sanction est notifiée à l'agent intéressé sous la forme d'un arrêté immédiatement exécutoire, nonobstant la saisine des instances de recours. Elle peut faire l'objet :

- d'un recours administratif, gracieux ou hiérarchique ;
- d'un recours contentieux devant le tribunal administratif ;
- pour certaines sanctions, d'un recours devant le Conseil supérieur des administrations parisiennes siégeant en formation de conseil de discipline de recours (CSAP-recours).

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 du CSAP de recours se trouvent réunies. Le recours devant le CSAP n'est pas un recours administratif préalable obligatoire et il conserve le délai de recours contentieux. Le CSAP est composé de 11 conseillers de Paris et de 11 représentants du personnel, disposant chacun de deux suppléants. En formation de conseil de discipline de recours, il est présidé par un conseiller d'Etat et ne peut comprendre aucun membre ayant eu à connaître de l'affaire en première instance. Le respect de la parité n'est pas exigé. Le CSAP statue à la majorité des suffrages exprimés.

Seuls sont recevables devant le CSAP les recours portés contre certaines sanctions : toutes les sanctions du 4^e groupe, les sanctions des 2^e et 3^e groupes lorsque l'autorité territoriale a prononcé une sanction plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline du premier degré, enfin les sanctions autres que celles du 1^{er} groupe lorsque le conseil de discipline n'a pu rendre un avis. Les délais d'instruction du recours et de prononcé de l'avis du conseil de discipline de recours sont courts (2 mois à compter de la saisine qui doit elle-même intervenir dans le mois suivant la notification de la décision contestée), mais ils restent théoriques.

Le conseil émet soit un avis déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête qui lui a été présentée, soit une recommandation tendant à faire lever ou modifier la sanction infligée.

En application des principes généraux de la procédure disciplinaire, le Maire ne peut prononcer de sanction plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline de recours. En contrepartie, l'administration est fondée à déférer devant le tribunal administratif un avis qu'elle estime illégal.

L'étendue du contrôle juridictionnel sur les décisions de sanction est asymétrique.

Le juge administratif vérifie la légalité externe de l'acte (compétence de l'auteur de la sanction, respect des règles de forme et de procédure de l'instance disciplinaire), l'exactitude matérielle des faits, l'absence de violation de la loi ou de détournement de pouvoir, et exerce un contrôle normal sur la qualification juridique des faits : constituent-ils réellement une faute ?

En ce qui concerne l'adéquation de la sanction à la gravité de la faute, il n'exerce qu'un contrôle restreint.

Il vérifie simplement, depuis la décision Lebon de 1978, que l'administration n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix de la sanction par rapport à la faute commise. L'administration doit donc conserver une certaine proportionnalité entre la gravité de la faute et la sévérité de la sanction. Pour apprécier cette adéquation, le juge se base le plus souvent sur trois critères : la gravité intrinsèque des agissements reprochés, la nature des fonctions exercées par l'agent et son comportement antérieur. La

sévérité de la sanction est appréciée en fonction des conséquences qu'elle aura pour l'agent.

En cas d'annulation de la sanction, l'administration est tenue d'en tirer les conséquences : elle doit reconstituer sa carrière et l'indemniser de son manque à gagner, et s'il s'agit d'une révocation réintégrer le fonctionnaire évincé.

Enfin, **l'effacement des sanctions disciplinaires du dossier du fonctionnaire peut intervenir :**

- **soit automatiquement au bout de 3 ans sans autres sanctions pour les blâmes ;**
- **soit à la demande du fonctionnaire au bout de 10 ans sans autre sanction et après avis du conseil de discipline ;**
- **soit en vertu d'une amnistie présidentielle.**

Dans ce dernier cas, les sanctions sont effacées, mais leurs conséquences subsistent et en particulier l'administration n'est pas tenue de réintégrer un fonctionnaire révoqué (mais peut le faire par mesure de bienveillance). La loi amnistie les fautes et donc les sanctions disciplinaires à l'exception, sauf mesure individuelle accordée par décret présidentiel, de celles qui ont sanctionné une atteinte à la probité, aux bonnes mœurs ou à l'honneur.

2. LES PRINCIPALES DIFFERENCES ENTRE LES PROCEDURES DISCIPLINAIRES APPLICABLES A LA VILLE ET AUX FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT, TERRITORIALE ET HOSPITALIERE

Les procédures disciplinaires applicables à la Ville de Paris empruntent une partie de leur régime et de leur organisation à chacune des fonctions publiques d'Etat et territoriale.

Dans l'ensemble, la procédure Ville se rapproche de celle qui est applicable aux collectivités territoriales, moyennant des adaptations justifiées par l'absence de caractère intercommunal des institutions parisiennes. Le décret n°94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes définit les dispositions de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux qui régissent la matière pour les agents de la Ville.

Les principales différences portent sur trois points :

La présidence et la composition du conseil de discipline

Le statut de 1984 avait décidé de confier la présidence du conseil de discipline des collectivités locales à un magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le premier président de la Cour d'appel. La loi du 27 décembre 1994 a prévu que cette présidence serait désormais assurée par un magistrat de l'ordre administratif désigné par le président du tribunal administratif.

Les conseils de discipline sont placés auprès des centres de gestion de la fonction publique territoriale et sont saisis du cas de leurs fonctionnaires par les collectivités territoriales qui en dépendent. Ils comprennent un nombre égal de représentants du personnel, désignés directement par les organisations syndicales membres du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, et de représentants des collectivités, désignés par tirage au sort parmi les représentants des autorités territoriales au sein de la CAP, qu'elles soient ou non membres du centre de gestion. Les règles de parité de l'article 90 de la loi de 1984 sont applicables.

Les conseils de discipline de la Ville :

- sont présidés par un élu et non par un magistrat administratif ;
- font siéger l'élu président du conseil avec les représentants de l'administration pour assurer la parité.

Le texte de 1994 permet de faire présider le conseil par un fonctionnaire au lieu d'un élu, mais cette possibilité n'est pas utilisée en pratique. Les syndicats sont attachés à ce que le conseil soit présidé par un élu, supposé davantage « neutre » que les représentants de l'administration active, bien qu'il siège de leur côté.

Les conseils de discipline de la fonction publique d'Etat sont présidés par un fonctionnaire (directeur général, directeur, chef de service auprès duquel la commission administrative est placée).

L'échelle des sanctions

Comme on a pu le distinguer dans le tableau ci-dessus, la Ville applique l'échelle des sanctions de la fonction publique d'Etat et non celle en vigueur dans la « territoriale ».

Elle ne peut donc pas infliger des sanctions d'exclusion temporaire de fonctions allant jusqu'à 3 jours sans passer devant le conseil de discipline (1^{er} groupe). Seule l'exclusion de fonctions de 4 à 15 jours, sanction du 2^{ème} groupe, passe devant le conseil de discipline

dans la fonction publique territoriale, sans préjudice des exclusions du 3^{ème} groupe qui peuvent aller jusqu'à une durée de deux ans¹.

Pour la Ville, la césure est différente : jusqu'à 15 jours, 2^{ème} groupe ; de 3 mois à 2 ans, 3^{ème} groupe. L'échelle de la fonction publique territoriale apparaît davantage cohérente et progressive.

Le sursis ne peut avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du 3^{ème} groupe, de ramener la durée de l'exclusion à moins :

- d'un mois dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière, et à la Ville ;
- de 3 mois dans la fonction publique territoriale.

Par contre, la Ville dispose des sanctions de la radiation du tableau d'avancement et du déplacement d'office, qui n'existent pas dans la fonction publique territoriale. Le déplacement d'office se justifie parfaitement à l'échelle de la Ville, alors qu'il est plus difficilement praticable dans des collectivités aux faibles effectifs.

L'article 8 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat prévoit que lorsque l'autorité prend une sanction autre que celle proposée par le conseil de discipline, elle doit informer celui-ci des motifs qui l'ont conduite à ne pas suivre sa proposition. Cette disposition permet de responsabiliser l'autorité administrative et de renseigner le conseil de discipline ; elle mériterait donc d'être étendue aux autres fonctions publiques.

Les organismes de recours

Les agents n'appartenant pas à la collectivité parisienne peuvent saisir de la décision du conseil de discipline la commission de recours du conseil supérieur de la fonction publique d'Etat (CSFPE), la commission de recours du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, toutes deux présidées par un conseiller d'Etat, ou le conseil de discipline de recours dans la fonction publique territoriale.

Par rapport à la Ville, on note deux différences dans la fonction publique territoriale quant à la **composition de l'organisme de recours** :

- le conseil de discipline de recours départemental ou interdépartemental est présidé par un magistrat de l'ordre administratif désigné par le président du tribunal administratif du ressort du siège de ce conseil (donc pas un conseiller d'Etat comme pour le CSAP-recours) ; ce magistrat dispose d'un suppléant, ce qui n'est pas le cas à Paris ;
- par ailleurs, lors des séances, les représentants syndicaux et ceux des collectivités territoriales doivent toujours être en nombre égal. En cas d'absence de membres de l'une des représentations, l'autre est réduite en début de réunion afin de rétablir la parité (alinéa 6 de l'article 18 du décret du 18 septembre 1989, non applicable à la Ville en vertu de l'article 18-8° du décret de 1994).

Les différences dans les **conditions de saisine** sont plus marquées :

A l'Etat (décret du 25 octobre 1984) :

- le CSFPE-recours ne peut être saisi de la sanction de la radiation du tableau d'avancement ;
- il n'y a pas de différences par rapport à la Ville en ce qui concerne les autres sanctions du 2^{ème} et celles du 3^{ème} groupe : le recours est recevable si l'autorité a prononcé une

¹ Il existait dans la fonction publique territoriale un plafonnement de l'exclusion temporaire de fonctions du 3^{ème} groupe à une durée de 6 mois, qui a depuis la loi n°2007-209 du 19 février 2007 été aligné sur la durée de 2 ans applicable à l'Etat.

sanction plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline (si l'ETF prononcée est supérieure à 8 jours à l'Etat) ;

- par contre, les sanctions du 4^{ème} groupe ne sont déférables que si le conseil de discipline ne les avait pas proposées ou si la majorité en leur faveur au sein du conseil de discipline a été inférieure aux deux tiers des membres présents.

L'article 84 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière prévoit quant à lui que le recours contre les sanctions des 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} groupes est recevable dès lors que la sanction prononcée est plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline.

On voit donc que les régimes sont différents (le recours est recevable dans la FPT et à la Ville contre les sanctions du 4^{ème} groupe, sans conditions) sans que les raisons profondes de ces divergences ne soient forcément très intelligibles.

Différences quant aux effets des avis des organes de recours :

Enfin, contrairement à la règle commune à la Ville et aux fonctions publiques territoriale et hospitalière où il empêche l'autorité disciplinaire de prononcer une sanction plus sévère, l'avis rendu par le conseil ne lie pas le ministre qui peut donc s'en écarter. En conséquence, un recours contentieux contre un avis du CSFPE-recours est irrecevable.

En conclusion, par son caractère contradictoire, la motivation des sanctions et la possibilité d'un appel, la procédure disciplinaire rappelle fortement la procédure juridictionnelle, ceci d'autant plus que les autorités administratives se conforment généralement à l'avis du conseil de discipline, ce qui permet de considérer que c'est bien cet organisme collégial qui décide des sanctions à prononcer comme le ferait une juridiction².

² Toutefois, le Conseil d'État exclut du droit disciplinaire l'application de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) du 4 novembre 1950 sur le droit au procès équitable, au motif que les Conseils de discipline ne statuent pas en matière pénale et ne tranchent pas une contestation sur les droits et obligations de caractère civil. Si la CEDH s'appliquait, les audiences devraient être publiques.

3. DU BUREAU DES ORGANISMES DISCIPLINAIRES AU CSAP DE RECOURS : UNE ORGANISATION ET UN FONCTIONNEMENT COMPLEXES

3.1. Le bureau des organismes disciplinaires (BOD) : une structure modeste

3.1.1. L'évolution du service : l'extension du champ de compétences aux non titulaires, l'installation matérielle du service

Depuis l'origine, le service n'était compétent que pour les fonctionnaires, titulaires ou stagiaires. Toutefois le BOD, auparavant appelé « Secrétariat du Conseil de Discipline » est devenu à partir de 2002 compétent pour organiser les réunions des commissions consultatives paritaires siégeant en formation disciplinaire³.

Le BOD est installé depuis le mois de septembre 2011 dans les locaux loués par la Ville de Paris dans un immeuble de bureaux situé 100 rue Réaumur dans le 2^{ème} arrondissement. Le BOD avait auparavant ses locaux au sein de la DRH au 2 rue Lobau, puis avait déménagé en juin 2007 au 28 quai des Célestins, où son installation n'était pas optimale.

Si le service a donc connu un second déménagement en quatre ans, il bénéficie désormais de surfaces très convenables au sein des nouveaux locaux : chaque agent dispose de son propre bureau, et les espaces de stockage ([.....]) *Le membre de phrase (ou la phrase) qui précède a été occulté(e) conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs* permettent d'avoir les dossiers à portée de la main. Le bureau peut utiliser au même étage deux salles de réunion mutualisées, dont l'une est assez vaste pour organiser le cas échéant une séance du conseil de discipline et bénéficie d'une salle d'attente.

Il faut préciser que **dès lors que la procédure disciplinaire est engagée, c'est le BOD qui reçoit et détient les dossiers administratifs des agents en possession en temps normal de leur direction ou du bureau de gestion compétent.** La consultation des dossiers administratifs par les agents poursuivis ou par leurs défenseurs a donc lieu au BOD sur rendez-vous.

3.1.2. Les effectifs

Le bureau des organismes disciplinaires compte 5 personnes : 1 attachée principale (chef du bureau), 2 secrétaires administratives et 2 adjointes administratives. Son effectif n'a pas varié dans la période récente. La chef du bureau a pris son poste en décembre 2003. Auparavant affectée au bureau du statut, elle était déjà familière des procédures et du contentieux disciplinaires.

Une des secrétaires partie en retraite vient d'être remplacée par un agent dont l'expérience en matière de personnel (ex-bureau des pensions, ex-UGD) sera précieuse. La seconde secrétaire administrative arrivée en mai 2009 a une expérience variée (ex-DPP, DPE, mairie du 13^{ème} arrondissement), qui inclut un passage dans une collectivité territoriale (mairie d'Annecy).

Le bureau compte donc des agents anciens dans leur poste (les adjointes et le chef de bureau), d'autres arrivés plus récemment, mais avec une expérience éprouvée en matière de personnel.

Il n'y a pas véritablement d'adjointe à la chef de bureau, ce qui peut poser problème. En cas d'absence de celle-ci, le conseil de discipline ne peut se tenir⁴. Pour autant elle ne pense pas qu'il serait utile de disposer de deux postes d'attaché au sein du bureau et

³ Deux dossiers ont été traités en 2009, deux autres en 2010.

⁴ Sauf à ce qu'un sous-directeur de la DRH la remplace.

serait plutôt favorable au renforcement du BOD par un adjoint supplémentaire en raison des tâches matérielles importantes à accomplir. Cependant, son remplacement se posera à terme puisqu'elle est chef du même bureau depuis plus de 8 ans.

Le bureau ne dispose pas d'un budget propre, seul le Président du CSAP de recours, Conseiller d'Etat honoraire, touchant une indemnité forfaitaire.

3.2. Le traitement des dossiers : un travail complexe et précis

3.2.1. Le travail avec les Directions

Très souvent le bureau connaît les dossiers qui vont lui être transmis par les Directions. **Les services des ressources humaines interrogent le BOD, lui demandent des conseils pour constituer le dossier** (et lui donnent les renseignements nécessaires, par exemple les numéros SOI des témoins), et discutent de l'affaire pour connaître les suites qui pourraient lui être données par le conseil de discipline au vu des précédents.

Le BOD a un rôle de conseil auprès des directions, les SRH étant ses interlocuteurs privilégiés. Son rôle est différent selon les cas, et les cultures locales. Par ailleurs, les situations peuvent différer :

- soit la direction a mûri sa décision et défère l'agent au conseil de discipline ;
- soit la décision n'est pas prise ce qui peut arriver dans les cas atypiques ;
- il peut aussi s'agir d'une direction n'ayant pas l'habitude des procédures disciplinaires.

Lorsqu'un dossier arrive, **il fait l'objet d'un premier traitement** par les adjointes administratives. Celles-ci enregistrent le dossier, vérifient les différentes pièces (et demandent le cas échéant à la Direction de les compléter), et préparent le dossier selon le modèle traditionnel enregistré sur le logiciel du service. Ce dossier inclut des pièces transmises par la Direction et des pièces réalisées par le BOD.

Le dossier est ensuite attribué à une des secrétaires administratives ou au chef de bureau.

Aucun des agents n'est spécialisé, ni par direction, ni par type de faute ou de sanction ; cette polyvalence permet d'éviter la routine.

Une fois le dossier préparé par les adjointes (c'est-à-dire qu'elles rédigent ou sélectionnent les pièces numérotées, cf. infra), le dossier est rangé dans le placard et ressorti lorsque son tour vient d'être instruit par les secrétaires administratives.

3.2.2. Les pièces numérotées du dossier

Le dossier contient en premier lieu une « Fiche statistique » alimentée par l'application EUDONET qui suit chronologiquement le dossier. Elle contient les items suivants :

- Numéro de dossier,
- Date d'inscription au secrétariat,
- Mention du nombre de comparutions (éventuellement) devant le conseil de discipline,
- Direction d'affectation,
- Nom et prénom,
- Grade, S.O.I.,
- Faute, date de la faute,
- Date du conseil de discipline,
- Sanction proposée 1°) par la direction 2°) par la DRH,
- Décision du conseil de discipline (sanction et modalités de vote),
- Caractère amnistiable ou non de la sanction,
- Durée du conseil de discipline (« temps »).

Les pièces numérotées du dossier sont au nombre de six :

1. Demande de sanction

La chemise « demande de sanction » comporte l'ensemble des pièces utiles : rapport de la hiérarchie directe, courriers, rapport du SRH de la direction, certificats médicaux...

Parmi ces pièces, on trouve l'imprimé « demande de sanction » émanant de la Direction :

- précisant les faits dont l'agent s'est rendu coupable ;
- énonçant les moyens de défense de l'agent ;
- rappelant les sanctions (non amnistiées) subies depuis moins de 3 ans ;
- proposant un groupe de sanction ;
- signé par le responsable de l'agent et par ce dernier ;
- comportant la signature d'un ou deux témoins de la notification.

Ce document permet de remplir une partie des exigences de l'article 4 du décret n° 89-677 : information par écrit de l'intéressé qu'une procédure disciplinaire est engagée contre lui, énumération des faits qui sont reprochés.

Les autres exigences de l'article 4 sont remplies par l'utilisation du formulaire « convocation à un entretien » (sur des faits susceptibles de faire l'objet d'une sanction disciplinaire) : possibilité de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix, droit d'obtenir la communication de son dossier administratif individuel.

La transmission d'une copie du dossier est cependant systématique dans certains cas, par exemple pour les agents incarcérés. Conformément à l'article 4, ces éléments leur sont communiqués par écrit.

L'imprimé de demande de sanction est rempli suite à cet entretien préalable (non prévu par la réglementation mais qui est systématiquement organisé).

2. Demande de réunion du conseil de discipline

Auparavant numéroté 7, ce document qui porte le timbre du BOD est formellement adressé à son chef : il est signé par le sous-directeur des emplois et des carrières, le directeur des ressources humaines ou la Secrétaire générale.

La demande de réunion du conseil de discipline porte la date à laquelle le conseil de discipline doit être réuni. Elle n'est donc envoyée au BOD que lorsque la séance est programmée, afin de respecter le décret de 1989 qui dispose que le conseil doit se réunir dans le délai de deux mois ou bien dans le délai d'un mois de sa signature si l'agent est suspendu. En effet, l'article 13 du décret prévoit que « *le conseil de discipline doit se prononcer dans le délai de deux mois à compter du jour où il a été saisi par l'autorité territoriale ; le délai est ramené à un mois lorsque le fonctionnaire poursuivi a fait l'objet d'une mesure de suspension* » (la suspension ayant une durée maximale de 4 mois, il est normal que le délai de « jugement » soit plus court pour que l'agent sache à quoi s'en tenir au plus tard à l'issue de cette période).

Il était auparavant dissocié de la pièce 2 « proposition de sanction de la DRH » qui mentionnait simplement le nom et le grade de l'agent ainsi que la sanction proposée, signée par le Sous-directeur des emplois et des carrières.

Récemment ces deux documents ont été fusionnés.

Le BOD transmet la proposition de sanction avec une courte fiche, dite « Fiche confidentielle » qui résume les raisons pour lesquelles le bureau propose un quantum de sanction : cette fiche est annotée par la chef de bureau, revient signée par le sous-directeur (le bureau transmet parfois deux propositions de sanctions différentes et le sous-directeur signe la note qu'il juge adaptée).

3. Convocation de l'agent devant le conseil de discipline

Cette convocation est transmise par le BOD par lettre recommandée avec avis d'accusé de réception ou remise contre émargement.

Elle est signée au nom de la présidente du conseil de discipline par la chef du BOD.

Elle comprend :

- La convocation proprement dite avec :
 - la date, le lieu et l'heure du conseil de discipline ;
 - l'indication que l'intéressé doit prévenir de ces jours et heures les défenseurs et témoins ;
 - un coupon d'accusé de réception de la convocation à retourner daté et signé à la DRH et mentionnant les jours et heures de convocation.
- Une lettre de transmission mentionnant :
 - que l'administration a décidé de faire comparaître l'intéressé devant le conseil de discipline ;
 - la possibilité pour l'intéressé de prendre connaissance de son dossier administratif et des documents annexés (art. 19 loi de 1983) sur rendez-vous au BOD ;
 - la possibilité de présenter devant le conseil de discipline des observations écrites ou verbales, de citer des témoins et de se faire assister par un ou des défenseurs de son choix (art. 6 décret de 1989).

Lors de la consultation du dossier, il est demandé à l'agent de préciser s'il entend comparaître en personne ou se faire représenter, s'il entend se faire assister par un défenseur et de désigner ses témoins 48 heures à l'avance (un formulaire « Prise de connaissance pour la séance du ... » prévoit ces indications et le bureau des organismes disciplinaires le fait signer à l'agent lorsqu'il vient consulter son dossier individuel). Cette formalité est nécessaire afin que les témoins et défenseurs soient enregistrés dans le système PREANNONCE pour accéder à l'intérieur de l'Hôtel de Ville. Ceux de l'agent ne sont pas convoqués par l'administration, il lui appartient de prendre ses dispositions.

Il lui est également demandé de faire parvenir ses observations écrites au bureau des organismes disciplinaires au moins 48 heures avant la réunion du conseil de discipline.

Copie de la pièce 4 du dossier disciplinaire est jointe à la convocation.

4. La note de synthèse

Cette note est rédigée par les secrétaires administratives ou la chef de bureau : **c'est la pièce essentielle du dossier. Elle retrace la carrière de l'agent et sa notation, rappelle ses antécédents disciplinaires, expose les faits de l'espèce et les étapes de la procédure disciplinaire, ses moyens de défense et la proposition de sanction.** C'est cette note qui sera lue à voix haute par la secrétaire de séance lors du conseil de discipline. Elle constitue le « rapport » prévu par l'article 90 de la loi de 1984, qui doit être communiqué à l'avance à l'agent poursuivi.

Lui sont jointes les pièces écrites (témoignages, copies de documents).

5. Le curriculum vitae de l'agent

Rédigé par une adjointe administrative, il reprend, sur une page, les éléments de la situation personnelle de l'agent et ceux relatifs à sa carrière.

Sont en particulier mentionnés les droits éventuels à congés bonifiés, les antécédents disciplinaires, les absences non justifiées, les congés de maladie, les motifs de poursuite, la date de suspension éventuelle et la proposition de sanction de la DRH.

Si l'agent relève de la réglementation des congés bonifiés, une sanction supérieure à 15 jours d'ETF a pour effet de remettre à zéro la période de 36 mois nécessaire pour partir en congé bonifié⁵.

6. Composition du conseil de discipline

Cette fiche générée automatiquement par le système informatique comprend non seulement les noms des délégués du maire et des représentants du personnel, mais aussi ceux des experts de l'administration (mais pas ceux des témoins de l'agent). **Les témoins sont les agents qui ont directement constaté les faits, les experts ceux qui peuvent donner des explications sur l'organisation des services et les obligations de travail des agents**, mais qui ne sont pas nécessairement au courant des faits reprochés.

Le sous-directeur de la gestion des personnels avait milité pour une réduction du nombre des témoins et des experts. Suite à une séance du conseil où un cadre invité comme expert avait outrepassé son rôle d'expert pour porter un jugement sur l'agent mis en cause, le directeur des ressources humaines a demandé au BOD de ne plus convoquer d'experts de l'administration, qui ne sont d'ailleurs pas prévus par le texte sur les conseils de discipline (mais par celui sur les CAP). Depuis lors, le BOD ne convoque d'expert que dans le cas où la Direction en cause n'est pas représentée dans la CAP (par exemple, si un adjoint technique de la DASCO est en cause, on demandera à un cadre de la DASCO de venir car cette direction n'est pas représentée à la CAP des adjoints techniques).

3.2.3. La convocation de l'agent

L'agent est convoqué un mois avant la date de la tenue du conseil de discipline. En effet, selon l'article 6 du décret, il doit être convoqué par le président du conseil de discipline 15 jours au moins avant la date de la réunion, par lettre recommandée avec avis de réception. Or l'agent dispose de 15 jours pour aller chercher le recommandé.

On observe que, selon le décret, la convocation doit émaner du président du conseil de discipline ; or ce document est habituellement signé par le chef de bureau. De plus, bien que le décret prévoie que la convocation soit faite par lettre recommandée, il arrive qu'elle soit effectuée par remise contre émargement sur le lieu de travail de l'agent. Lorsqu'il est incarcéré, la convocation est accompagnée d'une copie du dossier, et est envoyée au domicile de l'agent ou à la prison. S'il ne bénéficie pas d'une autorisation de sortie, il peut dans tous les cas se faire représenter.

Les représentants du personnel reçoivent au moins 15 jours avant la séance avec la convocation la pièce 4 et peuvent venir consulter le dossier au bureau des organismes disciplinaires où le dossier de la Direction a été transféré.

3.2.4. L'organisation de la séance du conseil de discipline

3.2.4.1. L'inscription des dossiers à l'ordre du jour

- Le problème des lois d'amnistie

En 2006 une première étude sur les procédures disciplinaires a été organisée par la DRH avec les directions les plus concernées : DPE, DJS, DASCO, DFPE, DASES. Il s'agissait de travailler sur les conséquences de la future loi d'amnistie attendue après les élections présidentielles de 2007. Dans cette optique, il convenait de faire passer rapidement les dossiers a priori concernés par des sanctions amnistiables, afin que les agents soient sanctionnés avant l'élection. Les dossiers ont été classés de 1 à 5 afin que les catégories 1 et 2 soient traitées de façon prioritaire. En effet, suite à l'amnistie présidentielle de

⁵ En effet, si le service est interrompu (congé parental, disponibilité, sanction...), la période de 36 mois nécessaire pour bénéficier d'une bonification d'un mois recommence normalement à courir à zéro. Dans le cadre des négociations avec les organisations syndicales, il a été décidé que les interruptions inférieures à 15 jours n'interrompraient pas la période mais la prolongeaient simplement d'autant.

2002, pas moins de 42 dossiers avaient dû être retournés aux directions suite à la loi d'amnistie et un nombre important de dossiers d'agents des directions avaient dû être purgés des faits sanctionnables, ce qui avait d'ailleurs eu pour conséquence de ralentir l'arrivée de nouveaux dossiers au BOD.

Finalement, en 2007, le stock des affaires en cours a été allégé du fait de ce système de priorisation, mais les affaires ont continué à arriver puisqu'il n'y a pas eu d'amnistie générale. Aujourd'hui il n'y a plus de classement par priorité car le stock est minime.

- Le traitement particulier de la Direction de la propreté et de l'eau

Parallèlement, la DPE s'était plainte de la lenteur mise pour statuer des conseils de discipline. Ce thème a été repris récemment à l'occasion des travaux sur l'absentéisme : il faut tenir davantage de conseils de discipline. Toutefois à cette période il existait bien une demande vis-à-vis du bureau des organismes disciplinaires, mais pas de remise en cause des pratiques internes à la DPE.

Fin 2008, une réunion DPE/DRH a été organisée au niveau de l'adjointe au Maire, Mme ERRECART, qui a pris les décisions suivantes :

1. L'augmentation du nombre de présidents(es) du conseil de discipline pour tenir davantage de séances.
2. La Ville de Paris pratiquerait sa propre « auto-amnistie » : tous les dossiers antérieurs à 2008 comprenant une demande de sanction du 2^o groupe retourneraient dans les directions, pour que les agents se voient infliger une sanction du premier groupe. Mais en fait ce système n'a qu'imparfaitement fonctionné car il n'a pas été appliqué automatiquement par la DPE, plus grosse pourvoyeuse. Celle-ci a en effet interrogé ses échelons inférieurs pour savoir s'ils maintenaient la demande de sanction du 2^{ème} groupe et quand cela était le cas le dossier n'a pas été rétrocedé.
3. Une séance du conseil serait consacrée chaque mois à la DPE.

3.2.4.2. Le calendrier des séances

Trois fois par an, le BOD consulte les présidentes pour élaborer un calendrier prévisionnel des séances en fonction de leurs impératifs et impossibilités personnelles et professionnelles. Une séance est programmée toutes les quatre à six semaines, hors période de congés scolaires. Les ordres du jour des séances sont adaptés en fonction de la charge d'activité des directions : ainsi il n'est pas organisé de conseil concernant les agents de la DASCO jusqu'au 15 octobre, les représentants de l'administration étant difficilement mobilisables en période de rentrée.

Les quatre présidentes sont saisies pour accord par courriel.

Les adjointes administratives réservent une salle de commission auprès du secrétariat général du Conseil de Paris (certaines séances ont toutefois lieu au 9, place de l'Hôtel de Ville dans la salle 120 dont la capacité est limitée à 19 personnes). On relèvera qu'il n'y a pas de salle d'attente pour les personnes convoquées.

L'ordre du jour est élaboré en cherchant à réaliser une certaine unité de commission administrative paritaire (par exemple, on va juger le même matin des dossiers concernant les adjoints techniques), ou de direction, afin d'éviter trop de mouvements des différents représentants. Depuis 2008, ainsi qu'on l'a vu, le BOD s'est engagé à tenir une réunion mensuelle sur les affaires de la DPE : c'est ainsi que 8 séances consacrées aux agents de cette direction ont eu lieu en 2010.

Les séances peuvent être ainsi spécialisées par thème (par exemple : la falsification d'arrêt de travail).

On essaye de grouper au cours de la même séance les dossiers correspondant aux mêmes affaires quand plusieurs personnes sont impliquées, chaque agent étant jugé

séparément. Si l'enquête a montré des dysfonctionnements dans l'organisation du service, on peut opérer en deux temps, en faisant comparaître les coupables directs, puis l'encadrement.

Par ailleurs, certains dossiers ne sont pas inscrits à l'ordre du jour de séances présidées par des présidentes hostiles à la « double peine »⁶. L'ordre du jour peut aussi être bouleversé par l'inscription de dossiers urgents d'agents qui par exemple font l'objet d'une suspension de fonctions, limitée dans le temps.

Tous les conseils comprennent un représentant de la DRH, ordinairement l'attaché du bureau de gestion de la catégorie d'agents concernée, mais ce peut être le sous-directeur des emplois et des carrières qui siège pour des dossiers délicats. Afin de limiter la charge qu'implique la représentation du bureau des personnels ouvriers et techniques, concerné par de nombreux cadres C, on ne fait siéger qu'un seul agent de ce bureau sur deux représentants de la DRH, et le représentant d'un autre bureau de gestion prend le second poste.

3.2.4.3. Le déroulement de la séance

Le dossier « violet » est un dossier papier comprenant les pièces transmises aux membres de la Commission (sous couverture violette) établi en 3 exemplaires : pour la présidente, le sous-directeur des emplois et des carrières, le chef du BOD.

Le dossier de séance comporte les convocations des témoins et experts de l'administration qui ne figurent pas par contre au dossier de l'agent, avec l'ordre du jour par CAP et leur composition. Désormais ces convocations sont scannées et le BOD n'en garde plus de copie papier.

Avant la séance, les différents dossiers inscrits sont transmis aux présidentes. Ils comprennent l'ensemble des pièces à l'exception de la 3 (convocation de l'agent). **Une fiche détaillée a été établie à destination des présidentes du conseil de discipline pour résumer le déroulement type d'une séance** du conseil de discipline. Ce « chemin de fer » leur donne des conseils pratiques.

Une note d'information est envoyée au directeur concerné pour l'informer de la convocation de l'un de ses agents comme représentant du Maire. Le dossier disciplinaire est scanné et envoyé au représentant désigné de la Direction par courriel. Il comprend les témoignages écrits envoyés en information complémentaire.

Le service emporte les dossiers parfois volumineux à l'Hôtel de Ville (il dispose d'une place de parking dans l'immeuble de la rue Réaumur).

Les agents du BOD sont présents lors de la séance pour s'occuper de ses aspects matériels : installer la salle, s'assurer des présences, faire entrer et sortir les témoins.

Les différentes étapes de la séance prévues par l'article 9 du décret se déroulent ensuite : **rappel par la présidente de la procédure suivie et particulièrement de la communication du dossier individuel, lecture de la note de synthèse par la secrétaire du conseil de discipline, interrogation de l'agent par les membres du conseil, audition des témoins selon l'ordre fixé par la présidente ainsi que des experts de l'administration. Ces auditions sont suivies par les ultimes observations orales de l'intéressé et de son défenseur.**

Le BOD s'entend avec la direction pour fixer le nombre d'experts de l'administration, qui sans être concernés directement par l'affaire, vont donner leur éclairage sur les conditions de travail de l'agent ; il peut aussi y avoir un représentant du service santé-amitié⁷. **L'agent peut avoir un ou plusieurs défenseurs.** Le secrétariat du conseil de discipline

⁶ C'est-à-dire à sanctionner un agent pour des faits commis en dehors de l'administration.

⁷ Qui lutte contre les addictions et notamment l'alcoolisme.

essaie de faire coïncider le nombre de témoins de l'agent avec celui des représentants de l'administration. Les témoignages écrits sont lus en séance.

A l'issue des auditions, l'agent, son défenseur et les témoins et experts sont invités à sortir et la présidente mène les débats, le cas échéant après une suspension de séance permettant à l'administration et aux représentants du personnel de conférer séparément. Du côté de l'administration, il s'agit surtout de définir la sanction-plancher en fonction de l'éclairage qu'ont pu donner les débats.

Chaque présidente a sa façon de mener ensuite le délibéré. Certaines commencent par un tour de table sur les faits, afin de déterminer ce dont on est certain, puis par un second sur le quantum de la sanction.

La longueur de la séance n'est pas nécessairement liée au type de faits ni à la gravité de la sanction.

- Les reports

Ils peuvent être de plusieurs ordres :

Le report du passage du dossier de l'ordre du jour du conseil de discipline :

Selon l'article 8 du décret de 1989, Le report de l'affaire ne peut être demandé qu'une fois par l'agent et l'autorité territoriale. Le plus souvent, il est demandé par l'agent pour des raisons diverses : mieux préparer sa défense, en cas d'absence de son avocat, par exemple. La présidente fait délibérer le Conseil qui décide à la majorité des membres présents.

Le BOD observe que la préparation d'une séance demande un travail non négligeable (envoi des convocations, préparation du dossier, qui certes peuvent être réutilisés) et chaque dossier est donc décompté dans les statistiques de travail du bureau.

Un dossier peut aussi être reporté à une séance ultérieure par manque de temps, lorsque les autres ont pris du retard ce jour-là.

Les reports de séance peuvent être décidés :

- en cas d'empêchement soudain de la présidente (cela s'est produit en 2010 et 2011) ;
- en cas de grandes grèves nationales.

Dans ces cas-là, les participants sont prévenus par téléphone ou par courriel par les agents du BOD.

- en cas d'absence des représentants du personnel, l'exigence réglementaire de quorum ne pouvant pas être atteinte (la moitié des membres, et au moins 3 représentants du personnel).

Il est précisé dans les convocations qu'en cas de manque de quorum, celui-ci n'est plus exigé à seconde convocation (application des règles des CAP). Toutefois si les représentations sont inégales, l'ensemble des membres prend part à la discussion mais la parité est rétablie au moment du vote.

Certains dossiers reportés ne sont en définitive pas jugés, en particulier si le fonctionnaire poursuivi quitte l'administration entretemps, par exemple pour abandon de poste.

3.2.5. L'avis du conseil de discipline

Le vote a parfois (rarement) lieu à bulletin secret. Le délibéré est dans tous les cas secret et l'avis ne devrait pas indiquer que la décision a été rendue à la majorité ou à l'unanimité, mais il est vrai que dans ce dernier cas cela renforce la légitimité de la sanction.

L'agent et son défenseur sont introduits dans la salle à l'issue du délibéré et la présidente leur communique le sens de la sanction en leur expliquant les motifs qui ont conduit le conseil à l'adopter.

Les membres du conseil présents signent tous le formulaire d'avis pré imprimé mentionnant la sanction proposée, et qui ne comporte pas de motivation.

Dans la semaine qui suit, le bureau des organismes disciplinaires rédige l'arrêté de sanction comprenant la motivation obligatoire sous forme de considérants et l'envoi à la signature du DRH, ou bien de la Secrétaire générale **dans quelques cas limités⁸** :

- lorsqu'il s'agit d'un cadre A ;
- lorsqu'il y a eu partage ou que le conseil n'a pas pu parvenir à une décision ;
- lorsque l'administration souhaite infliger une sanction supérieure à celle qui a recueilli l'accord du conseil.

Le BOD joint une note à l'arrêté, proposant éventuellement à la Secrétaire générale le choix entre deux sanctions.

Si le conseil est d'avis de ne pas infliger de sanction à l'agent, le BOD prépare une lettre à ce dernier qui sera signée par le DRH. Cette lettre peut contenir un rappel à l'ordre ou une invitation à respecter les consignes de sécurité...

Les résultats de la séance sont exposés sur une page d'information « CAP EXPRESS » envoyée avec le parapheur de signature, dont la diffusion est limitée et validée par le directeur (directeur, sous-directeur, Mme ERRECART, cabinet du Maire).

Ultérieurement, le BOD rédige un compte rendu in extenso de la séance du conseil de discipline, à l'exception des échanges du délibéré qui est secret. Ce « procès-verbal long » peut être produit lors des recours au CSAP et devant le tribunal administratif. Il est à noter que sur la dizaine de dossiers consultés par les rapporteurs (et choisis par le BOD), un seul comportait ledit procès-verbal long. Le chef du BOD a indiqué aux rapporteurs que ces procès-verbaux avaient bien été rédigés mais qu'elle n'avait pas eu le temps matériel de les relire et de les faire signer (or certaines de ces affaires ont été jugées en 2007).

Une revendication syndicale (CGT) est que le PV long soit rédigé et disponible avant que l'arrêté de sanction soit signé.

A l'issue de la séance, le BOD :

- prend contact avec le service du personnel de la Direction avant la signature de la sanction pour mettre au point le calendrier d'exécution de la sanction ;
- envoie deux exemplaires de l'arrêté de sanction au bureau du contrôle de légalité de la préfecture de Paris lorsque cela reste exigé par la réglementation ;
- envoie à l'agent deux copies de l'arrêté de sanction dont un à retourner signé à la DRH ; il est demandé à l'agent de prendre contact avec le bureau du personnel de la direction pour déterminer le point de départ de son arrêt de travail en cas d'ETF ; il lui est rappelé que toute autre sanction encourue dans les 5 ans autres que l'avertissement ou le blâme entraînera la révocation du sursis ;
- avise le bureau de gestion concerné ;
- envoie une note au Directeur de l'agent, une fois que celui-ci a accusé réception de la sanction, pour l'en informer, puis lui retourne le dossier administratif ;

⁸ Bien que l'arrêté de délégation de signature du Maire du 19 juin 2008 n'exécute au sens strict de la compétence du DRH que les actes tenant à la situation individuelle des titulaires d'emplois fonctionnels (art. 2, 3°), et les actes relatifs à la discipline des seuls administrateurs, IST et architectes voyers (art. 2, 5°), où les cas dans lesquels la peine n'est pas conforme à l'avis émis par le conseil de discipline (art. 2, 7°).

- saisit le bureau des rémunérations en cas de sanction à portée pécuniaire, ainsi que, le cas échéant, le bureau des pensions et le bureau des congés bonifiés.

3.2.6. Le logiciel informatique

L'application EUDONET est partagée avec les bureaux de gestion pour l'organisation des commissions administratives paritaires, puisque le conseil de discipline n'est que la CAP restreinte regroupant les membres de la CAP de l'agent et celle du grade immédiatement supérieur. Mais elle est sécurisée : chaque bureau ne voit que ses dossiers. L'application est liée à RH21. La mise à jour est quotidienne, tous les soirs, à partir de RH21.

EUDONET a pris la suite en 2009 de l'application «Commission» qui donnait satisfaction depuis 2000. L'idée était d'avoir une application nouvelle susceptible de produire des statistiques. En réalité, cette fonction n'a pas été utilisée. **Le logiciel apparaît certes très riche⁹ ; mais pour en sortir des statistiques, il faudrait bien entendu en servir toutes les rubriques.**

Le logiciel est estimé par le bureau fiable sur le fond mais perfectible sur la forme. Des réunions ont été organisées à l'automne 2009 avec le bureau de l'administration des applications de la DRH pour le faire progresser.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DRH a précisé que les différentes rubriques d'EUDONET étaient « renseignées avec sérieux », « de façon à garantir la qualité des statistiques qui seront émises à l'avenir ».

3.3. Des comportements fautifs très variés, des sanctions adaptées

3.3.1. Les comportements fautifs

L'examen des affaires passées en conseil de discipline en 2009-2010 montre que **dans la plupart des cas, les agents incriminés ont commis plusieurs fautes, qui, cumulées, conduisent leur hiérarchie à engager une procédure disciplinaire à leur égard.**

Cette pluralité de griefs et surtout la diversité des fautes rendent difficile l'établissement d'une typologie et de statistiques précises sur les motifs des sanctions. **De façon générale, on note une forte progression de l'absentéisme injustifié et des retards, qui désorganisent le travail en équipe, ainsi que des comportements agressifs, y compris envers la hiérarchie.**

A titre d'exemple, parmi les faits répréhensibles le plus souvent commis par les agents en 2009-2010, on trouve :

- les retards et les absences injustifiées ;
- l'envoi tardif d'arrêts maladie (qui empêche le contrôle médical) et la falsification de certificats médicaux ;
- le refus de se rendre aux convocations du service médical ;
- la fraude au badgeage par Chronogestor ;
- l'abandon de poste ;
- les refus d'obéissance, l'insubordination ;
- les insultes, les propos racistes, les menaces ;
- les accusations mensongères contre des collègues ou la hiérarchie ;
- les comportements inadaptés avec les collègues et les usagers ;
- la consommation d'alcool sur le lieu de travail et l'ébriété ;
- le non-respect des consignes de travail ;
- la mauvaise exécution du travail ;
- le manquement aux règles de sécurité, ayant le cas échéant provoqué un accident ;
- la détérioration de matériel ou la dégradation de véhicule ;

⁹ Il permet notamment de créer un dossier, de planifier les séances du conseil, d'éditer des documents...

- l'utilisation du véhicule professionnel pour un usage personnel sur le temps de travail ;
- les services rendus à des tiers sur le temps de travail et avec les moyens du service ;
- le cumul d'emplois non autorisé ;
- l'utilisation d'un ordinateur à des fins personnelles ;
- l'occupation des locaux administratifs à des fins personnelles.

Certaines fautes rencontrées sont **qualifiables pénalement** :

- Toxicomanie ;
- Harcèlement téléphonique ou sexuel ;
- Voies de fait sur un tiers avec arme ;
- Manquements à la probité ;
- Manœuvres frauduleuses ;
- Vol de matériel administratif ;
- Détournements de fonds et de biens publics ou de participations familiales ;
- Cambriolage ;
- Tentative d'agression sur un chef d'équipe ;
- Atteinte à la pudeur...

Certaines fautes professionnelles sont propres à des professions spécifiques, comme par exemple la maltraitance à enfants chez les auxiliaires de puériculture et les assistantes maternelles, le refus de tenir le carnet de bord d'un véhicule chez les chauffeurs, le manquement aux règles de surveillance d'un musée pour un agent d'accueil et de surveillance, le détournement de participations familiales pour une éducatrice de jeunes enfants, le repos dans un véhicule au lieu d'effectuer des rondes pour un inspecteur de sécurité, le cumul d'emplois non autorisé pour un conducteur de benne¹⁰.

On peut citer quelques exemples récents de fautes commises par les agents plus élevés dans la hiérarchie : manquements à ses obligations professionnelles d'encadrante et de garante de la qualité de l'accueil des enfants en crèche pour une directrice, manquements à la déontologie médicale et désorganisation d'un centre de santé pour un médecin contractuel, management déficient pour un chef d'équipe du nettoyage...

Enfin, des sanctions professionnelles sont demandées **à la suite de condamnations pénales** pour des faits commis en dehors du service (plusieurs cas d'affaires de stupéfiants sont mentionnés), qui aboutissent dans la majorité des cas à des sanctions du 4^{ème} groupe :

- 10 cas en 2009 : 6 révocations, 3 mises à la retraite d'office, 1 ETF de 24 mois dont 21 avec sursis ;
- 1 seul cas jugé en 2010 (devant le CSAP) ayant abouti au maintien de la révocation prononcée en 2008.

3.3.2. Adapter la sanction à la faute

La responsable du BOD estime que le CSAP doit se poser deux questions :

- l'exactitude de la matérialité des faits jugée par le conseil de discipline (mais on peut estimer que le conseil du premier degré est mieux à même de se faire une idée sur celle-ci étant donné la proximité temporelle et l'intervention de témoins directs de l'affaire) ;
- la sévérité des sanctions à estimer par rapport à ce qui se fait ordinairement dans la fonction publique.

Ils n'ont certes aucune valeur réglementaire, mais il existe des « tarifs », c'est-à-dire une correspondance entre la nature de la faute et la sanction que va demander la DRH : ainsi les faits attentatoires à la probité, à l'honneur et aux bonnes mœurs font l'objet d'une

¹⁰ Facilité par les horaires particuliers de la profession.

proposition de sanction de 3 mois d'ETF ; une falsification d'un arrêt maladie, les insultes racistes relèvent d'une sanction du 3^{ème} groupe.

Dans le cas d'un arrêt maladie falsifié (9 jours d'arrêt de travail au lieu d'un par exemple), une exclusion temporaire de fonction d'une durée équivalente est recommandée permettant une retenue sur salaire d'un nombre de jours égal.

La suspension de fonctions n'est pas une sanction disciplinaire, mais une mesure conservatoire qui est prise par l'administration en cas de faute grave.

Le BOD ne dispose pas de statistiques sur le nombre d'agents suspendus par rapport au nombre de dossiers traités, mais la mention que l'agent est suspendu figure le plus souvent sur le livre d'enregistrement que tient le service en parallèle à l'enregistrement informatique. Les agents suspendus sont une petite minorité par rapport à l'ensemble des cas traités, l'idéal dans ce cas étant d'avoir fait délibérer le conseil de discipline avant l'expiration du délai de 4 mois à l'issue duquel l'agent doit être réintégré.

3.4. Le fonctionnement du CSAP de recours et ses perspectives d'évolution

On signalera tout d'abord que les statistiques d'activité du CSAP de recours sont examinées infra, dans les développements consacrés aux données quantitatives.

3.4.1. Le fonctionnement du CSAP

Le nombre des réunions est réduit (en moyenne un peu plus d'une par an) et le conseil n'a pu siéger pendant plus de 3 ans, ce qui a porté un retard préjudiciable au traitement des affaires dans un délai décent. Aucune réunion n'a eu lieu entre le 1^{er} février 2006 et le 20 juin 2009. Ainsi, 3 dossiers passés en conseil de discipline en 2004 et 1 de 2005 n'ont été jugés qu'en mai 2009, 1 dossier de 2005 et 3 dossiers de 2006 ont également dû patienter jusqu'en septembre 2009, soit des délais de 3 ou 4 ans.

D'après le BOD, cette situation est due en premier lieu à l'impossibilité de trouver une date de réunion, celle-ci étant fixée par le Cabinet de l'adjoint au Maire chargé des ressources humaines qui y siège, puis à des annulations de séances en dernière minute : celles-ci n'ont pu être rapidement reprogrammées. Une séance de 2006 a dû être annulée pour manque de quorum, pour une autre les 3 dossiers à examiner ont été reportés.

On notera que le CSAP n'est pas traité par l'application EUDONET. Les convocations sont réalisées par traitement de texte ; tous les membres sont convoqués (y compris les suppléants), l'agent et son défenseur.

Le rapporteur :

En application de l'article 15 de la délibération, **pour chaque dossier, le président désigne un rapporteur spécial extérieur à l'affaire et n'appartenant pas à la direction dont relève l'agent dont le cas est examiné.**

Désignés pour chaque affaire par décision du président du CSAP, il s'agit habituellement de cadres supérieurs des administrations parisiennes (administrateurs, attachés principaux, parfois en attente d'une affectation et spécifiquement désignés pour cette tâche).

Ils disposent de tous les pouvoirs d'investigation auprès des administrations intéressées. Les observations de l'administration sont communiquées au rapporteur avec le recours de l'agent. Remplissant le même rôle que les rapporteurs publics auprès des juridictions administratives, ils lisent leur rapport exposant les circonstances de l'affaire. Ils établissent un projet d'avis ou de recommandations, et il arrive qu'ils interviennent dans l'échange de vues qui suit entre les membres du conseil supérieur pour préciser des points de fait ou de droit.

3.4.2. La portée des avis du CSAP

Le CSAP rejuge l'affaire en totalité. Il n'est pas là pour critiquer la décision du Conseil de discipline, mais pour proposer d'attribuer (ou non) une sanction à l'agent qui lui a déféré la sentence rendue en première instance. Comme l'indique un des rapporteurs, « **le CSAP n'est pas chargé de se prononcer sur la légalité de la sanction mais il est chargé de réexaminer le dossier et de dire si une sanction moins sévère que celle qui a été prononcée et qui n'est pas illégale pourrait être envisagée** ».

Ainsi qu'on l'a déjà signalé, l'administration ne peut attribuer à l'agent une sanction plus sévère que celle votée par le CSAP : il a donc tout intérêt à saisir le CSAP pour voir atténuer sa sanction, ce que confirment les statistiques, surtout si elle revêt un caractère de gravité certain (60 % des peines ne sont pas maintenues par le CSAP).

En contrepartie de cette obligation, conformément à une jurisprudence bien établie pour la fonction publique territoriale ou hospitalière, la Ville peut attaquer devant le tribunal administratif l'avis du CSAP qui constitue une décision faisant grief. Ce cas ne s'est produit qu'une seule fois dans une affaire récente, l'administration ayant estimé que la sanction proposée par le CSAP était particulièrement légère par rapport à la gravité des faits. Ce recours introduit en 2009 n'est pas encore jugé.

On peut donc se retrouver **dans une situation de contradiction** entre l'avis du CSAP et la position de la juridiction administrative : mais cela n'est pas inconcevable, du fait de l'existence de recours parallèles et surtout que le juge est tenu par les moyens des parties. En toute hypothèse, l'administration est liée par l'avis du CSAP et doit retirer la sanction prononcée à l'origine, tout en pouvant prendre une nouvelle sanction sans consulter à nouveau le conseil de discipline (CE 20 mai 1998 JOSSELIN).

Le CSAP rend parfois des décisions « pratiques ». Ainsi il fait correspondre dans son avis une durée d'exclusion temporaire de fonction qui correspond à celle de la révocation annulée.

Conformément à l'article 18 de la délibération, il existe un registre des délibérations du CSAP. En fait il s'agit d'un classeur dans lequel sont regroupés un procès-verbal résumé des débats du CSAP sur chaque affaire (intitulé « extrait du registre des délibérations »), l'avis rendu signé par le président, ainsi que le rapport écrit du rapporteur. De l'avis des auditeurs, c'est le compte rendu intégral des débats qui devrait figurer dans ce registre.

En cas d'annulation juridictionnelle, si les faits sont considérés comme établis, on reprend une sanction moins sévère sans repasser devant le conseil de discipline.

3.4.3. Réformer le CSAP de recours ?

Plusieurs membres du CSAP ont fait état de leur regret de ne pas pouvoir entendre les témoins interrogés en première instance. Cela étant dans le dossier examiné par les rapporteurs les experts de l'administration ont bien été entendus.

Une idée de la responsable du BOD serait de ne pas faire réinstruire le dossier par le BOD mais par les bureaux compétents pour le CSAP statutaire. Elle souligne la très grosse énergie dépensée pour certains de ces dossiers rejugés en appel et qui aboutissent à contredire la décision de première instance.

Toutefois **le problème le plus important que rencontre l'institution est lié à l'absentéisme chronique des élus** (les représentants du personnel étant de leur côté présents), malgré l'existence pour chacun de deux suppléants. De mémoire du BOD, il s'agit d'un problème très ancien jamais résolu.

Les absences peuvent soit se manifester en début de séance soit en cours de séance. Le résultat est que la parité n'est plus assurée, ce qui conduit le conseil à fonctionner de manière déséquilibrée.

Les rapporteurs ont évoqué ce sujet avec l'actuel président du CSAP, qu'ils ont rencontré. Ses réflexions sur le sujet sont les suivantes :

- **Il serait souhaitable de modifier les règles de désignation pour le CSAP siégeant en formation disciplinaire. Mais il convient d'éliminer la solution imposant la parité, car elle aboutirait à réduire la participation syndicale à due concurrence de l'absentéisme des élus.**

On pourrait prévoir une alternative :

- soit on décide **d'aligner la composition de la 1^{ère} section du CSAP-recours sur celle de la deuxième section en l'allégeant donc fortement**, 5 représentants du Maire siégeant aux côtés de 5 élus (pour la 2^{ème} section il s'agit de 5 représentants du préfet de police).

Le président juge que d'un point de vue juridique, la représentation proportionnelle prévue par l'article L. 2121-22 du CGCT n'a pas à être obligatoirement respectée, le pouvoir disciplinaire appartenant au chef de l'exécutif et les conseillers de Paris étant désignés par ce dernier et non pas élus par le conseil (cet article est relatif aux commissions du conseil municipal). Il reconnaît cependant qu'il est difficile de revenir sur cet acquis permettant l'expression du pluralisme syndical.

- soit **les représentants élus désignés par le Maire de Paris pourraient être suppléés, en cas d'absence, par des directeurs également désignés par lui (ou des sous-directeurs).**

Le président souligne que cela ne priverait pas les conseillers de Paris de leurs prérogatives puisque les membres de l'administration ne siègeraient qu'en l'absence des élus.

Il s'agirait donc de faire siéger « en secours » des hauts fonctionnaires lorsque titulaires et suppléants sont absents. Bien entendu, on s'abstiendrait de les convoquer lorsqu'une affaire concerne un agent de leur service, ou ayant travaillé sous leurs ordres.

Les rapporteurs estiment pour leur part que **cette dernière solution est préférable. Elle permettrait de respecter la représentation syndicale tout en assurant la parité dans des conditions acceptables.**

Dans sa réponse au rapport provisoire la DRH a écarté ces suggestions. Elle a fait notamment observer que les organisations syndicales, consultées dans la perspective d'une modification du décret statutaire, s'étaient fermement opposées au fait de désigner des fonctionnaires comme suppléants des conseillers de Paris.

Le respect de la parité devrait en définitive être assuré en début de séance, par une modification de l'article 52 du décret 94-415.

3.4.4. Les observations et suggestions du président

En dehors de cet important sujet de la parité, le président a fait part aux rapporteurs d'un certain nombre de remarques.

Un problème traditionnel était que le CSAP jugeait des affaires dont les faits remontaient à plusieurs années : à ce jour le CSAP a rattrapé le retard accumulé et il ne reste plus qu'une seule affaire en instance de jugement.

La raison de ces retards était que la DRH hésitait à convoquer le CSAP parce que celui-ci remettait trop souvent en cause les décisions du conseil de discipline. Désormais le CSAP confirme les décisions du CD dans environ la moitié des cas¹¹.

¹¹ Sur 15 ans d'après les statistiques ; mais sur la période 2010-2011, 6 sanctions sur 8 ont été intégralement confirmées, dont 4 révocations et 1 MRO.

Les procédures de sanction et le conseil de discipline

Depuis 18 mois, le président a le sentiment que les dossiers les plus récents soumis au CSAP sont mieux étayés que les plus anciens, dans lesquels certains témoignages devant le conseil de discipline s'avéraient assez incertains et apparaissaient peu étayés en appel.

Le président estime que les gestionnaires de proximité font une meilleure utilisation des sanctions intermédiaires. Il insiste sur le fait que lorsque le service n'est pas fait, des retenues sur traitement doivent être opérées, plutôt que de donner 15 jours d'exclusion temporaire de fonctions qui sont plus difficiles à gérer. Il insiste sur **l'intérêt des retenues sur traitement pour service non fait** :

- cela étaye de manière concrète le dossier disciplinaire de l'agent en concrétisant les manquements au fonctionnement normal du service ;
- cela ôte de sa valeur à l'argument du laxisme de l'administration, certains chefs de service ne le pratiquant pas actuellement ou ne donnant pas de sanction qui n'ont pas d'effet sur le comportement de l'agent (blâmes, avertissements).

Les sanctions disciplinaires et la répression pénale

Le président estime que les responsables de la procédure disciplinaire, au niveau de l'encadrement intermédiaire, n'ont **pas toujours une vision claire de l'autonomie des sanctions disciplinaires par rapport à la répression pénale**.

Lorsque l'agent est attrait devant le conseil de discipline en raison des sanctions pénales reçues, la Ville ajoute souvent au dossier des éléments de comportement personnel par souci de mieux motiver la sanction disciplinaire. Or ces éléments ne sont le plus souvent pas solidement étayés. Le raisonnement est inapproprié, ce sont les seuls faits qui ont donné lieu à la sanction pénale qui doivent être incompatibles avec la qualité de fonctionnaire et justifier la sanction disciplinaire.

De même, il a quelquefois constaté une certaine **imprudence dans la rédaction des décisions de sanction**. Ainsi il est arrivé que l'on reprenne dans les considérants un certain nombre d'éléments sur lesquels le conseil de discipline ne s'était pas prononcé, ou des faits non prouvés à connotation pénale qui n'avaient fait l'objet d'aucune condamnation.

Il faut donc faire attention à la rédaction des avis, ne pas évoquer les condamnations mais seulement les faits qui ont été jugés.

Le président a le sentiment que **la formation des responsables dans le domaine de la procédure disciplinaire est faible**. Pour y remédier il a lui-même donné une conférence d'information aux élus, responsables d'organisations syndicales et chefs de service sur la base du volontariat, et ne serait pas hostile à recommencer.

Les affaires imbriquées

Il observe que le CSAP a pu s'étonner de la différence de gravité des sanctions qui ont touché, d'une part, les agents d'exécution auteurs directs des faits critiqués et, d'autre part, les membres de la hiérarchie qui ont toléré ou ont eux-mêmes bénéficié des comportements fautifs (affaires du conservatoire du 18^e arrondissement, du service technique des bibliothèques).

Il conclut que (comme le demandent d'ailleurs les syndicats) **l'ensemble des responsabilités doivent être recherchées lors de l'enquête disciplinaire et que les agents impliqués doivent être traités en toute équité par le conseil de discipline**.

En dehors de ces aspects, il n'a pas trouvé de points dans le fonctionnement du conseil de discipline de première instance qui prêtent à critique.

Le BOD fait preuve de professionnalisme et le tribunal administratif de Paris a récemment confirmé la légalité de la pratique de l'intervention des experts devant le conseil, parfois contestée par certains syndicats.

3.5. Le Guide de la procédure disciplinaire : sensibiliser et informer les directions

Une nouvelle version en préparation a vocation à remplacer le guide actuel disponible sur le site Intranet de la DRH et à compléter les pages qui y sont consacrées sur le vade-mecum de l'encadrant qui date de 2003.

Le nouveau guide de la procédure disciplinaire, dans la version provisoire communiquée à l'Inspection générale, est conçu comme un outil de gestion et de management. Il contient trois parties :

- Les comportements fautifs et l'usage de la discipline dans le management des personnels,
- La procédure disciplinaire,
- Les droits des agents en matière disciplinaire : le principe du contradictoire.

Les annexes sont enrichies par rapport à l'édition précédente dans une optique pratique. Au nombre de 7, elles comprennent la liste des textes applicables, l'échelle des sanctions, une fiche de méthode « Comment constituer un dossier disciplinaire, des modèles d'imprimés, la codification des sanctions dans RH 21, deux notes de service sur la suspension de fonctions et les suites à réserver aux jugements pénaux et une fiche sur la prévention de l'alcoolisme et de la toxicomanie ».

On soulignera que la première partie comporte de nombreux exemples concrets de fautes et de propositions de sanctions correspondantes.

Ce guide a été rédigé pour la plus grande part par le BOD en liaison avec les directions et intègre les expériences innovantes (DPE). Dans une optique de prévention, il a pour vocation d'aider les managers dans leur travail d'encadrement face à des comportements professionnels dégradés, pour éviter le passage en conseil de discipline, et aussi de prévenir les risques juridiques.

Le chef du BOD a déjà fait des conférences sur les procédures disciplinaires dans les directions les plus concernées et devait poursuivre ces opérations de formation au rythme de quatre par an en 2012.

Les conférences sur les questions disciplinaires sont **adaptées pour la direction « cliente »**. Il est essentiel d'informer les agents sur les règles applicables : règles de cumul d'emploi, interdiction d'emporter les outils de travail à domicile, réglementation sur le temps de conduite...

Ces conférences donnent un éclairage sur les problèmes rencontrés par la direction avec des documents spécifiques.

4. LES DONNEES QUANTITATIVES : NOMBRE, NATURE, ET CARACTERISTIQUES DES SANCTIONS, LA QUESTION DES DELAIS

4.1. Les sanctions du premier groupe sont concentrées sur quelques directions

L'étude des procédures disciplinaires ne pouvait se restreindre aux procédures menées par le bureau des organismes disciplinaires en liaison avec les directions de la Ville, mais devait aussi inclure les sanctions qui ne nécessitent pas le passage de l'agent en conseil de discipline, c'est-à-dire les avertissements et les blâmes. Ces sanctions du premier groupe sont instruites et prononcées par les directions elles-mêmes, à l'exception de celles qui frappent les cadres A qui sont dans tous les cas décidées par la Secrétaire générale. Le questionnaire envoyé aux douze directions sélectionnées sur un double critère (elles ont chacune plus de 1000 agents, et elles ont eu recours plus de 10 fois à l'avis du conseil de discipline sur la période 1998-2011) leur demandait donc de remplir un tableau relatif aux sanctions du premier groupe infligées sur la période 2008-2010. Il leur était également demandé de préciser la durée de chaque procédure, le niveau de l'autorité ayant statué et l'existence éventuelle de recours administratifs ou contentieux.

Aucune direction n'a pu fournir des statistiques exhaustives sur 3 ans (les chiffres 2011 ont été pris en compte pour faire un total sur 3 ans ou calculer une moyenne lorsqu'ils ont été communiqués). Les données recueillies sont assez hétéroclites et peuvent donc difficilement être synthétisées. Il convient de rappeler que les avertissements ne sont pas inscrits au dossier du fonctionnaire et que les blâmes en sont retirés au bout de 3 années si aucune autre sanction n'est intervenue au cours de cette même période.

Les éléments recueillis sont donc partiels et doivent être interprétés avec précaution.

4.1.1. Les statistiques sur les avertissements issues du questionnaire adressé aux directions

Plusieurs directions ont indiqué qu'elles ne recensaient pas les avertissements au motif qu'ils ne figuraient pas au dossier du fonctionnaire (DPA) et qu'ils étaient pris au niveau des services (DVD) ou bien n'étaient pas formalisés par écrit (DEVE). Certaines d'entre elles n'ont communiqué des chiffres que sur un ou deux exercices, voire aucun (DASCO).

Ces points étant précisés, la DPE occupe la première place de très loin avec **530 avertissements sur 3 ans (177 par an)**, la DJS se situant loin derrière en seconde position avec 67 avertissements sur la même période (22 par an). Les chiffres des autres directions se montent à quelques unités par exercice. Le délai moyen pondéré nécessaire aux directions pour infliger un avertissement est de un mois et demi.

Les catégories C composent en quasi-totalité l'effectif concerné par les avertissements (629 sur 660), mais des avertissements ont été infligés à des agents de catégorie A à la DUCT et à la DAC.

Les rapporteurs préconisent de demander aux SRH des directions de mieux décompter les avertissements infligés dans les services. Ce relevé, qui pourrait être demandé au moins pendant une année à titre expérimental, **remplirait évidemment une fonction statistique, mais jouerait aussi le rôle d'un « observatoire du climat disciplinaire »** dans chaque direction, complétant le décompte déjà opéré des blâmes inscrits aux dossiers administratifs individuels.

Tableau 2 : Tableau des avertissements

	Nombre d'avertissements						Catégorie			Durée procédure (mois)		Rappel
	2008	2009	2010	2011	Nombre total	Nombre annuel	A	B	C	totale	moyenne	Effectifs
DPE	164	161	205	ND	530	177	ND	ND	530	307	1,5	7 858
DJS	16	19	32	ND	67	22	O	1	66	ND	ND	2 617
DVD (estimation)	6	6	6	6	24	6	ND	ND	ND	ND	ND	1 403
DAC	ND	1	9	4	14	4,6	1	3	10	14	1	3 433
DPP (1 année)	ND	ND	ND	13	13	13	0	0	13	27	2,5	1 053
DUCT	0	4	2	3	9	2	1	0	7	18	2,3	1 691
DFPE (1 année)	ND	ND	2	ND	2	2	0	0	2	7	3,5	7 803
DILT	ND	0	0	1	1	0,3	0	0	1	1	1	1 668
DASCO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	8 635
DASES	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	4 040
DPA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1 365
DEVE	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	3 903
TOTAL	186	191	256	27	660	227	2	4	629	67	<i>moy.=1,5</i>	41 566

ND=Non disponible Source : Tableau établi à partir des données du BOD et des réponses au questionnaire

4.1.2. Les blâmes infligés aux agents selon les statistiques de la DRH

Sanction disciplinaire du premier groupe qui est inscrite au dossier des agents, le blâme est effacé automatiquement au bout de 3 ans si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période.

Les statistiques des blâmes infligés aux agents réalisées par la D.R.H. à partir du système RH21 (Sous-direction du réseau RH et des systèmes d'information - Département des Systèmes d'Information - Bureau de l'Administration Infocentres et Outils de Pilotage) concernent la période du premier janvier 2008 au 25 octobre 2011. Ces documents permettent de voir la répartition des blâmes par directions et par catégories d'agents et font apparaître le nombre de blâmes infligés à certains agents pendant la même période.

4.1.2.1. Le nombre de blâmes par direction

On relève que de 2008 à 2011, 2172 blâmes ont été octroyés à l'ensemble des agents de la Ville, soit une moyenne de 566 par an. C'est la Direction de la propreté et de l'eau qui inflige une majorité écrasante des blâmes à ses agents parmi tous les personnels de la Ville : presque 82 % en moyenne sur 5 ans des 2172 blâmes octroyés, alors qu'on remarque que le total des blâmes infligés est assez variable d'une année sur l'autre :

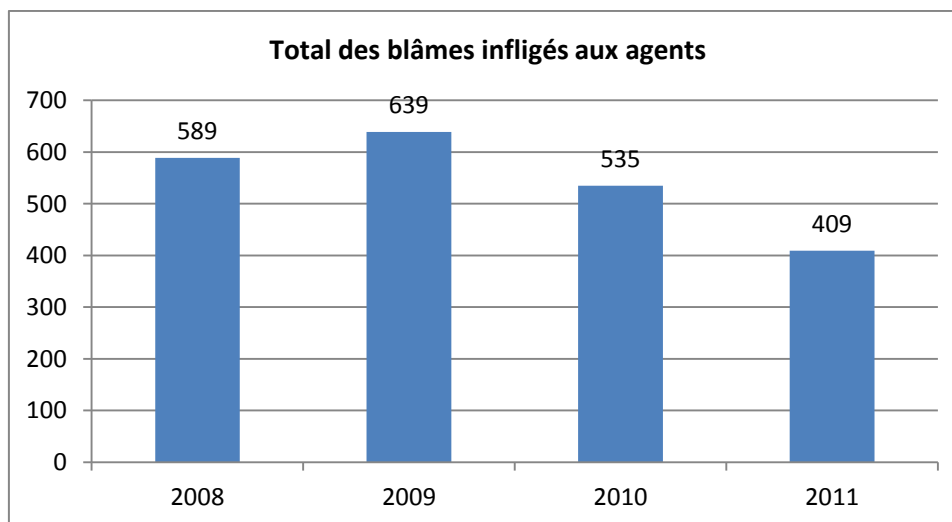
Tableau 3 : Nombre de blâmes par année et direction d'affectation 2008-2011

Direction / Années	2008	2009	2010	2011	Total	%
D.P.E.	484	522	427	340	1 773	81,63
DEVE	31	50	50	29	160	7,37
D.J.S.	34	24	14	8	80	3,68
DASCO	11	21	14	13	59	2,72
DFPE	5	7	10	3	25	1,15
D.P.A.	2	2	7	7	18	0,83
D.P.P.	6		7	4	17	0,78
D.A.C	4	4	2	2	12	0,55
DVD	3	3	2	1	9	0,41
DASES	1	2	1		4	0,18
DILT	2	1		1	4	0,18
DUCT	2	1			3	0,14
CABINET DU MAIRE		1	1		2	0,09
D.U.		1		1	2	0,09
D.L.H.	1				1	0,05
D.R.H.	1				1	0,05
DDEE	1				1	0,05
GESTION R.H.	1				1	0,05
Total	589	639	535	409	2 172	100

Source : tableau établi à partir des données de RH21

N.B. Sur 10 mois en 2011.

Graphique 1 : Blâmes 2008-2011



N.B. Sur 10 mois en 2011.

La moyenne annuelle est donc de **566 blâmes par an**. Le chiffre total varie en dent de scie : après une augmentation de 8 % de 2008 (589) à 2009 (639), il baisse de - 16 % en 2010 (535) et l'année 2011, qui est incomplète, devrait a priori confirmer cette tendance décroissante, si on se base sur les chiffres des 10 premiers mois. Ces variations répercutent exactement celles des blâmes octroyés par la DPE. D'après un ancien directeur de celle-ci ces variations reflètent les comportements des encadrants : certains recourent bien plus que d'autres à cette sanction.

La DPE représente sur la période observée environ 82 % des blâmes octroyés, suivie de très loin par la DEVE (7 %), la DJS (3 %) et la DASCO (2 %). Sur la période, la DPE a octroyé 1773 blâmes et la DEVE 160, c'est-à-dire plus de 10 fois moins. Les 4 directions citées octroient chaque année la quasi-totalité des blâmes (entre 94 et 97 %). La répartition est quasiment constante : seules la DJS et la DASCO alternent leurs positions derrière la DPE et la DEVE sur la période, en raison du faible nombre de blâmes octroyés (quelques dizaines au plus). Quatre autres directions ont octroyé plus d'une dizaine de blâmes sur une période de 4 ans : la DFPE, la DPP, la DPA et la DAC, alors que les autres n'en décomptent que quelques unités.

4.1.2.2. Les blâmes par catégories et par corps d'agents

Sur les 4 années sous examen, on constate que la quasi-totalité des blâmes ont été attribués à des agents de catégorie C (2130 blâmes sur 2172, soit 98,07 %), ceux des deux autres catégories étant marginaux (32 blâmes pour les catégories B, soit 1,47 %, et 8 pour les cadres A, soit 0,37 %). Il s'agit d'une différence sensible par rapport à la statistique relative aux 3 autres groupes de sanctions, où la répartition est de 84 % (C), 10 % (B) et 6 % (A).

Tableau 4 : Blâmes par catégorie en pourcentage 2008-2011

Catégorie	2008	2009	2010	2011	% Total	N.B. Total valeur absolue
% A	0	0,47	0,56	0,49	0,37	8
% B	1,19	1,25	1,68	1,96	1,47	32
% C	98,81	97,97	97,76	97,56	98,07	2132
dont % éboueurs	78,95	76,37	76,45	78,00	77,39	2172

Source : tableau établi à partir des données du BOD

Par corps (voir le premier tableau de l'annexe II), ce sont les éboueurs et chefs d'équipe du nettoyage qui tiennent largement la première place avec 1681 sanctions, soit plus de 77 % du total des blâmes. Viennent ensuite, mais très loin derrière les éboueurs, les adjoints techniques qui ont reçu 207 blâmes (10 % du total) et les agents d'accueil et de surveillance qui frisent la cinquantaine de blâmes (on tombe à 2 % du total), puis les conducteurs automobiles qui est la seule autre catégorie d'agents à atteindre 40 blâmes sur la période. **Tous ces corps sont de catégorie C** et les deux premiers relèvent de la DPE.

4.1.2.3. Le nombre de blâmes infligés à chaque agent

Selon le tableau joint en annexe II, 1179 agents se sont vu infliger au moins un blâme pendant la période considérée, ce qui signifie que les agents sont très souvent récidivistes puisque le nombre total de blâmes (2172) représente un peu plus du double du nombre des agents sanctionnés.

65 % des agents, soit 756, n'ont reçu qu'un seul blâme, 88,30 % des agents, soit 1041, 3 blâmes au plus.

138 agents ont reçu entre 4 et 13 blâmes : il est intéressant de relever que s'ils ne représentent que 11,70 % des agents sanctionnés, ils ont reçu 35 % des blâmes octroyés (758 sur 2172), soit autant de blâmes que les 756 agents qui n'en ont reçu qu'un seul.

La multiplication des blâmes infligés à la même personne, phénomène qui n'est donc pas marginal, montre l'inefficacité de cette technique au regard de l'éradication de la récidive. La catégorie d'agents plurisanctionnés devrait cependant diminuer si la règle de bonne gestion de déférer au conseil de discipline tout agent ayant reçu plus de trois blâmes, en vigueur à la DEVE, était généralisée.

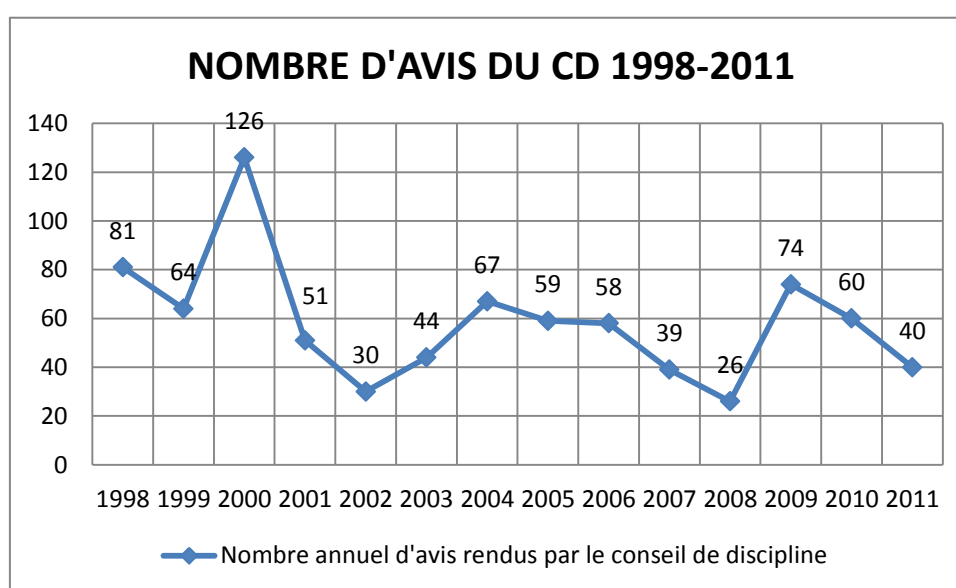
4.2. L'activité du conseil de discipline : données générales 1998-2011 et 2007-2011

4.2.1. Les données d'ensemble 1998-2011

Les statistiques générales communiquées en début de mission par le BOD portent sur l'évolution de l'activité du conseil de discipline par direction sur la période du 1^{er} janvier 1998 au 29 avril 2011, soit 13 années et demi. Pour ce chapitre, on a conservé les chiffres figurant sur un tableau spécifique du BOD « Dossiers (avis émis) par direction » ; les chiffres issus des tableaux d'activité par année sur 2007-2011 sont légèrement différents.

L'évolution annuelle du nombre d'avis rendus par le conseil de discipline pendant cette période est la suivante (pour ce tableau général a été ajouté le chiffre de 2011 issu des tableaux détaillés):

Graphique 2 :



Source : BOD

En incluant les 27 avis rendus dans les 4 premiers mois de 2011, le conseil de discipline a rendu **806 avis sur 13 ans et 4 mois (160 mois), soit une moyenne de 60 avis par an**. Le maximum est de 126 avis en 2000 et le minimum de 26 en 2008 (33 selon les tableaux détaillés).

- Une forte concentration sur la DPE

En nombre d'avis rendus par Direction, la DPE se classe à la première place avec **312 avis (39 %)** suivie par la DEVE, qui en compte la moitié (151, soit 19 %) et la DJS (101 avis, soit 12,50 %). La DPE, la DEVE et la DJS sont les seules directions à dépasser la centaine de dossiers soumis au conseil de discipline. Ces trois directions répondent à elles seules pour 70 % des avis rendus sur la période par le conseil. Les autres directions comptent au plus 40 avis sur la période, et on peut les séparer en deux catégories : celles qui comptent entre 10 et 40 sanctions (DVD, DASES, DASCO, DPP, DPA, DUCT, DILT, DRH, DFPE), et celles qui en comptent moins d'une dizaine (DLH, DF, DSTI, CAB/SG, DDEEES, DU), voire pas du tout (SGCP, IG). En additionnant les données de la DFPE et de la DASES, on n'atteint pas le chiffre de 40 : 37 sanctions, soit 4,6 % du total.

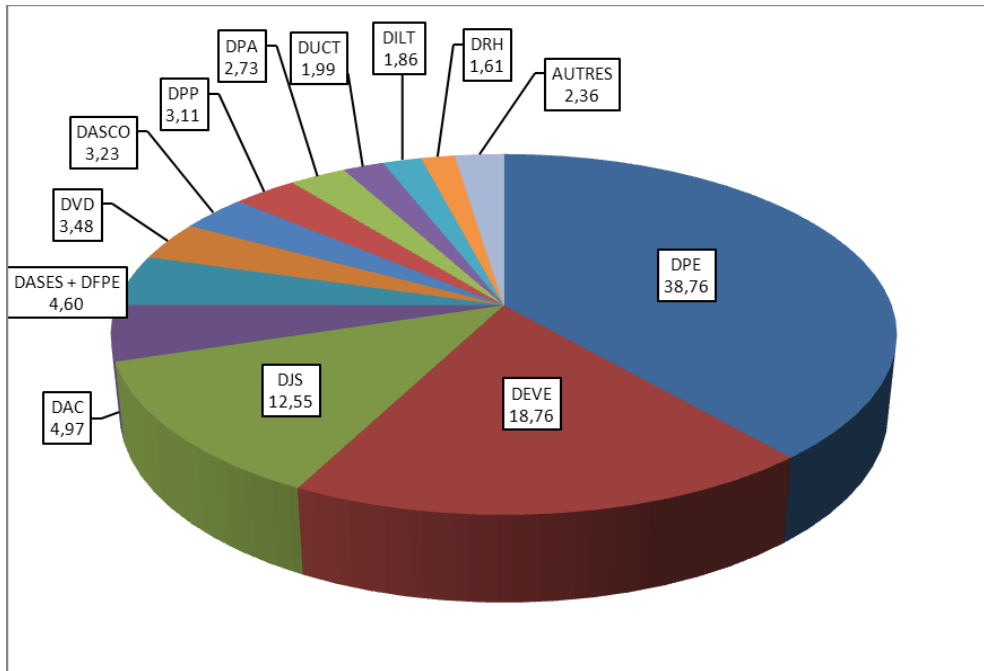
Ces calculs ne tiennent pas compte de la gravité des sanctions prononcées, car les statistiques transmises sur 13 ans ½ ne comportent pas cet élément.

**Tableau 5 : Avis émis par le conseil de discipline par direction
du 1^{er} janvier 1998 au 29 avril 2011**

RANG	DIRECTION	NOMBRE DE DOSSIERS	%	NOMBRE DE DOSSIERS (progression)	% (progression)
1	DPE	312	38,7	312	38,7
2	DEVE	151	18,7	463	57,4
3	DJS	101	12,5	564	70,0
4	DAC	40	5,0	604	74,9
5	DASES + DFPE	37	4,6	641	79,5
6	DVD	28	3,5	669	83,0
7	DASCO V/D	26	3,2	695	86,2
8	DPP	25	3,1	720	89,3
9	DPA	22	2,7	742	92,1
10	DUCT	17	2,1	759	94,2
11	DILT	15	1,9	774	96,0
12	DRH V/D	13	1,6	787	97,6
13	DLH	5	0,6	792	98,3
14	DF	3	0,4	795	98,6
15	DSTI	3	0,4	798	99,0
16	CAB/SG	2	0,2	800	99,3
17	DDEEES	2	0,2	802	99,5
18	DU	2	0,2	804	99,8
19	SAGEP (jusqu'en 2007)	2	0,2	806	100
20	CONSEIL DE PARIS	0	0,0	806	100
21	IG	0	0,0	806	100
	TOTAL	806	100	806	100

Source : tableau établi à partir des données du BOD

Graphique 3 : Conseil de discipline - Avis par direction 1998-2011



- **Un classement sensiblement modifié au regard des effectifs des grosses directions**

Le taux global de sanction¹² est très faible (60 agents chaque année sur un effectif de 49 000, soit moins de un pour mille).

Les statistiques peuvent être affinées en pondérant le nombre d'avis par direction par les effectifs respectifs de celles-ci : la DPE (7800 agents), la DEVE (3900) et la DJS (2600) restent les premières classées avec des ratios dépassant 3,5 % d'avis concernant leurs agents. Proportionnellement, il y a donc autant d'agents sanctionnés à la DJS qu'à la DEVE ; la DPE a quant à elle un fort effectif (presque 20 % des agents de la Ville y travaillent), mais le nombre de sanctions y est proportionnellement plus élevé (presque 4 %).

¹² Ou plus exactement d'avis du conseil de discipline par agent, mais on verra que les deux notions donnent globalement les mêmes résultats lors de l'examen de la période 2007-2011.

Tableau 6 : Classement relatif des directions (avec pondération des effectifs)

RANG	DIRECTION	CLASSEMENT PAR NOMBRE DE DOSSIERS	RANG	DIRECTION	EFFECTIFS	% EFFECTIF TOTAL	RATIO NOMBRE DE DOSSIERS POUR 100 AGENTS
1	DPE	312	1	DPE	7858	19	3,97
2	DEVE	151	2	DEVE	3903	9,4	3,87
3	DJS	101	3	DJS	2617	6,3	3,86
4	DAC	40	4	DPP	1053	2,5	2,37
5	DASES+DFPE	37	5	DRH V/D	565	1,4	2,30
6	DVD	28	6	DVD	1403	3,4	2,00
7	DASCO V/D	26	7	DPA	1365	3,3	1,61
8	DPP	25	8	DLH	372	0,9	1,34
9	DPA	22	9	DAC	3433	8,3	1,17
10	DUCT	17	10	DUCT	1691	4,1	1,01
11	DILT	15	11	DSTI	329	0,8	0,91
12	DRH V/D	13	12	DILT	1668	4,0	0,90
13	DLH	5	13	DF	334	0,8	0,90
14	DF	3	14	DDEEES	233	0,6	0,86
15	DSTI	3	15	CAB/SG/DGEP/MC	411	1,0	0,49
16	CAB/SG/DGEP/MC	2	16	DU	479	1,2	0,42
17	DDEEES	2	17	DASCO V/D	8635	20,9	0,30
18	DU	2	18	DASES+DFPE	11843	28,6	0,23
19	SAGEP (jusqu'en 2007)	2	19	CP	168	0,4	0,00
20	CP	0	20	DICOM	246	0,6	0,00
21	DICOM	0	21	DAJ	69	0,2	0,00
22	DAJ	0	22	IG	51	0,1	0,00
23	IG	0	23	SAGEP (jusqu'en 2007)		0,0	
	TOTAL	806		TOTAL	48726	100	

Source : tableau établi à partir des données du BOD

En tenant compte des effectifs, la DAC et le groupe DASES + DFPE ainsi que la DASCO, descendent fortement par rapport au classement en nombre d'avis (DAC = de 4^{ème} à 10^{ème}), voire très fortement dans le classement pour l'ensemble social (de la 5^{ème} à la 18^{ème} place), en raison de leurs forts effectifs (3 500 et 12 000 agents), par rapport à un nombre de sanctions somme toute réduit.

Par contre, la DPP et la DRH prennent les places de la DAC et du groupe social (4^{ème} et 5^{ème}) en raison de leurs effectifs limités par rapport à un nombre de sanctions non négligeable, surtout pour la première.

Ces appréciations ont un caractère approximatif dans la mesure où les chiffres des effectifs du Bilan social 2010 ont été utilisés alors que des évolutions relatives au périmètre des directions et à leurs effectifs se sont bien entendu produites sur la période 1998-2011. Afin d'assurer un traitement cohérent, on a regroupé les effectifs de la DASES et de la DFPE qui n'ont été scindées qu'en 2009.

4.2.2. L'activité du conseil de discipline pendant la période récente (2007-2011)

4.2.2.1. La comparaison avec la période 1998-2011

Tableau 7 : Activité du CD : nombre d'avis par direction 2007-2011

	DIRECTION	2007	2008	2009	2010	2011	NOMBRE TOTAL DE DOSSIERS	%	MOYENNE SUR 5 ANS	Rappel Classement 1998-2011
1	DPE	16	19	34	24	14	107	45,3	21,4	DPE
2	DJS	3	5	8	3	7	26	11,0	5,2	DEVE
3	DEVE	7	3	5	4	2	21	8,9	4,2	DJS
4	DPP	2		2	12	4	20	8,5	4	DAC
5	DASES + DFPE	2	1	9	5	1	18	7,6	3,6	DASES + DFPE
6	DAC	5			2	4	11	4,7	2,2	DVD
7	DASCO V/D	1	1	3	3	2	10	4,2	2	DASCO
8	DPA	2				5	7	3,0	1,4	DPP
9	DVD			4	2	1	7	3,0	1,4	DPA
10	DILT		1	1	2		4	1,7	0,8	DUCT
11	DUCT	1	2				3	1,3	0,6	DILT
12	DRH V/D	1					1	0,4	0,2	DRH
13	DLH		1				1	0,4	0,2	DLH
	TOTAL	40	33	66	57	40	236	100	47	

Source : tableau établi à partir des données du BOD

La première remarque à la lecture de ce tableau est que sur cette période courte on perçoit une diminution sensible de l'activité annuelle du conseil par rapport à l'ensemble de la période 1998-2011 : **47 dossiers sont traités en moyenne contre 60.**

On s'aperçoit ensuite que le classement des directions sur la période 1998-2011 reste valable si l'on ne prend en compte que la période la plus récente (où la DRH dispose de statistiques détaillées).

Tel est globalement le cas, mais on relève plusieurs évolutions :

- La DPP remonte fortement dans le classement ce qui signifie que sur la période récente ses agents ont été davantage sanctionnés : on note en effet 12 sanctions pour la DPP en 2010 ;
- La DPE voit sa prépondérance s'accroître : alors que sur la période 1998-2011 elle a le double de sanctions de la DEVE avec 38,8 %, elle atteint sur 5 ans presque 45 % du total des sanctions, ce qui est un montant 4 fois plus élevé que celui de la direction suivante, la DJS (100 sanctions contre 26), elle-même presque à égalité avec la DEVE

(21 sanctions). Sur 1998-2011, la DEVE alors 2° avait la moitié (151) des sanctions de la DPE (312) et la DJS le tiers (101).

4.2.2.2. Statistiques annuelles de l'activité du conseil de discipline de 2007 à 2011

Les rapporteurs ont examiné les caractéristiques propres à chaque exercice de 2007 à 2011 avant de se livrer à une synthèse sur la période entière. Afin d'éviter un développement fastidieux, les tableaux et commentaires relatifs aux années 2007 à 2010 ont été reproduits en annexe VII.

- Les séances et les dossiers en 2011 : la « vie quotidienne » du conseil

Tableau 8 : Séances du conseil de discipline de 2011

SANCTION	demandée par la Direction		demandée par la DRH		votée par le CD		infligée par la DRH/SG	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Révocation	10	25	14	35	3	8	3	8
M.R.O.		0		0	1	3	3	8
Licenciement		0		0		0		0
ETF > 3 mois	12	30	19	48	19	48	19	48
Rétrogradation	1	3	1	3	2	5		0
Déplacement d'office	2	5	2	5	7	18	7	18
ETF < 15 jours	9	23	4	10	8	20	8	20
Abaissement d'échelon		0		0		0		0
Blâme			0	0		0		0
Non formulée	6	15						
Absence de sanction						0		0
Vote partagé						0		
Report						0		0
Total	40	100	40	100	40	100	40	100

Source : tableau établi à partir des données du BOD

Tableau 9 : Les exclusions temporaires de fonctions en 2011

DETAILS SANCTIONS ETF	Infligée par la DRH/SG	
ETF > 3 MOIS	nombre	%
TOTAL	19	100
Avec sursis	17	89
Avec étalement	0	0
Avec sursis et étalement	0	0
Sans sursis ni étalement	2	11
ETF < 15 jours	nombre	%
TOTAL	8	100
Avec sursis	7	88
Avec étalement	0	0
Avec sursis et étalement	0	0
Sans sursis ni étalement	1	13

Source : Données du BOD

23 séances du conseil de discipline étaient prévues en 2011, mais seulement 21 ont été organisées. Les deux séances annulées les 8 avril (un dossier DVD) et 22 juin (1 dossier DAC) l'ont été pour manque de quorum. 8 séances ont été consacrées à l'examen d'un seul dossier : dans 5 cas, le ou les autres dossiers prévus lors de la même séance ont fait l'objet d'un report. Les 3 autres séances ont été consacrées au seul dossier inscrit, dont l'examen a abouti à des peines modérées : 1 ETF de 15 jours, 1 ETF de 2 ans avec 14 mois de sursis et un déplacement d'office.

12 dossiers sur 52 inscrits ont été reportés (23 %), 40 ont donc été examinés au cours de 21 séances, soit une moyenne de moins de deux dossiers par séance.

Les affaires DPE représentent 14 cas examinés sur 40 soit 35 %. 5 séances spécifiques à cette direction sur 21 (25 %) lui ont été consacrées entièrement.

- Les sanctions

Seules 6 sanctions d'exclusion totale du service ont été prononcées, sur 40 (15 %). On note un nombre très élevé d'exclusions temporaires de fonctions de plus de 3 mois (19 sur 40 avis, soit presque 50 %), dont 90 % avec sursis partiel. 2 peines fermes seulement sont prononcées. 8 sanctions de moins de 15 jours d'exclusion s'accompagnent pour 7 d'entre elles d'un sursis.

Dans 6 affaires sur 40 en 2011, il y a eu identité complète entre la proposition du service, celle de la DRH, l'avis du conseil de discipline et la décision de l'administration : 3 révocations, 2 déplacements d'office et une rétrogradation.

L'adoption de deux sanctions a eu pour conséquence la révocation du sursis obtenu antérieurement : **on rappellera que seule l'ETF peut être assortie d'un sursis total ou partiel, et que l'intervention d'une sanction du 2° ou 3° groupe dans un délai de 5 ans après le prononcé de la première sanction a pour conséquence la révocation du sursis.**

Dans les deux cas, les peines prononcées suite à l'avis du conseil de discipline ont tenu compte de cette révocation : une peine de 15 jours a entraîné la révocation du sursis antérieur de 2 mois mais elle a elle-même été assortie du sursis total ; une ETF de 24 mois

a été prononcée mais la partie ferme couvre exactement la peine avec sursis prononcée antérieurement (6 mois et 8 jours).

La quasi-totalité des agents sanctionnés sont des C (37/40 soit 93 %), à côté de 3 agents de catégorie B. Aucun cadre A n'est passé cette année en conseil de discipline.

On relèvera enfin qu'aucun cas n'a donné lieu à vote partagé.

4.2.2.3. Statistiques de l'activité du conseil de discipline de 2007 à 2011 inclus

Un point global de l'activité du conseil de discipline de 2007 à 2011 est présenté avant l'examen des sanctions prononcées.

- Les séances et les dossiers du conseil de discipline

Tableau 10 : Activité globale du conseil de discipline

	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL	MOYENNE
Nombre total de séances CAP+CCP prévues	21	14	40	31	23	129	26
Nombre de séances CAP+CCP tenues	19	13	35	29	21	117	23
Nombre de séances CAP reportées ou annulées	2	1	5	2	2	12	2
Nombre de dossiers inscrits	55	51	85	72	52	315	63
Nombre de dossiers examinés	40	33	66	57	40	236	47
Nombre de dossiers reportés	15	18	19	15	12	79	16
Moyenne nombre de dossiers examinés par séance	2	2,5	2	2	2	2	2
% dossiers reportés/total des dossiers inscrits	27	35	22	21	23		25
Nombre de nouveaux dossiers enregistrés	ND	74	39	39	ND	152	51

Source : BOD

129 séances du conseil de discipline étaient programmées de 2007 à 2011 soit 26 chaque année (donc une toutes les deux semaines) ; 117 ont eu lieu effectivement, soit 23 par an en moyenne, 12 séances ont été annulées.

Ont été considérées comme annulées ou reportées :

- les séances complètement annulées pour un motif endogène (décision des organisations syndicales de ne pas siéger, manque de quorum ...) ou extérieur (grève des transports...). Certaines de ces séances figurent sur le tableau statistique du BOD, d'autres non ;
- les séances dont l'ensemble des dossiers à examiner ont fait l'objet d'un report (même si le conseil a siégé quelques minutes pour décider du report) car aucune décision n'a été prise sur le fond au cours de cette séance.

Sur 315 dossiers inscrits, 236 ont donné lieu à un avis : 79 ont été reportés, soit 25 %, le quart de l'activité. Les reports font l'objet d'une analyse plus détaillée ci-dessous.

236 dossiers en 117 séances représentent exactement une moyenne de 2 dossiers examinés par séance. La moyenne annuelle est de 47 dossiers examinés, contre 60 pour la période 1998/2011.

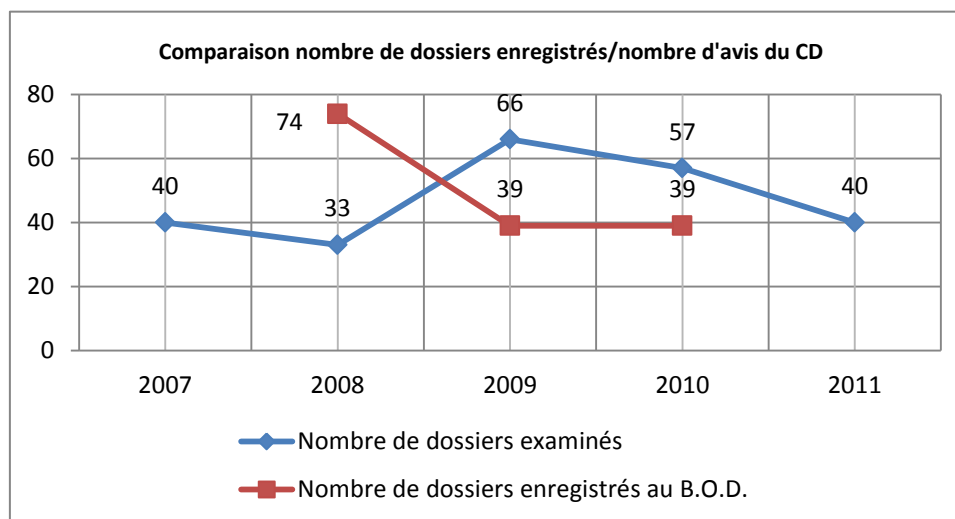
45 séances ont été consacrées à l'examen d'un seul dossier, soit près de 40 % du nombre total des séances ; dans la majorité des cas, la raison est à chercher dans le report de la ou des autres affaires inscrites lors de la même séance.

38 séances ont été entièrement consacrées aux affaires de la DPE (32 %), mais bien entendu les 107 avis concernant ses agents ont également été rendus au cours d'autres séances consacrées en partie aux agents d'autres directions.

Le rythme d'écoulement des dossiers

Le BOD a enregistré 74 nouvelles affaires en 2008, 39 en 2009 et 39 en 2010 (les chiffres concernant les autres années n'ont pas été communiqués). Ce total de 154 nouveaux dossiers se compare avec les 156 affaires jugées pendant les 3 mêmes années par le conseil de discipline.

Graphique 4 :



La hauteur du stock de dossiers à traiter en 2007 est inconnue. Le nombre important de dossiers enregistrés en 2008 (74) qui, en dehors du délai de mise en état, n'a pu être traité au cours du même exercice en raison du nombre restreint de séances (13), a entraîné une hausse de l'activité en 2009 et 2010 (66 et 57 avis rendus), alors même que le nombre d'affaires enregistrées entamait une décroissance (39 en 2009 et 2010).

Selon les chiffres communiqués par le BOD, le stock d'affaires en retard est aujourd'hui en voie de résorption.

En effet, fin 2011, seuls 18 dossiers disciplinaires étaient en attente de passage au conseil de discipline, qui se décomposent ainsi :

- 9 validés
- 1 en cours d'analyse
- 4 instruits
- 4 reportés.

A cela il faut ajouter 4 dossiers non encore enregistrés (3 reçus très récemment à vérifier et 1 en attente du dossier administratif de l'agent).

Ne sont pas comptés 9 dossiers considérés comme provisoirement "gelés" par le BOD : il s'agit d'agents en congés de longue maladie ou de maladie de longue durée, ou en disponibilité, dont le dossier sera réactualisé le moment venu (ou clos éventuellement) après contact avec la direction opérationnelle. Cette pratique est contestée par la DPE : « Les dossiers même transmis au BOD peuvent prendre du retard dans l'attente de la fin d'un détachement (durant parfois plusieurs années) ou d'un congé de longue maladie ».

Au sens large, le stock était donc fin 2011 de 31 dossiers, ce qui semble largement compatible avec le rythme d'activité du conseil de discipline, soit 47 dossiers en moyenne par an, même pendant un exercice obéré par les échéances électorales.

Ce stock est cependant susceptible d'augmenter rapidement, puisque début novembre 2011, le SRH de la DPE indiquait qu'il traitait 37 dossiers disciplinaires adressés par les divisions :

- 10 dossiers envoyés à la DRH (dont 7 agents en congé de longue maladie ou détachement) ;
- 20 dossiers en cours d'instruction au SRH ;
- 7 dossiers à instruire.

Trois dossiers étaient en attente au CSAP-CD de recours, dont 2 étaient programmés à la séance du 26 janvier 2012.

Le nombre d'avis du conseil de discipline par catégorie d'agents

Tableau 11 : Sanctions par catégories

	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL	%	% Bilan social 2010
CADRES A	6	3	1	4	0	14	6	13
CADRES B	6	3	7	5	3	24	10	18
CADRES C	28	27	58	48	37	198	84	69
TOTAL	40	33	66	57	40	236	100	100

Source : tableau établi à partir des données du BOD

On observe une très forte prépondérance des agents de catégorie C (84 %).

Par rapport à la répartition des agents de la Ville et du Département selon le bilan social 2010, les agents de catégorie C sont donc surreprésentés (avis du CD : 84 % contre effectif relatif : 69 %), et les deux autres catégories sous-représentées : le pourcentage d'avis représente pour elles environ la moitié du pourcentage des effectifs (6 % de sanctions pour des cadres A alors qu'ils représentent 13 % des agents).

Le bilan des sanctions prononcées sur la période et leur gravité

Tableau 12 : Séances du conseil de discipline de 2007 à 2011

	SANCTION	demandée par la Direction		demandée par la DRH		votée par le CD		infligée par la DRH/SG		
		nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%	% sanctions
4e groupe	Révocation	58	25	83	35	40	17	44	19	28
	M.R.O.	1	0	0	0	11	5	13	6	
	Licenciement	8	3	7	3	6	3	6	3	
3e gr.	ETF > 3 mois	81	34	106	45	87	37	89	38	38
	Rétrogradation	3	1	2	1	2	1	0	0	
2e groupe	Déplacement d'office	5	2	3	1	10	4	11	5	33
	ETF < 15 jours	52	22	34	14	60	25	63	27	
	Abaissement d'échelon	1	0	1	0	0	0	0	0	
1er gr.	Blâme			0	0	3	1	3	1	1
	Non formulée	27	11							
	Absence de sanction					5	2	5	2	
	Non-lieu à statuer					1	0	1	0	
	Vote partagé					10	4			
	Report					1	0,4	1	0,4	
	Total	236	100	236	100	236	100	236	100	

Source : tableau établi à partir des données du BOD

DETAIL SANCTIONS ETF	infligées par la DRH	
	nombre	%
ETF >= 3 MOIS		
Avec sursis	57	64
Avec étalement	0	0
Avec sursis et étalement	17	19
Sans sursis ni étalement	15	17
SOUS TOTAL	89	100
ETF < 15 jours		
Avec sursis	36	57
Avec étalement	2	3
Avec sursis et étalement	8	13
Sans sursis ni étalement	17	27
SOUS TOTAL	63	100
TOTAL ETF	152	

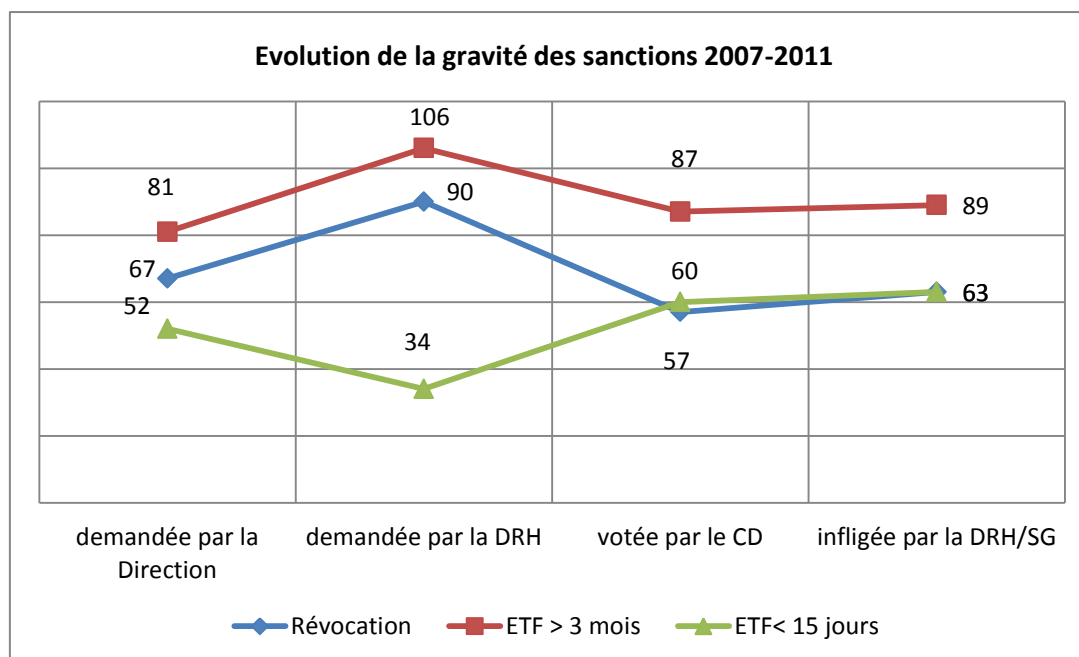
Tableau 13 : Détail des sanctions d'exclusion temporaire de fonctions

DETAIL SANCTIONS ETF	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL	% des sous-totaux
ETF >= 3 MOIS	nombre	nombre	nombre	nombre	nombre	nombre	
Avec sursis	6	10	7	17	17	57	64
Avec étalement						0	0
Avec sursis et étalement			14	3		17	19
Sans sursis ni étalement	2	4	4	3	2	15	17
SOUS-TOTAL	8	14	25	23	19	89	100
ETF < 15 jours	nombre	nombre	nombre	nombre	nombre	nombre	% des sous-totaux
Avec sursis	6	5	5	13	7	36	57
Avec étalement			2	0		2	3
Avec sursis et étalement			5	3		8	13
Sans sursis ni étalement	6	5	2	3	1	17	27
SOUS-TOTAL	12	10	14	19	8	63	100
TOTAL	20	24	39	42	27	152	

Source : tableau établi à partir des données du BOD

Il a semblé intéressant de retracer, grâce aux chiffres disponibles sur 5 ans, l'évolution de la gravité des principales sanctions en partant des demandes des directions pour aboutir aux sanctions effectivement prononcées par le DRH ou la Secrétaire générale.

Graphique 5 :



Les demandes des directions

Sur les 236 dossiers qui ont fait l'objet d'un avis du conseil de discipline de 2007 à 2011, la sanction la plus demandée est l'exclusion temporaire de fonctions de plus de 3 mois (81-34 %) devant la révocation (58-25 %). Les exclusions définitives du service (révocation, licenciement, mise à la retraite d'office) représentent 67 demandes. Viennent ensuite les exclusions de courte durée (52 demandes).

Si dans 27 cas, le niveau de la sanction n'est pas précisé par les directions, on note qu'elles utilisent la totalité de la panoplie des sanctions (y compris le déplacement d'office, la rétrogradation, l'abaissement d'échelon...), certes en faible nombre, ce qui n'est pas le cas au stade final.

Les demandes de la direction des ressources humaines

La DRH demande des sanctions plus sévères que les directions : révocations, ETF de plus de 3 mois augmentent chacune de 25 unités. La sanction la plus couramment demandée par la DRH est également l'exclusion temporaire de fonctions supérieure à 3 mois (106, soit près de la moitié des dossiers : 45 %), suivie par la révocation (83 demandes, soit 35 %, auxquelles il faudrait ajouter 7 licenciements, soit 90 demandes d'exclusion définitive de fonctions, 40 % du total).

Ces accroissements se font au détriment des ETF inférieures à 15 jours réduites à 34 (soit 14 % du total) et du déplacement d'office, peu prisé par la DRH¹³. La DRH ne requiert jamais la mise à la retraite d'office de l'agent.

Les sanctions votées par le conseil de discipline

Celles-ci aboutissent à diminuer fortement la gravité de la peine demandée par l'administration. Seules 40 révocations sont votées, ainsi que 6 licenciements auxquels il faut ajouter 11 mises à la retraite d'office que le conseil de discipline préfère aux licenciements si l'agent en remplit les conditions. Au total, le conseil de discipline a voté 57 sanctions du 4^e groupe ou équivalent contre 90 demandes de la DRH, ce qui n'atteint même pas le nombre de demandes de sanctions de ce niveau émises par les directions (67).

Les ETF de 3 mois à 2 ans effectivement prononcées sont également beaucoup moins nombreuses que celles proposées par la DRH (87 contre 106), au profit des ETF de 15 jours maximum qui doublent (60 prononcées contre 34 proposées). Le conseil de discipline n'hésite pas à proposer de simples blâmes, qui ne relèvent normalement pas de sa compétence (3 cas), et a décidé de ne pas prononcer de sanction dans 5 cas.

Tableau 14 : Votes du conseil de discipline

	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Unanimité	16	16	N.D.	32	N.D.	64
Majorité	22	13	N.D.	24	N.D.	59
Vote partagé - décision SG	2	4	3	1	0	10
TOTAL	40	33		57		130

Source : tableau établi à partir des données du BOD

N.D. = non disponible.

¹³ Notamment par les bureaux de gestion qui sont tenus de trouver une nouvelle affectation à des agents dont le dossier est « lesté » de la sanction (ou de plusieurs...).

Le BOD n'a pas transmis les statistiques de vote pour chaque dossier (manquent les années 2009 et 2011). Sur les dossiers connus, on observe que les décisions sont votées quasiment pour moitié à l'unanimité (64) et à la majorité (59).

Les sanctions décidées par le DRH et la Secrétaire générale

Dans la quasi-totalité des cas, l'administration suit l'avis du conseil de discipline et entérine la diminution de la gravité de la sanction prononcée par rapport à celle initialement demandée. 10 dossiers ont donné lieu à vote partagé entre les membres du conseil, ce qui a fait remonter la décision au Secrétaire général de la Ville, qui a tranché dans la majorité des cas pour la révocation de l'agent poursuivi. Mais il ne s'agit pas toujours d'affaires graves.

Selon les règles exposées par le BOD, il revient à la Secrétaire générale de signer les décisions dans 3 cas : lorsqu'il s'agit d'un cadre A, en cas de partage et lorsque la sanction décidée est plus grave que celle qui a fait l'objet de l'avis du conseil de discipline. Dans ce dernier cas, selon le service, un consensus existe avec les organisations syndicales pour que la sanction prononcée en définitive ne soit pas plus élevée que celle réclamée à l'origine par l'administration.

40 décisions sur 229 sanctions prononcées n'ont pas varié aux différentes étapes de la procédure (17 %) : demande de la direction, proposition de la DRH, avis du conseil de discipline et décision de la DRH. En 2007, cela représentait 35 % des affaires, mais le taux a été bien inférieur les années suivantes.

L'ensemble des exclusions temporaires de fonctions représente la majorité des sanctions (152, soit 65 % au total). Sur 63 cas d'ETF inférieures ou égales à 15 jours, 44 soit 70 % ont donné lieu à sursis total ou partiel, ou à sursis et étalement. Seules 17 décisions ont été prononcées fermes, sans sursis ni étalement. Une peine de deux jours fermes a été infligée à un éboueur en 2009 avec étalement.

Sur 89 décisions d'ETF égales ou supérieures à 3 mois, 74 ont été assorties de sursis partiel ou d'étalement joint au sursis, soit 83 % des décisions. 15 sanctions seulement ont été prononcées fermes. On note donc le souci du conseil de discipline d'aménager les peines en faveur de l'agent, tout en conservant la menace de la révocation du sursis pendant 5 ans pour éviter la récidive.

La pratique de l'étalement a surtout été utilisée en 2009 et 2010, mais sa légalité est douteuse, s'agissant d'une modalité de sanction non prévue par les textes.

On constate que certaines sanctions ne sont pas utilisées bien qu'elles aient parfois été proposées lors d'une étape antérieure : rétrogradation, radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon ... La radiation du tableau d'avancement n'a été prononcée qu'une fois en 2010 en tant que peine complémentaire d'une longue exclusion temporaire de fonctions assortie du sursis.

La comparaison avec les sanctions infligées aux agents de l'Etat

Le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011 présenté le 4 novembre 2011 au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat comporte dans ses fiches annexes des statistiques sur les sanctions disciplinaires prises par les ministères à l'encontre de leurs agents titulaires (tableau 9.2-2.). Elles portent sur l'année 2010 : 4 965 sanctions disciplinaires ont été prononcées à l'encontre des fonctionnaires de l'Etat, en baisse par rapport à 2009. 3 910 sanctions du premier groupe représentent 78,8 % du total (dont 1 899 blâmes).

Le tableau ci-après a isolé les sanctions des 2°, 3° et 4° groupes pour l'Etat et la Ville (pour cette dernière on a pris les 5 années sous examen) afin de pouvoir comparer les pourcentages respectifs des différentes sanctions (rappelons que l'échelle des sanctions est identique à l'Etat et à la Ville). On note que le total des sanctions des ministères est de

1 055, c'est-à-dire 5 fois celles attribuées par la Ville, alors que les effectifs d'agents gérés sont sans commune mesure¹⁴.

Dans les deux collectivités, les deux types d'ETF précèdent les révocations. Le total des pourcentages en matière d'exclusions temporaires de fonctions est quasiment identique (67 %) mais l'Etat favorise légèrement les sanctions inférieures à 15 jours au contraire de la Ville.

Le pourcentage des révocations est comparables (17 et 20 %), suivi pour l'Etat par le déplacement d'office qu'il utilise dans près de 10 % des cas, loin devant la mise à la retraite d'office que la Ville favorise davantage. On note enfin que l'Etat utilise les autres sanctions délaissées par la Ville : rétrogradation, abaissement d'échelon, radiation du tableau d'avancement, mais à quelques unités seulement.

Le Rapport ministériel indique enfin que 242 sanctions ont été prononcées envers les agents non titulaires en 2010, dont 37 licenciements. Il y a eu 6 licenciements sur la période 2007-2011 à la Ville.

Tableau 15 : Les sanctions des 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} groupes à l'Etat et à la Ville

SANCTIONS ETAT 2010				SANCTIONS VILLE 2007-2010			
	SANCTION	nombre	%		SANCTION	nombre	%
1	ETF < 15 jours	359	34	1	ETF > 3 mois	89	40,5
2	ETF > 3 mois	348	33	2	ETF < 15 jours	63	28,6
3	Révocation	181	17,2	3	Révocation	44	20
4	Déplacement d'office	102	9,7	4	Mise à la retraite d'office	13	5,9
5	Mise à la retraite d'office	39	3,7	5	Déplacement d'office	11	5
6	Rétrogradation	15	1,4	6	Rétrogradation	0	0
7	Abaissement d'échelon	10	0,9	7	Abaissement d'échelon	0	0
8	Radiation du tableau d'avancement	1	0,1	8	Radiation du tableau d'avancement	0	0
	Total	1055	100		Total	220	100

Source : tableau établi à partir des données du BOD

4.3. Les sanctions graves : les causes, les directions concernées, les catégories d'agents

Les rapporteurs ont souhaité analyser d'une part les sanctions les plus sévères impliquant la cessation définitive du lien de l'agent avec le service, d'autre part les sanctions les plus légères qui ont été prononcées en conseil de discipline, qui pourraient éventuellement être à l'avenir de la compétence des directions.

Les tableaux qui suivent ont pour but de déterminer :

- les causes des sanctions du 4^o groupe prononcées par le conseil de discipline ;
- les directions des agents concernés ;
- les catégories d'agents concernées.

Les sanctions prises en compte sont la révocation et la mise à la retraite d'office (MRO), ainsi que le licenciement pour les agents non titulaires.

¹⁴ 2,392 millions en 2011 d'après la Direction générale de la Fonction publique, dont 2 043 648 dans les ministères et 348 716 dans les établissements publics administratifs : pour les seuls ministères, l'effectif de l'Etat est 42 fois supérieur à celui de la Ville.

Les statistiques portent sur 5 exercices, de 2007 à 2011, ce qui permet d'offrir un échantillon significatif. Une analyse détaillée par année, direction et type de faute figure en annexe III. On notera que les raisons qui ont conduit un agent à subir ce type de sanction lourde, puisqu'elle aboutit à l'exclusion du service, sont souvent plurielles. Les tableaux récapitulatifs établis par le BOD les énumèrent sans les classer dans des catégories bien différenciées. Les tableaux qui suivent, établis par l'Inspection générale, ont donc opéré sur cette base des regroupements par catégorie au risque de déformer quelque peu la pondération des différents faits ayant conduit à la sanction.

62 sanctions au total ont été prononcées sur les années considérées.

- **La nature des faits sanctionnés**

Ce sont avant tout les jugements faisant suite à des condamnations pénales (dont le motif n'est pas toujours précisé, et la durée jamais) qui conduisent à prendre à l'égard des agents plus du tiers des sanctions du 4^e groupe (22 sanctions, soit 35 %). Viennent ensuite l'agressivité (21 %, souvent citée avec d'autres faits), les fautes professionnelles graves avec 18 % (qui caractérisent les sanctions appliquées aux travailleurs du secteur social), enfin l'absentéisme injustifié allié à une qualité de travail insuffisante, et le manque de probité (13 % chacun).

Tableau 16 : Récapitulatif des sanctions du 4^e groupe par nature de faits sanctionnés 2007-2011

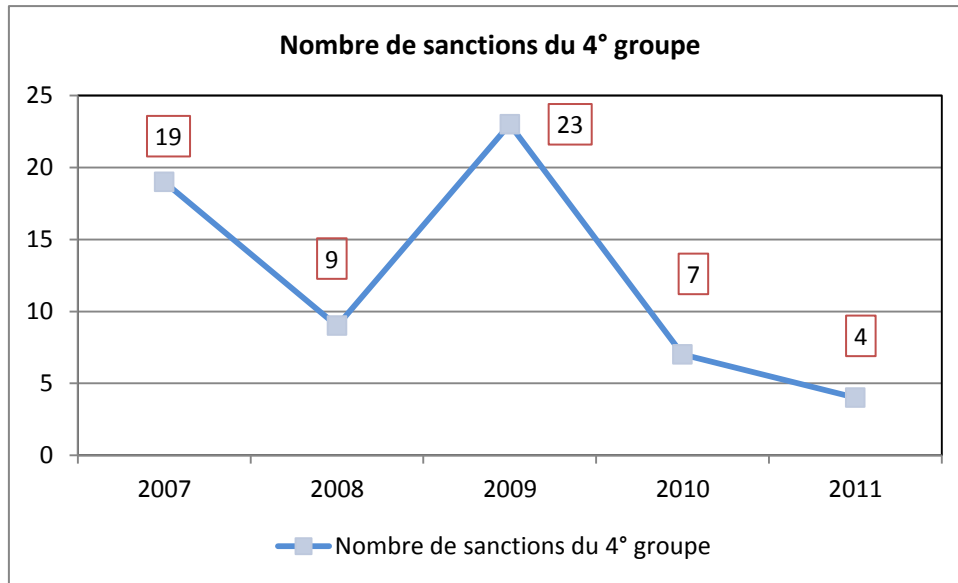
	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL	%
Jugement condamnation pénale faits privés	4	6	10	0	2	22	35,5
Agressivité, menaces de mort, harcèlement moral	3	1	3	4	2	13	21
Faute professionnelle grave	5	1	4	1	0	11	17,75
Non-respect des horaires, mauvais travail	3	1	3	1	0	8	13
Détournement de fonds et de biens publics, vols, manquements à la probité	4	0	3	1	0	8	13
Sanctions du 4 ^e groupe	19	9	23	7	4	62	100
Total sanctions	40	33	63	53	40	229	
% sanctions du 4 ^e groupe	48	27	37	13	10	27	

Source : tableau établi à partir des données du BOD

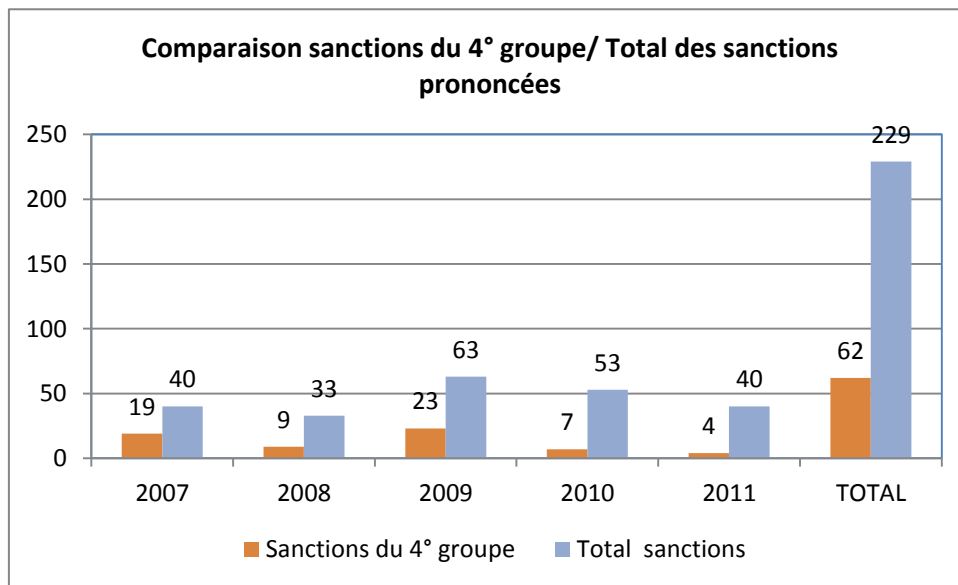
- **L'analyse quantitative**

On remarque que le rythme des sanctions du 4^e groupe octroyées est assez inconstant en valeur absolue, variant entre 4 et 23 unités, avec cependant une tendance marquée à une forte diminution ces trois dernières années (2009-2011). Rien ne permet toutefois d'affirmer que celle-ci sera durable.

Graphique 6 :

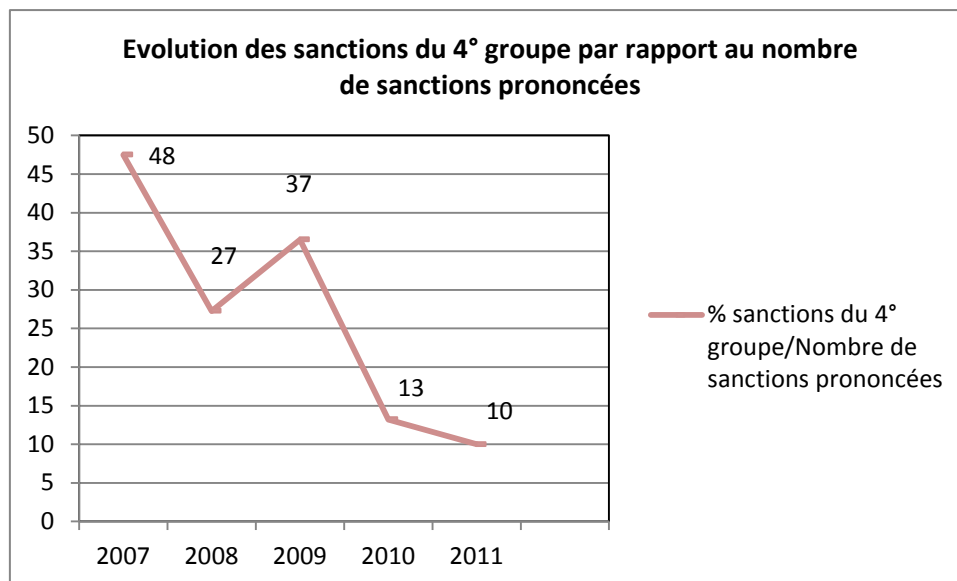


Graphique 7 :



En moyenne sur la période, les sanctions du 4° groupe représentent plus du quart (27 %) du total des sanctions prononcées après avis du conseil de discipline. On observe cependant une tendance à la décroissance très nette des sanctions du 4° groupe par rapport au nombre total de sanctions prononcées, puisque la diminution est de plus des trois quarts en 5 ans (de 48 à 10 %).

Graphique 8 :



- Typologie des faits sanctionnés dans les directions

Le tiers du total des sanctions du 4^o groupe a été prononcé vis-à-vis d'agents de la DPE (22 sanctions, soit 35 % du total). Les deux directions suivantes, la DEVE et la DJS, n'atteignent chacune que la moitié de ce chiffre sur la période (9 sanctions, soit 14,5 %). Seules les directions sociales, la DFPE et la DASES, dépassent les 5 unités (12 à elles deux). Ces 5 directions totalisent à elles seules plus de 80 % des sanctions du 4^o groupe.

Tableau 17 : Sanctions du 4^{ème} groupe par nature de faits et par direction 2007-2011

Faits sanctionnés	DPE	DEVE	DJS	DFPE	DASES	DPP	DAC	DPA	DRH	DASCO	DILT	TOTAL
Jugement condamnation pénale fais privés	9	3	6			2				1	1	22
Agressivité, menaces de mort, harcèlement moral	7	2	2	1		1						13
Faute professionnelle grave				4	5		1		1			11
Non-respect des horaires, mauvais travail	6	1		1								8
Détournement de fonds et de biens publics, vol, manquement à la probité		3	1	1			2	1				8
TOTAL	22	9	9	7	5	3	3	1	1	1	1	62
%	35	15	15	11	8	5	5	2	2	2	2	100

Source : tableau établi à partir des données du BOD

Si l'on met en relation les faits sanctionnés et les directions concernées, on remarque une relative équirépartition des causes en ce qui concerne la DPE (condamnations pénales, agressivité, absentéisme), peu concernée par contre par les « délits » financiers.

On observe l'importance relative des condamnations pénales des agents de la DJS (6 cas sur 9) et des fautes professionnelles relevées à l'encontre des agents du secteur social (DFPE et DASES : attitudes inappropriées vis-à-vis des enfants, manquements à la déontologie des travailleurs sociaux... : 9 cas sur 12).

- **Distinction par catégorie d'agents**

Les effectifs de la Ville et du Département sont ainsi répartis selon le bilan social 2010 : catégorie A = 13 %, catégorie B = 18 %, catégorie C = 69 %.

De 2007 à 2011, 72 % des agents sanctionnés, soit 42 sur 58, appartiennent à la catégorie C, 12 % à la catégorie B et 16 % à la catégorie A.

Les sanctions du 4^{ème} groupe correspondent à cette répartition des personnels, avec une légère surreprésentation des catégories A (16 % des sanctions contre 13 % des effectifs) et C (72 % des sanctions, 69 % des effectifs), proportionnellement moins forte pour cette dernière, l'écart n'étant que de 3 points dans chaque cas. Les agents de catégorie B sont donc comparativement moins sanctionnés (12 % des sanctions pour 18 % des effectifs, soit 6 points d'écart).

- **Distinction par nature de sanctions**

Il s'agit de distinguer la répartition des sanctions du 4^o groupe par nature (révocation, mise à la retraite d'office ; y sont assimilés les licenciements des non-titulaires).

Tableau 18 : Sanctions du 4^{ème} groupe par année et par nature de sanction

SANCTION	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL	%
Révocation	14	7	16	4	3	44	71
Mise à la retraite d'office	3	1	5	1	1	11	18
Licenciement	2	1	2	2	0	7	11
TOTAL	19	9	23	7	4	62	100

Source : tableau établi à partir des données du BOD

La sanction du 4^{ème} groupe la plus courante est la révocation avec plus de 70 % des décisions. La mise à la retraite d'office est assez souvent prononcée par l'administration en remplacement de la révocation proposée lorsque l'agent peut bénéficier de ses droits à pension, immédiatement ou à échéance rapprochée.

4.4. **Les sanctions d'exclusion temporaire de fonction de très faible durée, susceptibles d'être prononcées par les directions**

On a cherché à évaluer combien de sanctions d'ETF de 3 jours auraient été de la compétence des directions, et non plus du conseil de discipline, si la règle en vigueur dans la fonction publique territoriale s'était appliquée à la Ville ces 5 dernières années. A cette fin, on a relevé les sanctions jusqu'à 5 jours fermes. L'idée était de dénombrer les très courtes sanctions qui ont été prises après délibération du conseil de discipline ; dans le même ordre d'idées, on y a ajouté les peines de 15 jours au plus d'ETF ayant fait l'objet d'un sursis intégral. L'exercice a bien sûr ses limites, puisque certains agents auraient certainement été sanctionnés d'ETF et non pas d'un blâme si la hiérarchie avait disposé de cette sanction (cf. le tableau détaillé en annexe IV).

Tableau 19 : Nombre de sanctions équivalentes à 3 jours d'ETF

ANNEE	Nombre de sanctions "3 jours" ETF	Nombre total de sanctions < 15 jours ETF	% sanctions "3 jours" / Total sanctions < 15 jours
2007	3	12	25
2008	3	10	30
2009	5	14	36
2010	11	19	58
2011	3	8	38
TOTAL	25	63	40

Source : tableau établi à partir des données du BOD

On constate que cette hypothèse permet de dénombrer 40 % des sanctions d'ETF de moins de 15 jours prononcées sur 5 ans, soit 25 sanctions. Ce chiffre n'est pas négligeable (11 % du total des 236 sanctions) et cette règle des « 3 jours » pourrait donc alléger utilement le plan de charge du conseil des affaires mineures.

4.5. Des délais de passage en conseil de discipline encore trop longs

Les rapporteurs ont essayé de déterminer les délais de passage des affaires en conseil de discipline, ainsi que les causes des reports des affaires inscrites à l'ordre du jour du conseil de discipline.

Définir les délais

Les tableaux fournis par le BOD sur les dossiers passés en Conseil de discipline de 2007 à 2011 inclus permettent de calculer plusieurs délais :

- le délai entre les faits ayant justifié le passage en CD et leur enregistrement au BOD : ce délai (en nombre de mois) montre le temps mis par la direction pour monter le dossier disciplinaire ;
- le délai entre les faits et le jour de la tenue du conseil de discipline ;
- le délai entre les faits et la date de signature de l'arrêté de sanction.

Ces deux derniers délais calculés en mois sont quasiment identiques, n'étant séparées que d'une quinzaine de jours. Le 3^e délai cité constitue le délai maximal du traitement d'une affaire en première instance, tenant compte des 3 facteurs possibles de retard : la durée du traitement dans la direction, celle de l'instruction par le BOD et de l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de discipline, enfin le délai de signature de la sanction par le DRH ou la Secrétaire générale.

On indiquera immédiatement que ces 3 délais n'ont pu être calculés pour la totalité des affaires intervenues sur 5 ans, loin s'en faut. Seules les affaires dans lesquelles la date de commission des faits était mentionnée et certaine ont été retenues. En effet, dans de nombreux cas, aucune référence temporelle n'est mentionnée ou bien les faits s'étendent sur une longue période d'une ou de plusieurs années (ex : « agressivité, danger pour le personnel et les usagers de 2003 à 2006 »). S'agissant d'évaluer la rapidité des services à traiter les affaires, il n'a pas été jugé opportun de définir une date « moyenne » qui servirait de départ au délai dans cette hypothèse, étant donné la diversité des situations et des présentations.

Le calcul a cependant pu être opéré dans 73 cas (sur 236 affaires, soit 35 %), ce qui peut être considéré comme significatif.

Par contre, deux autres délais ont pu être calculés de façon exhaustive :

- le délai séparant l'enregistrement au BOD de l'affaire de la date de l'arrêté prononçant la sanction (en mois) ;
- enfin, a été relevé le délai en nombre de jours séparant la date de tenue du Conseil de discipline de celle de l'arrêté prononçant la sanction.

Il est à noter que le délai BOD/arrêté a été calculé par le BOD lui-même. Sur les deux premiers exercices, le calcul a été fait par rapport non à l'arrêté de sanction mais à la date du passage au Conseil de discipline. Les chiffres ont été laissés en l'état afin de ne pas se livrer à de fastidieuses vérifications, mais ils sont donc sous-estimés d'une quinzaine de jours.

Tableau 20 : Délai moyen de traitement des affaires disciplinaires

A	B	C	D	E	F
Année	délai "faits" à "arrivée BOD" (en mois)	délai "faits" à "conseil de discipline" (en mois)	délai "faits" à "date arrêté" (en mois)	délai "arrivée BOD" à "date arrêté" (en mois)	délai "conseil de discipline" à "arrêté" (en jours)
2007	10,1	21,3	21,6	12	18
2008	5,6	16,2	16,4	17,1	12
2009	4,2	19,7	20,4	17	18
2010	10,7	22,8	24,2	14,4	22
2011	6,2	13,5	13,7	8,8	13
Moyenne 2007-2011	7,4	18,7	19,3	14,1	17

Source : tableau établi à partir des données du BOD

Les chiffres figurant dans les lignes par année du tableau sont la moyenne des durées en mois ou en jours pour toutes les affaires de la même année.

Les 3 premières colonnes de résultats doivent être considérées avec prudence puisqu'elles ne portent que sur un nombre restreint d'affaires (ainsi, les chiffres de la ligne 2008 ne sont pas cohérents car normalement B+E=D, mais cela est dû au très faible nombre de dates des faits relevées sur cet exercice).

Sur la période 2007-2011, les directions mettent en moyenne plus de 7 mois à instruire une affaire avant de la transmettre au BOD (cf. colonne B). Ce délai comprend les contacts préliminaires entre le BOD et le bureau de gestion, services dépendant de la DRH.

Le délai total de traitement d'un dossier est en moyenne de plus de 19 mois (colonne D), soit plus d'un an et demi.

En ce qui concerne les statistiques exhaustives sur 236 dossiers :

La durée moyenne de traitement d'un dossier au sein du BOD est de 14 mois (colonne E).

Enfin, la signature des décisions est rapide puisqu'elle prend un peu plus de 15 jours en moyenne (colonne F).

On relève donc que le BOD met en moyenne plus d'un an à traiter les dossiers après leur arrivée au service. Cette durée est évidemment incompatible avec les délais prévus par les textes. L'article 13 du décret du 18 septembre 1989 prévoit que le conseil doit se prononcer dans le délai de 2 mois à compter du jour où il a été saisi par l'autorité territoriale (même si ce délai n'est pas sanctionné et s'il est respecté sur le papier, le

BOD étant saisi peu avant la séance par une lettre du sous-directeur des emplois et des carrières qu'il a lui-même préparée). Par ailleurs, il est difficile de respecter les 4 mois du délai de suspension. Toutefois la **statistique des délais « date d'arrivée au BOD/date de l'arrêté » évolue favorablement** dans le temps, puisqu'on constate que la durée a **diminué de moitié depuis 2009**, pour être ramené de 17 mois à **un peu moins de 9 mois (8,8) en 2011**.

Les inconvénients rencontrés

Même en voie d'amélioration, les délais importants de traitement des affaires disciplinaires sont unanimement dénoncés par les directions interrogées par l'Inspection générale.

Ces délais élevés comportent de nombreux inconvénients :

- du point de vue du fonctionnement des services, **ils démotivent l'encadrement de terrain** et les collègues de l'agent qui constatent que son attitude n'est pas sanctionnée alors que le conseil de discipline est saisi ;
- du point de vue de la procédure, **ils portent atteinte à la valeur des témoignages** devant le conseil de discipline, qui deviennent imprécis, dénaturés ou inexploitable au fil du temps et des mouvements des agents ;
- **si l'agent a été suspendu de ses fonctions, il doit être réintégré au bout de quatre mois**, sauf s'il fait l'objet de poursuites pénales ;
- du point de vue de l'agent, si celui-ci s'est amendé entretemps, la sanction perd son intérêt puisqu'elle a aussi pour but d'éviter la récidive.

Les facteurs explicatifs

Ils peuvent se situer **aux différents niveaux d'instruction** du dossier :

- la durée importante de « gestation » du dossier disciplinaire au sein des directions : 7 mois et demi en moyenne pour les exemples relevés, durée parfois imputable au nombre élevé d'échelons administratifs qui instruisent le dossier ;
- le nombre important de dossiers à instruire par le BOD, du fait de l'absence d'amnistie présidentielle en début de période alors même que le nombre de séances de 2008 était réduit en raison des élections municipales et paritaires et que le nombre des nouveaux enregistrements a été important cette année-là (74) ;
- le nombre important de reports de dossiers : 79 sur 315 dossiers inscrits en 5 ans, ce qui représente 25 % du total ;
- le faible nombre de dossiers traités à chaque séance (2 en moyenne)¹⁵.

Les solutions

Elles seront examinées dans les recommandations du rapport mais sont déjà rapidement citées ci-après :

- introduire une sanction d'ETF de 3 jours maximum comme sanction du premier groupe, allégeant ainsi le nombre de dossiers passant en conseil de discipline) ;
- améliorer la formation des agents destinés à traiter ces dossiers disciplinaires à l'intérieur des directions (chefs de service, SRH) pour optimiser la qualité des rapports transmis à la DRH ;
- étudier le redimensionnement du BOD en qualité et en quantité afin d'accélérer les délais de traitement ;

¹⁵ 7 dossiers sont traités à chaque séance du CD du CIG Petite couronne, qui se réunit une vingtaine de fois par an pendant une journée (cf. Bilan d'activité 2010).

- mieux préparer les séances : organisation d'un « pré-CD » au sein de la direction, convocation des témoins et des experts idoines,
- prévoir la possibilité de faire siéger un fonctionnaire comme président de séance en cas d'indisponibilité de la présidente élue ;
- limiter par consensus le temps d'examen de chaque dossier devant le conseil.

Une idée semble par contre à écarter : faire statuer l'administration lorsque le conseil de discipline n'a pas délibéré dans le délai qui lui est imparti, comme le permet la jurisprudence administrative.

En effet le conseil de discipline se réunit régulièrement et n'est pas en incapacité de fonctionner, et cette pratique porterait atteinte au principe paritaire et serait très mal ressentie des organisations syndicales. Elle implique de toute façon le respect de l'ensemble des garanties disciplinaires offertes à l'agent mis en cause, ainsi qu'une mise en demeure préalable du conseil de statuer, ceci sous le contrôle du juge.

4.6. L'activité du Conseil supérieur des administrations parisiennes : une à deux séances par an, mais un rôle important

Après avoir décrit le CSAP et évoqué le diagnostic de son président et ses perspectives de réforme, le présent développement dresse son bilan d'activité à partir des données chiffrées disponibles.

Sont successivement examinés :

- le bilan annuel d'activité et le rythme général des séances du CSAP ;
- le bilan des avis rendus par le CSAP au regard de la gravité des sanctions ;
- le bilan des avis rendus par le CSAP au regard des catégories de personnel concernées.

4.6.1. Le bilan d'activité et le rythme général des séances du CSAP

Les séances

Selon les statistiques générales fournies par le BOD qui portent sur 15 exercices (1997-2011), le CSAP a tenu au total 15 séances, soit en moyenne une séance par an. Cependant, il n'y a pas eu de séances sur 4 exercices, soit pendant deux années électorales (2001 et 2008), ainsi qu'en 2005 et 2007. Ainsi, le CSAP n'a pas siégé entre le 27 juin 2006 et le 28 mai 2009, soit en fait pendant près de 3 années. Il y a au maximum 2 séances par an (cela s'est produit 4 fois), mais le plus souvent une seule séance par an est organisée. On note toutefois un rythme plus élevé dans la dernière période (5 séances de 2009 à 2011).

Faute de quorum, 3 séances ont dû être reportées, 1 en 2005 et 2 en 2006. Le quorum à première convocation est égal à la moitié des membres composant le conseil. De plus, une séance prévue le 23 juin 2010 a été annulée et reportée en octobre 2010 avec le même ordre du jour.

Le nombre de dossiers traités : un faible taux de recours

Au total, le CSAP a statué sur 39 dossiers pendant ces 15 années, soit une moyenne de 2,6 affaires par an (mais 3,55 si on ne prend que les 11 années où il a effectivement siégé). L'activité annuelle varie entre 1 dossier minimum et 8 dossiers maximum. Le plus petit nombre de dossiers examinés au cours d'une séance est de 1 (une seule fois en 1999), le plus grand nombre de 5 (une seule fois aussi en 1998). Depuis la reprise de l'activité en 2009, le rythme est de 3 à 4 affaires par séance.

Sur l'activité générale, on relève donc que le CSAP se réunit une fois par an en formation de recours pour donner son avis sur environ 3 dossiers.

Sur les années 2007 à 2011, le taux de recours est d'environ 7 %, ce qui signifie que par rapport aux 59 sanctions prises pendant cette période, seuls 4 agents ont déféré la sanction au CSAP-recours, d'ailleurs en l'assortissant systématiquement d'un recours contentieux devant le Tribunal administratif (cf. annexe X).

Tableau 21 : Activité du CSAP-recours

Années	Nombre de séances	Nombre total de dossiers ayant donné lieu à un avis	Nombre moyen de dossiers par séance	Nombre de séances reportées pour manque de quorum	Plus petit nombre de dossiers par séance	Plus grand nombre de dossiers par séance	Observations
1997	1	2	2	0	2	2	
1998	2	7	3,5	0	2	5	
1999	1	1	1	0	1	1	
2000	2	5	2,5	0	2	3	
2001	0	0	0	0			pas de séance
2002	1	2	2	0	2	2	
2003	1	2	2	0	2	2	
2004	1	2	2	0	2	2	
2005	0	0	0	1			1 séance reportée
2006	1	2	2	2	2	2	2 séances reportées
2007	0	0	0	0			pas de séance
2008	0	0	0	0			pas de séance
2009	2	8	4	0	4	4	
2010	1	3	3	0	3	3	1 séance annulée
2011	2	5	2,5	0	4	3	
TOTAL	15	39		3			
MOYENNE	1 par an	2,6 par an	2,6 par séance	0,2 par an			

Source : tableau établi à partir des données du BOD

Les délais

Le bureau des organismes disciplinaires n'a pas indiqué dans ses statistiques les dates des sanctions déferées au CSAP et il est impossible de les retrouver avec les tableaux statistiques annuels du conseil de discipline car ceux-ci ont été anonymisés.

Un des tableaux transmis mentionne cependant l'année des faits ayant donné lieu aux sanctions déferées au CSAP pour les 18 affaires jugées les plus récentes.

**Tableau 22 : Délais de passage des affaires au CSAP
après les faits ayant donné lieu à sanction**

A	B	C	D	E	F
DOSSIER	DATE DES FAITS	DATE ESTIMEE DES FAITS	DATE SEANCE CSAP	NOMBRE DE JOURS (D - C)	NOMBRE DE MOIS
A	2004	01/07/2004	01/02/2006	580	19,3
B	2004	01/07/2004	01/02/2006	580	19,3
C	2004	01/07/2004	20/05/2009	1784	59,5
D	2004	01/07/2004	20/05/2009	1784	59,5
E	2004	01/07/2004	20/05/2009	1784	59,5
F	2005	01/07/2005	20/05/2009	1419	47,3
G	2006	01/07/2005	23/09/2009	1545	51,5
H	2005	01/07/2005	23/09/2009	1545	51,5
I	2006	01/07/2006	23/09/2009	1180	39,3
J	2006	01/07/2006	23/09/2009	1180	39,3
K	2006	01/07/2006	04/10/2010	1556	51,9
L	2007	01/07/2006	04/10/2010	1556	51,9
M	2008	01/07/2008	04/10/2010	825	27,5
N	2006	01/07/2006	02/02/2011	1677	55,9
O	2009	01/07/2009	02/02/2011	581	19,4
P	2009	01/07/2009	02/02/2011	581	19,4
Q	2009	01/07/2009	02/02/2011	581	19,4
R	2009	01/07/2009	02/03/2011	609	20,3
moyenne				1186	40

Source : tableau établi à partir des données du BOD

On a fait l'hypothèse d'une équirépartition des affaires dans l'année en prenant la date du 1^{er} juillet pour calculer un délai de passage des affaires au CSAP (date de la séance du CSAP dont on soustrait la date estimée de la commission des faits). **On voit donc que le délai moyen de passage d'une affaire est de 40 mois, soit 3 ans et 4 mois.** Toutefois un raccourcissement des délais constatés est à noter pour les affaires passées en 2011 (20 mois environ).

Le délai moyen de prise d'une sanction avec passage de l'affaire en conseil de discipline du premier degré est de 19 mois après les faits (cf. fiche statistique sur les délais de passage en conseil de discipline), qui entrent donc dans ce délai de 40 mois.

On s'aperçoit donc que les délais réglementaires impartis par la réglementation au CSAP pour statuer ne sont en général pas respectés, puisqu'ils sont de deux mois à partir de la date à laquelle il a été saisi, le recours devant intervenir dans le mois suivant la notification de la sanction (art. 23 et 27 du décret du 18 septembre 1989), soit trois mois au total.

4.6.2. Le bilan des avis rendus par le CSAP au regard de la gravité des sanctions

Rappelons que le CSAP ne peut être saisi des sanctions prononcées par l'administration à l'égard des agents que dans des conditions restrictives définies dans l'article 91 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et dans les articles 15 et 21 à 28 du décret n°89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux :

- **seul l'agent peut saisir le CSAP et non l'administration ;**
- les fonctionnaires qui ont fait l'objet d'une sanction des deuxième, troisième et quatrième groupes peuvent introduire un recours auprès du conseil de recours, mais pour les sanctions des 2° et 3° groupes, ce dernier n'est recevable que lorsque l'autorité territoriale a prononcé une sanction disciplinaire plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline de premier degré ;
- le fonctionnaire peut aussi saisir le CSAP dans l'hypothèse où aucune des propositions soumises au conseil de discipline n'a obtenu l'accord de la majorité des membres présents, et qu'une sanction autre que l'une de celles du premier groupe a été prononcée par l'administration.

Les avis rendus par le CSAP sont donc :

- **soit des avis de rejet de la demande de l'agent, et donc de maintien de la sanction ;**
- **soit des recommandations de levée ou de modification de la sanction prononcée,**

l'autorité territoriale ne pouvant prononcer de sanction plus sévère que celle proposée dans ce dernier cas par le conseil de discipline de recours.

Sur les 39 cas qui lui ont été déférés en 15 ans, le conseil a été saisi de 26 révocations, 5 mises à la retraite d'office, 1 exclusion définitive de stagiaire, 1 licenciement pour insuffisance professionnelle (sanctions du 4^{ème} groupe ou assimilées), 5 exclusions temporaires de fonctions (3 du 3^{ème} groupe et 2 du 2^{ème} groupe) et 1 abaissement d'échelon (2^{ème} groupe). 85 % des recours concernent donc des exclusions définitives du service.

Dans 16 cas, le CSAP a conclu au rejet de la demande (41 %) mais dans 23 cas, soit 59 %, il a au contraire accueilli le recours et décidé que la sanction serait modifiée à la baisse ou que l'agent n'aurait pas de sanction, ou devrait être réintégré.

Le détail par nature de sanction et par année de ces sanctions déférées et des suites que le CSAP leur a réservées figure en annexe V. Un tableau récapitulatif des avis rendus par le CSAP au regard de la nature des sanctions déférées pendant l'ensemble de la période est présenté ci-dessous.

Tableau 23 : Avis rendus par le CSAP - 1997-2011 - par nature de sanction

NATURE DE LA SANCTION	NOMBRE DE SANCTIONS DEFEREES AU CSAP	% NOMBRE DE SANCTIONS / TOTAL DES SANCTIONS	NOMBRE D'AVIS CSAP	% NOMBRE D'AVIS CSAP/ TOTAL DES AVIS CSAP	DIFFERENCE NOMBRE D'AVIS CSAP/ SANCTIONS	DIFFERENCE % D'AVIS CSAP/ % SANCTIONS
REVOCACTION	26	67	12	31	-14	-36
MISE A LA RETRAITE D'OFFICE	5	13	2	5	-3	-8
E.T.F.	5	13	14	36	9	23
ABAISSEMENT D'ECHELON	1	3	0	0	-1	-3
EXCLUSION DEFINITIVE (STAGIAIRE)	1	3	0	0	-1	-3
LICENCIEMENT POUR INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE	1	3	1	3	0	0
AVERTISSEMENT	0	0	3	8	3	8
REINTEGRATION	0	0	3	8	3	8
PAS DE SANCTION			4	10	4	10
TOTAL	39	100	39	100		

Source : tableau établi à partir des données du BOD

En ce qui concerne les peines les plus graves, c'est-à-dire les 26 révocations prononcées, celles-ci ont eu les suites suivantes devant le CSAP :

Tableau 24 : Devenir des 26 révocations soumises au CSAP entre 1997 et 2011

AVIS DU CSAP	NOMBRE
REVOCACTION	12
E.T.F.	10
AVERTISSEMENT	1
REINTEGRATION	1
PAS DE SANCTION	2
TOTAL	26

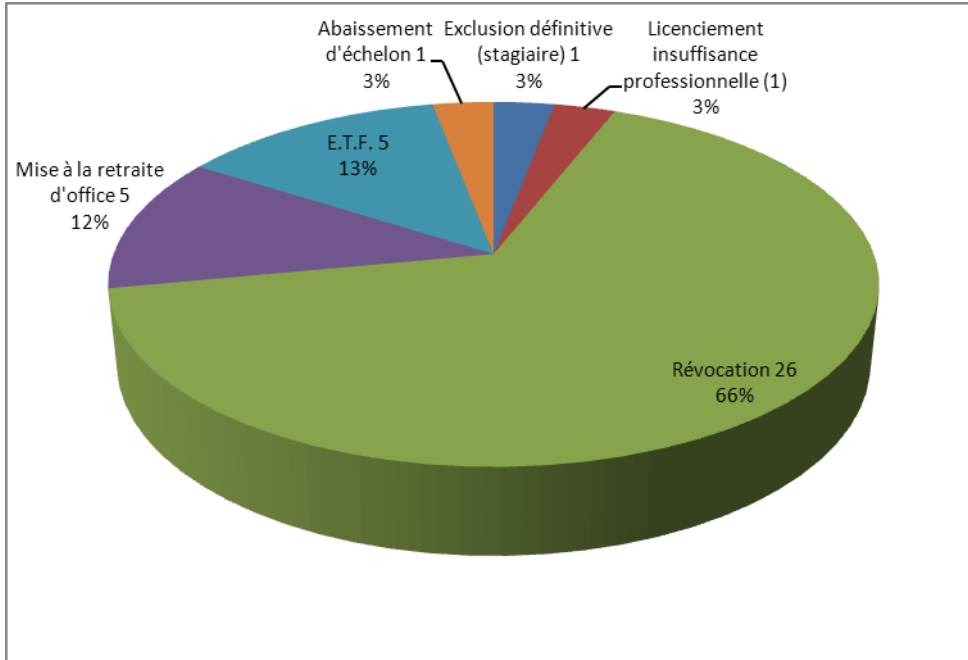
Source : tableau établi à partir des données du BOD

On relève que si le nombre de 26 révocations a été réduit de plus de la moitié après passage au CSAP (12 subsistent), ce dernier a le plus souvent transformé cette exclusion du service en peine d'exclusion temporaire de fonction de longue durée (8 cas avec une moyenne de 18 mois d'exclusion, parfois assortie d'un important sursis). Dans deux cas, la peine n'est plus que de 15 jours d'ETF avec sursis total ; on note aussi un avertissement, une réintégration (sans précision) et deux annulations totales de la sanction. On peut donc dire que dans ces 6 derniers cas sur 26, soit 25 % des dossiers, le CSAP a conclu à que des

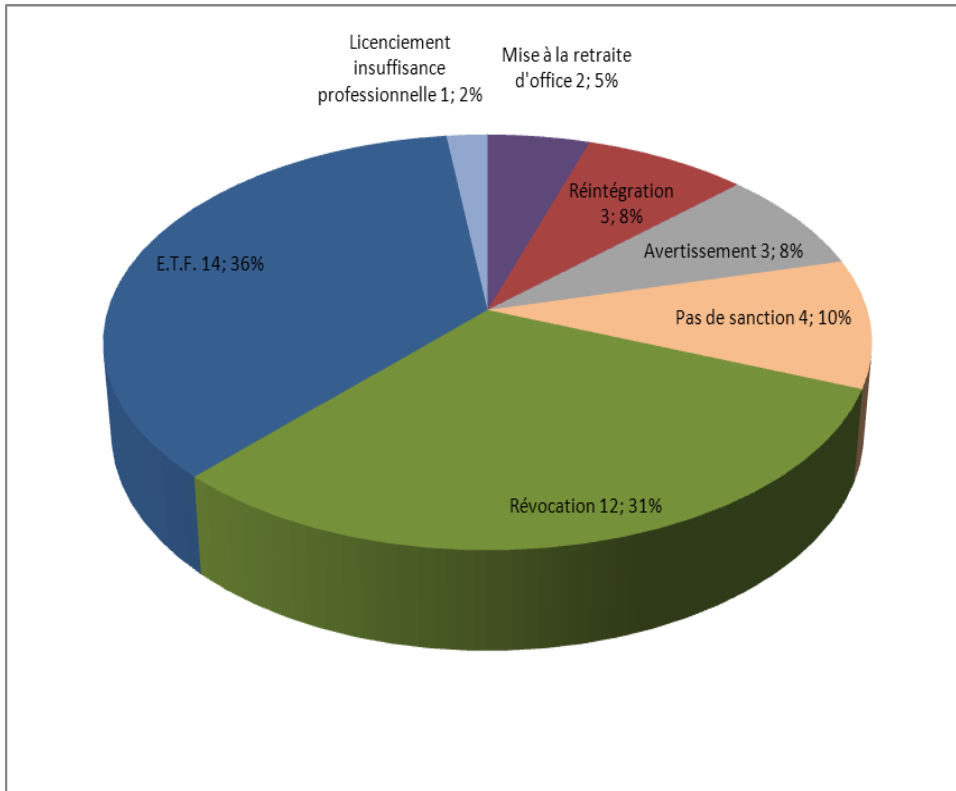
peines très légères, voire pas de peine du tout soient infligées aux agents, alors qu'ils avaient été révoqués en première instance.

Le bilan global de l'instance d'appel se trouve illustré ci-après.

Graphique 9 : Sanctions déferées au CSAP 1997-2011



Graphique 10 : Avis rendus par le CSAP sur ces sanctions 1997-2011



4.6.3. Le bilan des avis rendus par le CSAP au regard des catégories de personnels

Le bilan par catégorie

Comme pour les sanctions du premier niveau, les agents de catégorie C détiennent une prépondérance marquée (87 %) devant les catégories B (8 %) et A (5 %). La catégorie « C » est surreprésentée par rapport à son pourcentage actuel dans le total des agents de la Ville, à l'inverse des deux autres catégories (A = 13 %, B = 18 %, C = 69 %).

Tableau 25 : Avis rendus par le CSAP 1997-2011
par catégorie de personnels

Années	Catégorie			Total
	A	B	C	
1997	0	0	2	2
1998	0	2	5	7
1999	0	0	1	1
2000	1	0	4	5
2002	0	0	2	2
2003	0	0	2	2
2004	0	0	2	2
2006	0	0	2	2
2009	1	1	6	8
2010	0	0	3	3
2011	0	0	5	5
TOTAL	2	3	34	39
%	5	8	87	100
MOYENNE	0,1	0,2	2,3	2,6

Source : tableau établi à partir des données du BOD

Le bilan par filière

Les directions d'appartenance n'ayant pas été précisées sur les tableaux statistiques fournis par le bureau des organismes disciplinaires, il n'est pas possible d'opérer une distinction selon ce critère. En termes de « filières » définies à partir des grades des intéressés, on pourrait établir la répartition approximative suivante :

**Tableau 26 : Avis rendus par le CSAP 1997-2011
(par filière)**

FILIERE	NOMBRE D'AVIS
ADMINISTRATIVE	11
DPE	9
SOCIALE	6
DEVE	4
SPORTIVE	4
TECHNIQUE	2
LOGISTIQUE	1
SECURITE	1
CULTURELLE	1
TOTAL	39

Source : tableau établi à partir des données du BOD

On perçoit donc l'importance prépondérante des agents des filières administrative (30 %), de la propreté (23 %) et sociale (15 %) dans les recours exercés auprès du CSAP de 1997 à 2011. Il est à noter que 3 avis ont concerné des agents du CASVP (centre d'action sociale de la Ville de Paris), dont un stagiaire.

4.6.4. Une comparaison : l'activité de la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat

Le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011 comprend un tableau sur l'évolution de l'activité de la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE), qui est l'équivalent du CSAP en formation de conseil de discipline de recours. De 1990 à 2010 la commission a traité en moyenne 65 dossiers par an.

Tableau 27 : Comparaison CSAP/CSFPE

	NOMBRE SANCTIONS DEFEREES	NOMBRE D'AVIS REJET	NOMBRE D'AVIS SANCTION LEVEE OU MODIFIEE	% MAINTIEN SANCTION	% MODIFICATION SANCTION
CSAP VILLE 1997-2011	39	16	23	41	59
CR CSFPE 1990-2010	1351	661	690	49	51
AVIS SUIVIS PAR L'ADMINISTRATION			126		
AVIS NON SUIVIS PAR L'ADMINISTRATION		564			
TOTAL DEFINITIF	1351	1225	126	91	9

Source : tableau établi à partir des données du BOD

En pourcentage, le CSFPE rejette la demande de l'agent condamné dans 49 % des cas contre 41 % pour le CSAP. Cependant, il faut tenir compte du fait que contrairement à la réglementation applicable aux fonctions publiques hospitalière, territoriale et parisienne,

l'administration d'Etat n'est pas tenue de suivre les recommandations de la commission de recours qui n'ont pas de caractère contraignant. Or elle n'a pas suivi les recommandations de levée ou de modification des sanctions du CSFPE dans 42 % des cas. Si on ajoute aux rejets du conseil lui-même (661 avis) les recommandations qui n'ont pas été suivies par l'administration (564 avis), on constate que 91 % des sanctions sont maintenues (1225) et que seules 9 % se trouvent en définitive modifiées (126).

L'Etat est donc en définitive **nettement plus sévère que la Ville** puisqu'il maintient la sanction prise dans la quasi-totalité des cas.

4.7. Des contentieux relatifs aux sanctions disciplinaires en petit nombre

Le tableau des recours contentieux ayant fait suite aux dossiers passés en conseil de discipline de 2007 à 2011 concerne 21 sanctions (cf. annexe VI).

Les conclusions qui peuvent être tirées de l'examen de ce tableau synthétique doivent être prises avec prudence du fait d'une double circonstance :

- d'une part, la nature des recours intentés en 2008 contre les 5 décisions de sanction attaquées n'a pas été précisée ;
- d'autre part, les suites réservées aux recours intentés ne sont pour la plupart du temps pas connues, soit qu'elles n'aient pas été mentionnées par le BOD, soit que le recours n'ait pas encore été jugé par le tribunal administratif, ce qui s'explique par les délais de jugement propres à la juridiction parisienne.

Données générales

Peu d'agents intentent un recours puisque 21 recours sur 229 sanctions prononcées (9 %) ont été présentés sur 5 ans dont un seul en 2011 (cette statistique rebondira peut-être à la hausse une fois épuisés les délais de recours des affaires passées fin 2011). La moyenne annuelle est donc de 4 à 5 recours pour 47 affaires jugées en conseil de discipline.

Catégories de personnels ayant intenté un recours

La répartition est différente de celle des agents passés en conseil de discipline, où les catégories C sont très majoritaires (72,4 %). **8 décisions ont en effet été attaquées par des agents de catégorie A (38 %), 9 par des cadres C (43 %) et 4 par des cadres B (20 %).**

Répartition par Direction

Les recours sont intentés par des agents d'un grand nombre de directions : 9, ce qui correspond à une moyenne de 2 recours par direction sur 5 ans. Les agents auteurs de recours appartiennent le plus souvent à la DAC et à la DFPE (4 recours chacune), suivies par la DPP et la DPE (3 recours chacune). Cette constatation correspond bien au fait que les cadres A se livrent presque à égalité avec les C à l'ouverture de recours contentieux.

Catégories de sanctions attaquées

Ce sont bien entendu **les sanctions les plus lourdes du 4^o groupe** (révocation, licenciement, mise à la retraite d'office) qui font le plus souvent l'objet d'un recours, mais sans exclusivité (12 seulement sur 21, soit la moitié). 5 de ces sanctions touchent des cadres A, 3 de la DAC et 2 de la DFPE. Dans leurs réponses au questionnaire, les directions ne mentionnent pas les contentieux contre les sanctions du premier groupe, sauf la DPP qui indique l'existence de recours contre des blâmes en 2011, mais sans en préciser la nature.

- **Nature des recours (sur 4 exercices)**

On constate que la quasi-totalité des recours sont portés devant la juridiction administrative (15 sur 16 sanctions attaquées). Le recours devant le CSAP est rare (3 cas) et accompagne le recours contentieux introduit parallèlement.

En ce qui concerne la solidité des décisions de l'administration parisienne devant le juge, on constate, sur les affaires de la seule année 2007, que sur 7 sanctions déferées, le Tribunal administratif de Paris en a annulé 4 et en a confirmé 3 : il a en particulier annulé 4 révocations (mais a maintenu 2 sanctions du 4^e groupe). Une analyse plus fine est difficile faute de disposer des dossiers et des décisions, mais il est constant que **les décisions de sanctions les plus lourdes doivent être fortement motivées** pour ne pas apparaître, aux yeux du juge, hors de proportion avec les faits ayant justifié la sanction.

4.8. Trop de reports de séance : causes, conséquences et remèdes possibles

Tableau 28 : Causes de report des dossiers du conseil de discipline

ANNEE	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL	% TOTAL
Défaut de quorum	9	4	5	1	6	25	31,6
Manque de temps	2	7	3	5	2	19	24,1
Demande de l'agent		3	7	4	1	15	19
Hospitalisation ou absence de l'agent		1	2	1	1	5	6,3
Non indiqué	3	1				4	5,1
Report de séance (nombre de dossiers)				4		4	5,1
Attente avis du comité médical			1		2	3	3,8
Demande du conseil de discipline (complément d'information)		1				1	1,3
Problème CAP		1				1	1,3
Agent convoqué devant une autre instance en même temps			1			1	1,3
Congé bonifié	1					1	1,3
TOTAL	15	18	19	15	12	79	100

Source : tableau d'activité du bureau des organismes disciplinaires

N.B. En cas de pluralité de motifs un seul a été compté.

L'ampleur du phénomène des reports

Sur la période considérée, 79 dossiers sur 315 n'ont pu passer devant le conseil de discipline alors qu'ils étaient régulièrement inscrits : **cela représente le quart des affaires, ce qui est évidemment considérable.**

L'article 8 du décret du 18 septembre 1989 prévoit la possibilité de reporter l'affaire tout en tentant d'en limiter les effets :

- d'une part, tant le fonctionnaire que l'autorité territoriale peuvent demander le report de l'affaire. L'octroi de ce report, qui n'est pas de droit, nécessite une décision du conseil de discipline à la majorité des membres présents. Il faut donc que le conseil se réunisse et délibère ;
- d'autre part, le texte prévoit que tant le fonctionnaire que l'administration ne peuvent demander qu'un seul report.

Les tableaux statistiques du BOD permettent toutefois de constater que les reports peuvent intervenir pour des raisons multiples qui ne sont pas toutes liées à une demande du fonctionnaire poursuivi ou de l'administration (la répartition a respecté les raisons indiquées).

Le premier motif qui concerne presque le tiers des reports (31 %) est l'absence de quorum. Comme l'administration s'organise pour être représentée en nombre aux séances, il ne peut s'agir que d'absences des représentants du personnel dont le nombre doit être au moins égal à trois pour que le conseil délibère valablement (article 1er du décret du 18 septembre 1989).

La seconde raison des reports est le manque de temps pour examiner le dossier, parce que la ou les précédentes affaires ont dépassé la durée estimée de deux heures pour juger les affaires moyennement complexes. C'est le cas pour le quart des dossiers.

Le manque de temps est évoqué comme motif de report au moins une fois pour tous les exercices. S'il est courant que ce motif survienne pour le 3^e ou 4^e dossier inscrit à la même séance, il arrive aussi que ce soit le deuxième dossier de la séance seulement qui subisse cet inconvénient, autrement dit toute la séance est consacrée à l'examen d'un seul dossier.

Il arrive aussi que le même dossier fasse l'objet d'un 2^e report (1 en 2007, 3 en 2009, 1 en 2010 puis 2011) voire d'un 3^e (1 en 2009) ou d'un 4^e (1 en 2007) pour des motifs différents (demande de l'agent puis manque de quorum par exemple).

En ce qui concerne la durée des séances et le temps mis pour examiner un dossier, le BOD a fourni des éléments pour les années 2009 et 2010 :

Tableau 29 : Durée des séances du conseil de discipline

ANNEE	DUREE TOTALE DES SEANCES	DUREE D'UNE SEANCE	DUREE D'EXAMEN D'UN DOSSIER
2009	119 H 50 mn	3 H 37 mn (35 séances)	1 H 50 mn
2010	140 H	4 H 30 mn (31 séances)	2 H 30 mn

Source : tableau établi à partir des données du BOD

On perçoit donc une augmentation du temps passé sur un dossier d'un exercice à l'autre, de l'ordre de 30 %. Le BOD signale d'ailleurs que 3 dossiers ont eu en 2010 un temps d'examen supérieur à 10 heures.

Le 3^{ème} motif de report important en nombre est la **demande de l'agent** (dont les causes exactes n'ont pas à être explicitées), pour 20 % des dossiers.

Les conséquences des reports

Elles ne sont pas négligeables :

- il faut reconvoquer l'ensemble des participants, administration et syndicats, qui pour certains d'entre eux ont perdu une partie de la journée à attendre dans le couloir ;
- la nouvelle séance ne peut avoir lieu immédiatement car il faut respecter le délai de convocation d'un mois à l'égard de l'agent poursuivi ;
- les autres affaires prévues à l'origine sur l'ordre du jour des séances suivantes doivent à leur tour être décalées, ce qui fait, au total, prendre du retard à bien plus que le quart des dossiers.

Les solutions envisageables

Une partie des reports est inévitable : les annulations de séances, la maladie d'un avocat...

Dans les autres cas, il faut éviter l'accumulation des reports du fait de leurs conséquences lourdes. Il faut appliquer le texte avec tact et mesure, mais sans laxisme. Aucun dossier ne devrait être reporté plus d'une fois : ainsi, il convient de rappeler que l'agent peut se faire représenter s'il est absent.

Les absences de certains représentants syndicaux pourraient peut-être être évitées en rappelant aux Directions la nécessité de délivrer les autorisations d'absence nécessaires pour préparer la séance puis y participer.

La tenue de pré-CD est une piste à creuser pour s'assurer du quorum et préparer le jugement de l'affaire du moins quand la solution de l'affaire semble directement issue de faits non contestables (falsification volontaire d'arrêt maladie..).

Enfin, les présidentes devraient veiller à la bonne gestion du temps de séance, tout en garantissant les droits de la défense. La DRH a déjà pris des dispositions pour limiter le nombre de ses experts de l'administration, il pourrait être systématiquement demandé aux avocats de déposer des conclusions écrites et de s'en tenir à l'essentiel en séance.

5. L'OPINION DES ACTEURS

5.1. Les élues : l'adjointe au Maire chargée des personnels, les présidentes du conseil de discipline

Les rapporteurs ont naturellement rencontré, dès le début de leur mission, l'adjointe au Maire chargée des personnels, Mme Maité ERRECART, et les quatre conseillères de Paris qui assurent à tour de rôle la présidence du conseil de discipline, Mmes Annick OLIVIER, Frédérique PIGEON, Laurence GOLDGRAB, Claudine BOUYGUES.

On trouvera en annexe VIII une restitution détaillée des entretiens accordés aux rapporteurs.

Un point -important- mérite tout d'abord d'être relevé : **une opinion unanime très positive sur le travail du Bureau des organismes disciplinaires**, dont le professionnalisme est salué sans réserve.

On peut ensuite classer les observations des élues en deux catégories : celles qui portent sur des difficultés liées à des questions de principe, d'organisation administrative ou résultant de textes peu adaptés, et celles qui sont relatives à des questions de fonctionnement.

5.1.1. Des difficultés à caractère statutaire

Il faut tout d'abord relever des **critiques relatives au barème des sanctions**. Celui-ci est considéré comme trop rigide : ainsi il manque un échelon entre l'exclusion temporaire de fonctions de 15 jours (sanction du 2^{ème} groupe) et l'ETF de 3 mois (sanction du 3^{ème} groupe) qui peut certes être ramenée à un mois avec sursis pour le surplus, mais qui demeure une sanction lourde.

Sur le niveau proprement dit des sanctions, une observation a été faite plusieurs fois : des comportements qui dans le secteur privé entraînent un licenciement pur et simple, sont sanctionnés bien plus légèrement par l'administration. De plus le fonctionnaire peut se défendre avant la prise de la sanction, là où la juridiction prud'homale intervient postérieurement.

Ne faudrait-il pas permettre à des fonctionnaires de siéger en lieu et place des élus, et réserver à ces derniers la présidence du conseil aux affaires les plus graves (qui entraînent des sanctions du 4^{ème} groupe) ? Cette idée a été émise, avec celle qui va dans le même sens de l'attribution des courtes peines d'exclusion aux directions ; la mise en œuvre de cette dernière suggestion nécessiterait une modification des textes en vigueur pour adopter sur ce point la règle en vigueur dans la fonction publique territoriale.

Une remarque récurrente, relayée par des interlocuteurs très variés tout au long de l'audit, porte sur l'absence ou l'insuffisance d'une doctrine clairement fixée et exprimée ; il manque un document, qui pourrait être intégré au nouveau Guide de la procédure disciplinaire.

Une observation de l'adjointe au Maire chargée des personnels a porté sur les difficultés du CSAP de recours : en effet, les textes n'exigent pas la parité au moment du vote de l'avis, ce qui peut poser problème en raison de la difficulté de mobiliser les élus qui en sont membres. Ce point a déjà été évoqué, les rapporteurs partageant l'avis du président qui recommande de recourir à une suppléance assurée par les directeurs.

La procédure de vote est également critiquable : on descend dans la hiérarchie des sanctions tant qu'il n'y a pas de majorité, au risque de ne pas voter de sanction si on ne trouve pas de consensus ; mais ce système est également en vigueur dans les conseils de discipline.

Enfin le dispositif de licenciement pour insuffisance professionnelle peut poser problème, car les agents sont alors soumis à la commission administrative paritaire « normale »,

procédure certes rapide mais offrant a priori moins de garantie que les procédures habituelles en matière disciplinaire. Il faut rappeler sur ce point que le licenciement pour insuffisance professionnelle, étudié supra, est destiné à tirer les conséquences de situations caractérisées non par des fautes mais par une incapacité à exercer les fonctions. Il est de fait que la frontière est parfois ténue.

Enfin un point de doctrine mérite d'être évoqué : la question de la « double peine » (l'attribution d'une sanction pour des faits extérieurs au service) ne fait pas l'unanimité, l'une des présidentes ayant exprimé son hostilité de principe.

5.1.2. Un fonctionnement qui peut être encore amélioré

Sans surprise, la question des délais a été évoquée avec toutes les élues. Si la situation s'est heureusement améliorée, des dossiers trop anciens sont encore soumis au conseil de discipline, avec le risque que s'installe un sentiment d'impunité, et que les services se découragent. L'effort de mise à niveau doit donc être poursuivi.

Les séances proprement dites font l'objet d'observations : pour une professionnelle du droit accoutumée aux procédures devant les tribunaux, elles ne sont ni assez denses ni assez rapides. Les agents déférés devant le conseil ont fréquemment des problèmes de santé, des troubles psychologiques qui auraient dû être traités en amont, car cette instance n'a aucun pouvoir au regard de l'aptitude au travail.

Enfin les présidentes du conseil ont bien intégré la contrainte majeure que constitue la recherche du consensus ; un verdict rendu à l'unanimité a davantage de poids envers les syndicats, l'administration et les collègues de l'agent : il est légitime et dissuasif. Mais la négociation peut être longue, ce qui explique pour partie les retards constatés, et les reports d'une séance sur l'autre. Ce travail de fond est utile, il permet comme le relève l'une des présidentes, de nouer au jour le jour des liens avec les syndicats dans une collectivité caractérisée par la diversité des métiers.

5.2. Les résultats du questionnaire envoyé aux directions

Il est apparu indispensable, dès le début de l'audit, d'interroger les directions sur leur perception des procédures disciplinaires, leur jugement sur celles-ci, leur organisation dans ce domaine et leurs attentes.

Le questionnaire élaboré à cet effet n'a cependant été envoyé qu'aux douze directions réellement concernés par le sujet, qui sont à l'origine entre 1998 et 2011 de plus de 98 % des affaires présentées au conseil de discipline.

5.2.1. L'organisation du traitement des procédures disciplinaires dans les directions

Dans une première question il était demandé **quels étaient les services directement en charge des procédures disciplinaires.**

Les réponses se classent pour l'essentiel en deux familles ; **celles où la procédure est partagée entre le service de terrain et le service des ressources humaines** ; celles où cette responsabilité relève exclusivement du seul SRH. Cette dernière formule concerne les directions aux effectifs les moins importants.

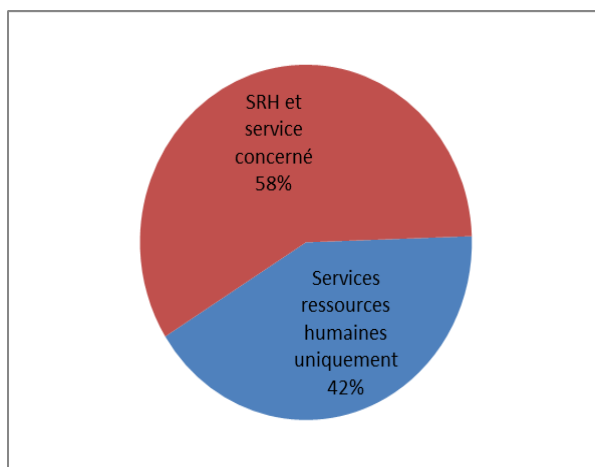
Tableau 30 : Services en charge des procédures disciplinaires dans les directions

	Services ressources humaines uniquement	SRH et service concerné	Effectifs en nombre	% par rapport au total ville
DASCO		1	8 635	17,3%
DPE		1	7 858	15,8%
DFPE		1	7 803	15,7%
DASES		1	4 040	8,1%
DEVE		1	3 903	7,8%
DAC		1	3 433	6,9%
DJS		1	2 617	5,3%
DUCT	1		1 691	3,4%
DILT	1		1 668	3,3%
DVD	1		1 403	2,8%
DPA	1		1 365	2,7%
DPP	1		1 053	2,1%
TOTAL échantillon	5	7	45 469	91,3%
Total ville			49 805	100,0%

Source : résultat du sondage auprès des directions

A noter que les services « de terrain » n'assument jamais seuls la procédure disciplinaire. Dans les 7 directions où les effectifs sont les plus nombreux, une répartition des tâches s'opère entre les services et le service RH. Pour les autres directions, les dossiers disciplinaires sont traités directement par leur service ressources humaines.

Graphique 11 : Répartition des services en charge des procédures disciplinaires



La question suivante portait sur l'existence d'une politique connue, de l'encadrement et du personnel en matière de sanctions, notamment sur l'opportunité des poursuites et la politique de sanctions.

La moitié des directions répondent positivement, en faisant état de réunions, notes de service ou circulaires qui traduisent à des degrés divers une volonté de sensibilisation des services et de maîtrise du sujet. A noter que la DASES répond par la négative en signalant que « *cette culture est en cours d'évolution* ». La DASCO répond aussi par la négative en signalant « *qu'il n'existe pas de politique clairement définie par un écrit* », mais que le bureau de gestion des personnels est le garant de la cohérence des décisions prises par la direction, et que les questions disciplinaires « *sont régulièrement traitées dans le cadre*

des réunions entre le service des ressources humaines et les responsables RH des circonscriptions des affaires scolaires ».

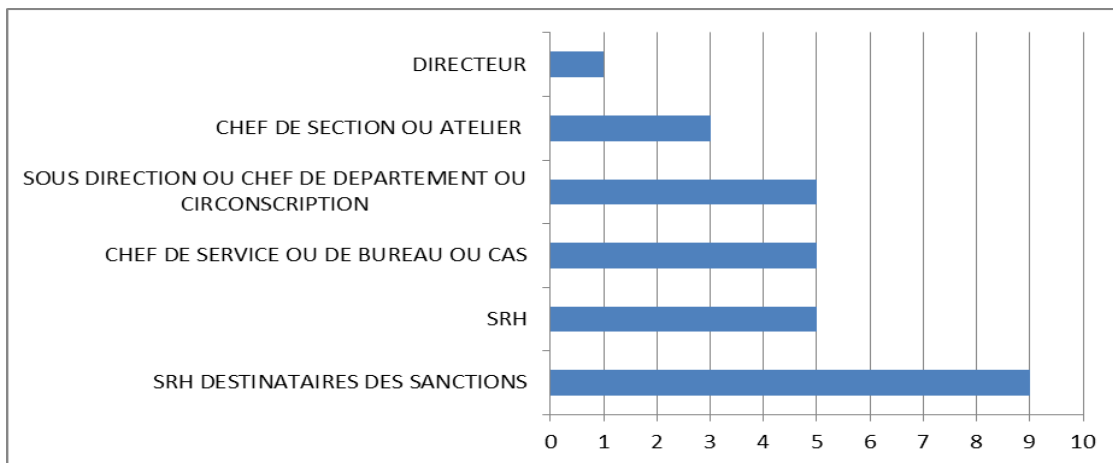
En fait toutes les directions interrogées sont amenées peu ou prou à travailler sur le sujet et à émettre des consignes ou recommandations ; c'est surtout le niveau de formalisation qui diffère, ainsi que le niveau de connaissance des agents.

Dix directions sur douze considèrent d'ailleurs avoir « *une procédure formalisée en matière de sanctions* ». La DEVE signale que la mise en place de celle-ci figure parmi les objectifs 2012.

Ces données sont importantes car elles démontrent que le sujet est d'ores et déjà traité, même si les commentaires font apparaître un besoin assez général d'appui, d'aide, et d'instruction de la part de la DRH.

L'administration des sanctions du premier groupe ne fait l'objet d'aucune recommandation particulière de la DRH. Il était donc intéressant de déterminer à quel niveau hiérarchique étaient prises les sanctions du premier groupe.

Graphique 12 : Niveau hiérarchique de décision pour les sanctions du premier groupe



Les sanctions du premier groupe, blâme ou avertissement, sont prises essentiellement par les chefs de service (5 cas), le service du personnel (5 cas), ou bien par les sous-directeurs (5 cas), parfois de manière concomitante. La DPE, la DEVE et la DPA, directions à forts effectifs ouvriers, responsabilisent dans ce domaine la hiérarchie de terrain, contrairement à la DFPE ou à la DASES. La DUCT offre l'exemple inverse, toute la procédure remontant au directeur.

On notera aussi que quatre directions ont signalé que leur SRH n'était pas systématiquement destinataire d'une copie de ces décisions (il s'agit bien sûr de situations où il n'est par ailleurs pas associé à celles-ci...). Cette situation paraît devoir être corrigée, non pour alourdir les procédures existantes mais pour permettre aux services centraux de la direction puis de la DRH de disposer d'éléments d'information complets et fiables.

On rappellera d'ailleurs que corrélativement les sanctions du 1^{er} groupe ne sont pas signalées à la DRH.

La question suivante était l'une des plus importantes de l'enquête :

« **Quels sont les principaux défauts rencontrés dans le déroulement des procédures disciplinaires ?** » (plusieurs réponses étaient évidemment possibles).

Tableau 31 : Problèmes rencontrés dans les procédures disciplinaires

Directions	Signalements tardifs des encadrants	Procédure trop longue, délais trop importants	Faiblesse des sanctions prononcées par le CA	Reports des dossiers	Impact des sanctions directions faible	Dossiers à la frontière du disciplinaire et du médical	Manque de concertation entre la DRH et la direction
DASES		1		1			
DPA		1			1	1	
DPE							1
DPP							
DJS		1	1				
DVD		1					
DILT	1	1			1		
DAC		1					
DUCT							
DEVE		1					
DASCO	1						
DFPE		1					
TOTAL	2	8	1	1	2	1	1

Source : résultat du sondage auprès des directions

La critique essentielle porte sur la longueur des procédures, jugée trop importante par huit directions sur douze. On notera toutefois que la DPE ne s'est pas associée à cette observation ; il faut en rechercher la cause dans le fait qu'elle a mis en place une série de mesures destinées précisément à raccourcir les délais de traitement des affaires et qui ont permis une réelle amélioration.

L'observation sur les signalements tardifs des encadrants, faite par la DILT et la DASCO, renvoie à une problématique de management : « *les cadres ont parfois tendance à réagir après plusieurs écarts sans que ceux-ci aient fait l'objet de recadrage, ce qui rend la sanction plus difficile et moins compréhensible* » (DILT).

La DPE est la seule à avoir fait une série d'observations sur ce thème, et ses commentaires sur la concertation avec la DRH méritent d'être repris à cause de leur caractère concret et précis. **Il faut d'emblée préciser qu'au dire des intéressés ils ne portent pas critique sur les personnes : il règne une bonne entente entre le SRH de la DPE et le BOD.**

Ceci posé, ces remarques sont les suivantes :

« *Actuellement, la direction n'a pas de visibilité sur l'ordre du jour des séances du conseil de discipline : elle n'est consultée ni pour fixer les priorités de passage ni sur l'opportunité du passage en conseil (exemple : la DRH a insisté en 2010 pour passer le dossier d'un agent en détachement alors que la direction préférerait se concentrer à juste titre sur les agents encore en poste à la Ville).*

Si le rôle de la DRH est évidemment d'harmoniser le niveau de sanction pour toute la Ville, il est regrettable que la DRH ne nous prévienne pas quand elle revoit à la hausse ou à la baisse notre demande de sanction initiale : la direction n'en est informée qu'au moment où elle reçoit l'avis de convocation au conseil de discipline avec le rapport joint. Un échange en amont permettrait de comprendre les motivations de la DRH et d'en tirer les conclusions nécessaires pour l'instruction de futurs dossiers.

En outre, la DRH ne nous consulte pas sur le choix des témoins et experts à convoquer en séance : la direction me semble la plus à même de lui fournir la liste des supérieurs

hiérarchiques les plus proches de l'agent et des témoins pertinents. Il n'est pas ainsi nécessaire de convoquer toute la hiérarchie et notamment les signataires des rapports intermédiaires, ce qui alourdit le déroulé de la séance sans apporter toujours un éclairage pertinent.

Et enfin, la direction souhaiterait qu'en cas d'arrêt maladie de l'agent ou de demande de report, le conseil ne soit pas systématiquement réuni pour valider le report : un échange en amont entre les OS et la présidente via le BOCD serait pertinent : il aurait le mérite d'éviter de mobiliser témoins, experts et cadres A de l'administration pour rien ».

Les demandes paraissent a priori fondées. Il reste que de manière concrète la DPE demande au BOD un travail supplémentaire non négligeable, qui peut poser à ce dernier un problème de moyens. L'importance du nombre d'affaires soumises chaque année par la DPE au conseil de discipline justifie en tout cas que ces suggestions reçoivent une réponse.

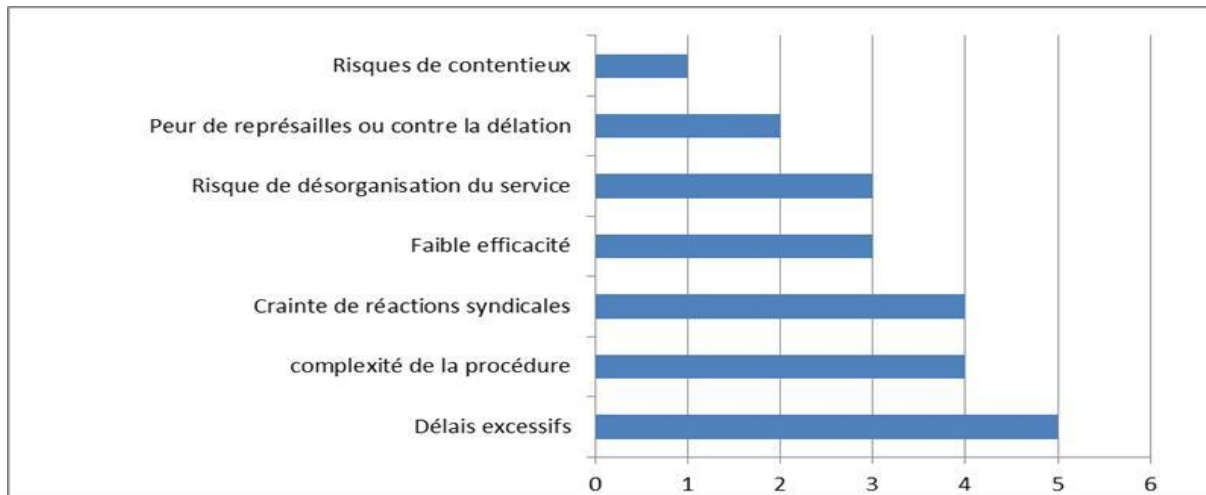
De son côté la DRH a formulé dans sa réponse au rapport provisoire les observations suivantes :

« ... Il arrive toutefois que la préparation des dossiers et des séances ne soit pas optimale et il est utile d'en tirer les leçons pour veiller à ce que de telles situations ne se reproduisent pas. Les remarques ci-après sont issues de situations perfectibles ayant permis d'observer plusieurs cas de figure :

- il est important de ne pas masquer une partie de l'histoire de la gestion d'un agent afin de bien prendre la mesure des fautes et fixer le niveau de la sanction. Ainsi, la radiation des cadres pour abandon de poste d'un éboueur ayant été passée sous silence, l'examen de ce dossier par le conseil de discipline, après réintégration de l'éboueur, a été inutilement longue, le conseil de discipline ayant dû mesurer l'ampleur de l'absentéisme de l'agent à la lumière d'un dossier incomplet.
- dans les directions à forte déconcentration, il arrive que le service des ressources humaines du niveau central ait une vision de certains dossiers différente de celle de la division/circonscription, aussi bien sur le principe de sanctionner l'agent que sur le niveau de sanction. Si cette dichotomie n'a pas été détectée et « purgée » au moment de l'instruction du dossier, elle ressort lors de la séance du conseil de discipline (témoins refusant de venir ou défendant l'agent, allongement anormal du temps consacré à l'examen du dossier). En définitive, elle affaiblit la position de l'administration.
- quand une direction renonce à sanctionner un agent ou envisage de réduire sensiblement la demande de sanction, il est préférable d'en informer le bureau des organismes disciplinaires. Il est toujours possible de retirer un dossier d'une séance, ce qui est préférable à un examen faussé de la situation de l'agent, même si les convocations ont déjà été envoyées. Il est arrivé en 2006 que cette situation soit consécutive au bon fonctionnement des relations sociales dans la direction, un consensus s'étant dégagé en audience syndicale sur une affaire impliquant quatre éboueurs : une longue matinée a été passée en pure perte sur ces dossiers, pendant que d'autres étaient en souffrance. La DRH aurait pourtant été ouverte aux décisions prises par la direction ».

La question suivante prolongeait la précédente : « pensez-vous que les délais excessifs, la complexité de la procédure, la crainte de réactions syndicales ou les risques contentieux, parmi d'autres facteurs à préciser éventuellement, peuvent conduire à une auto censure de nos agents d'encadrement et aboutir à ne pas poursuivre les agents fautifs ? »

Graphique 13 : Les facteurs possibles d'autocensure



Il faut d'abord relever qu'un certain nombre de directions, tout en précisant reconnaître ces difficultés, **affirment ne pas renoncer pour autant à l'exercice des poursuites disciplinaires**. C'est le cas de la DPE, de la DPP, de la DILT, de la DFPE.

Parmi les causes citées par les autres services, qui peuvent amener à renoncer à l'exercice des poursuites, figure bien entendu le problème des délais. Mais on voit apparaître aussi d'autres motifs. La critique sur **la complexité de la procédure** doit pouvoir être surmontée par un effort de rapprochement avec le BOD, ainsi que par un effort de formation. Quatre directions ont fait état de la « **crainte de réactions syndicales** ». Ce point est plus difficile ; il renvoie à la réaction de certaines organisations, rencontrées par les rapporteurs qui contestent la gestion des procédures disciplinaires par l'Administration¹⁶.

Seul **un effort de dialogue social approfondi** peut permettre de progresser dans ce domaine. On peut classer dans le même domaine la peur des représailles ou la crainte de la délation. Le risque de désorganisation du service renvoie de son côté à une problématique de management, car un usage maîtrisé et bien compris des procédures disciplinaires est évidemment un atout pour le bon fonctionnement des services.

On notera toutefois que l'impact de ces observations ne doit pas être surestimé, la preuve étant que les directions qui les ont émises utilisent bien les procédures disciplinaires ; elles dénoncent autant et sans doute plus un risque de dérive que des comportements réellement constatés.

Les questions suivantes portaient sur la gravité des sanctions (trop élevées ou bien adaptées) et sur l'échelle des sanctions.

La moitié des directions trouve le niveau des sanctions bien adapté ; aucune ne l'estime trop élevé (ou trop sévère).

Mais la majorité des directions souhaiterait disposer d'une **échelle de sanctions** différente ou modifiée, comme le montrent les résultats du tableau ci-dessous.

Trois directions seulement trouvent en effet l'échelle des sanctions bien adaptée. On relèvera d'abord les critiques qui la trouvent trop pénalisante : il s'agit ici d'observations relatives au caractère financier des sanctions (DPE) et au fait que l'encadrement est trop peu mis en cause (DILT).

¹⁶ Sans préjudice de deux organisations qui n'ont pas souhaité s'exprimer auprès de l'IG, ce qu'on peut interpréter a priori comme une attitude « critique ».

On notera qu'à l'inverse de la DPE la DPP est en faveur des sanctions financières « *plus efficaces, compte tenu des constats réalisés* ».

Les critiques majoritaires portent sur la rigidité de l'échelle et l'absence de diversification des sanctions possibles. Plusieurs directions souhaitent l'ajout de l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de trois jours aux sanctions du groupe 1, et une meilleure gradation des sanctions entre le groupe 2 et 3 en matière d'exclusion temporaire de fonctions avec la possibilité d'infliger des exclusions temporaires d'une durée entre 15 jours et 3 mois, ce qui n'est pas le cas actuellement (DJS, DASES par exemple).

Tableau 32 : L'échelle des sanctions est ...

Directions	Globalement bien adaptée	Trop pénalisante	Trop rigide	Pas assez diversifiée	Pas assez efficace
DASES	1			1	
DPA					1
DPE		1		1	
DPP	0	0			
DJS		0	0	1	
DVD					
DILT	0	1	1		
DAC	0		1	1	
DUCT				1	
DEVE	1		1		
DASCO	0	0	1	1	
DFPE	1				
TOTAL	3	2	4	6	1

Source : résultat du sondage auprès des directions

La question suivante (4.5.) était relative au Guide de la procédure disciplinaire de la DRH. « Suffit-il de disposer de celui-ci à titre d'éléments indicatifs, ou souhaitez-vous disposer d'instructions plus précises quant au quantum des sanctions à infliger par rapport aux fautes commises ? ».

Les réponses vont toutes dans le même sens. Si la DAC relève que « *chaque cas est particulier* » c'est pour ajouter que des exemples seraient bienvenus ; pour homogénéiser les pratiques (DASES) constituer une jurisprudence aidant à la décision (DVD), intégrant une échelle des sanctions (DUCT). Certaines directions formulent le souhait que le document contienne des instructions précises : sur les absences injustifiées (DPA, DJS...) les sanctions applicables aux non titulaires (DJS). La DPE souhaiterait des indications claires sur les sanctions applicables en cas de cumul d'emploi, les suites à donner aux cas d'incarcération.

L'actuel document est d'une manière générale jugé trop théorique, manquant d'exemples ; les attentes sont fortes et généralisées sur ce sujet. La nouvelle version du guide devrait les satisfaire (il a été élaboré après des contacts approfondis avec les services).

Il était ensuite demandé aux services d'identifier les difficultés rencontrées pour élaborer les dossiers de demande de sanction soumis au conseil de discipline (4.6.).

On relèvera d'abord que certaines directions n'ont rien répondu ou signalé ne pas éprouver de difficulté particulière (DPE, DAC).

Tableau 33 : Difficultés rencontrées par les directions

Directions	Difficulté de collationner les faits précis et dates	Absence de modèle de dossiers	Difficultés d'obtenir les rapports de police et justice	Charge de travail importance supplémentaire	Délai trop long entre la constitution du dossier et la convocation
DASES	1				
DPA	1	1	1	1	
DPE	0				
DPP	0				
DJS	1				
DVD					1
DILT					
DAC					
DUCT					
DEVE	1				
DASCO	1				
DFPE					
TOTAL	5	1	1	1	1

Source : résultat du sondage auprès des directions

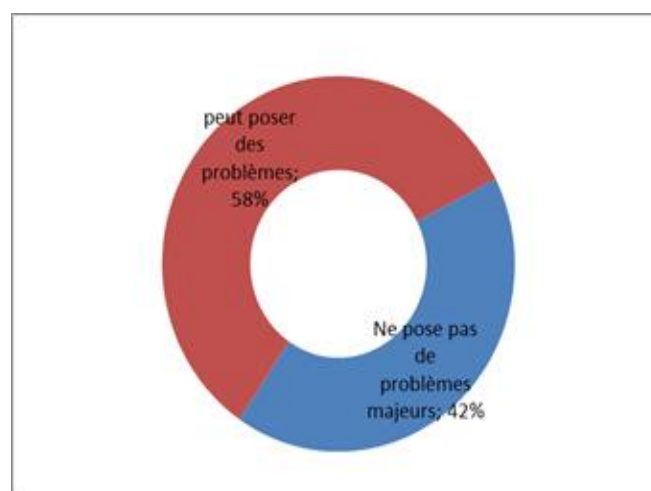
Les autres pointent essentiellement la difficulté de collationner les faits précisément et d'indiquer les dates. La DPA évoque des points particuliers comme les difficultés liées à l'absence de modèle de dossier, à l'obtention des rapports de police et de justice et au surcroît de charge de travail, qui peut avoir un « effet dissuasif ».

Peu de réponses ont été apportées à la question suivante qui sollicitait **les éventuelles observations sur des affaires portées devant le CSAP de recours (4.7.)**.

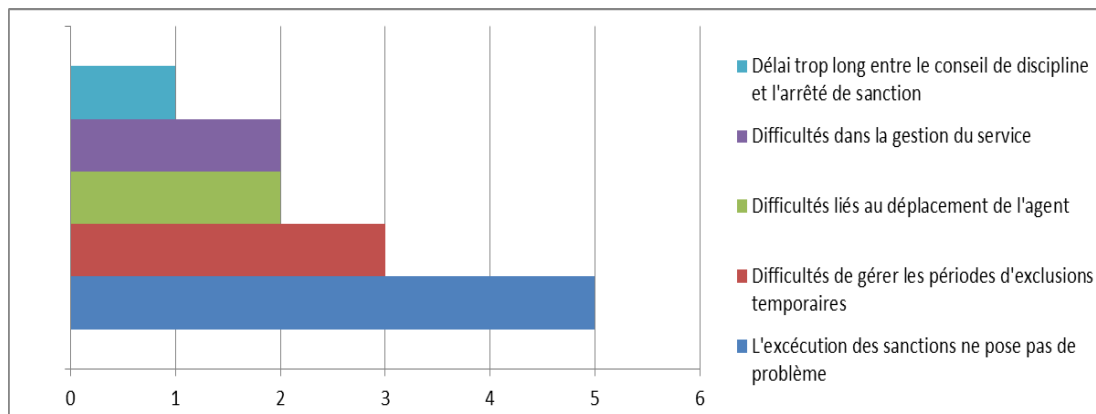
La DPE a toutefois signalé le cas d'un éboueur qui a bénéficié d'une annulation de sa révocation mais qui ne peut être réintégré dans son emploi pour cause d'inaptitude. La DAC a de son côté signalé qu'un dossier avait été soumis au CSAP cinq ans après la sanction au conseil de discipline.

Il était ensuite demandé si **l'exécution des sanctions posait des problèmes, et dans l'affirmative d'identifier ceux-ci (4.8.)**.

Graphique 14 : Problèmes posés par l'exécution des sanctions



Graphique 15 : Type de problèmes posés



Pour plusieurs directions, l'exécution des sanctions ne pose pas de problème. Les difficultés signalées sont relatives :

- à la sanction du déplacement d'office (DPA généralement) difficile à mettre en œuvre au sein d'une direction, alors même que la mutation d'office dans une autre direction « est très difficile à obtenir », bien qu'elle puisse être « salutaire ». Ce sujet est également évoqué par la DVD ;
- la DPE signale que l'étalement des sanctions - la gestion des périodes d'exclusion lorsque l'agent bénéficie d'un étalement - peut présenter des difficultés pratiques. Ce point est également soulevé par la DJS ;
- les difficultés évoquées dans la gestion du service sont particulières à certaines directions. La DFPE signale ainsi le problème des logements de fonction qu'un agent révoqué est bien évidemment amené à quitter. La DASCOS évoque des problèmes de fonctionnement des services, privés d'agents lorsque ceux-ci sont dans une période d'exclusion.

Les directions étaient ensuite interrogées sur la **publicité donnée aux sanctions** (4.9.).

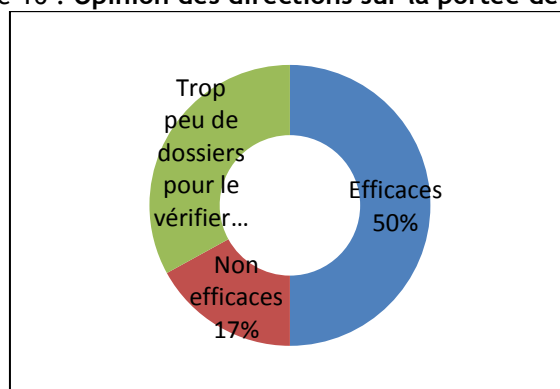
Les réponses sont quasi systématiquement négatives ; toutefois la DEVE fait état d'une « information du service concerné », la DFPE signale « *qu'il a été parfois nécessaire de procéder à une explication auprès des responsables d'établissement...* ». La DILT résume bien les choses : « *il n'existe pas de principe de communication défini* ».

Les rapporteurs estiment pour leur part qu'une réflexion devrait être menée sur le sujet (cf. infra : propositions...).

Les directions devaient ensuite se prononcer sur la portée des sanctions :

Quelle est la portée des sanctions sur le comportement des agents sanctionnés et celui de leurs homologues ? Ont-elles un effet d'exemplarité et de prévention ?

Graphique 16 : Opinion des directions sur la portée des sanctions



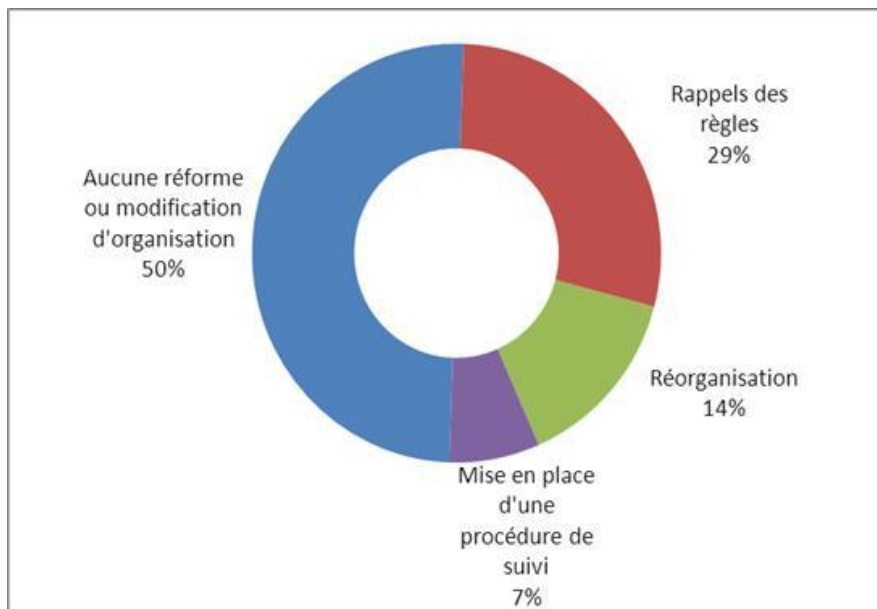
Les réponses sont fréquemment hésitantes comme le traduit le commentaire (« trop peu de dossiers pour le vérifier »). Certaines directions comme la DASCO signalent « manquer de données objectives ». D'une manière générale c'est le passage en conseil de discipline qui apparaît le plus dissuasif, l'impact des avertissements et blâmes paraissant « limité » (commentaire de la DEVE). Cet avis sur les sanctions du premier groupe est largement partagé.

La DJS rappelle « que la sanction aura un effet d'autant plus positif (...) qu'elle sera adaptée à la faute et sera infligée dans un délai relativement court ». Elle signale la faible efficacité de l'avertissement, le blâme « étant perçu comme le vrai premier niveau de sanction ».

Elle insiste aussi sur l'impact de l'entourage, « et permet de garantir l'équité entre agents d'un même service ou travaillant en équipe, notamment dans le cas d'un agent en situation d'absence injustifiée ou retard répété, dont la charge de travail devra être répartie sur les autres membres de l'équipe ».

Il était ensuite demandé si des réformes ou modifications de l'organisation des services avaient été engagées à la suite d'affaires disciplinaires (4.11.).

Graphique 17 : Mesures générales prises à la suite d'affaires disciplinaires



Certaines affaires ont tout d'abord donné lieu au **rappel des règles**.

La DPE fait valoir la mise en place de l'entretien de recadrage. La DPA signale des réorganisations pour établir un meilleur respect des règles en vigueur (badgeage). La DPP a travaillé sur le renforcement de l'encadrement intermédiaire et la chaîne de commandement.

La DASCO de son côté « renouvelle régulièrement des consignes de fermeté en matière d'absences injustifiées ».

Les directions étaient ensuite invitées à faire part de leurs suggestions d'améliorations, à commencer par celles à mettre en œuvre dans leurs services.

Il a paru souhaitable aux rapporteurs de rendre « in extenso » celles-ci, ainsi que les réponses à la question suivante, relative aux relations avec la DRH.

5.2.2. Les améliorations à apporter dans les directions en matière de procédures disciplinaires

DASES : un meilleur suivi des avertissements et des blâmes serait à mettre en œuvre.

DPA : Il faudrait :

- définir, en concertation avec la DRH, une politique de sanctions disciplinaires adaptée à l'activité de la direction et harmonisée avec la pratique des autres directions ;
- davantage former les encadrants intermédiaires aux procédures disciplinaires ;
- harmoniser les sanctions et définir un mode de communication pour qu'elles soient connues et conservent un caractère dissuasif ;
- mettre en œuvre des sanctions efficaces (rapides et proportionnées).

DPE : L'entretien de recadrage est déjà mis en place et la direction va créer une cellule de prévention des risques psycho-sociaux qui devrait pouvoir repérer quelques situations individuelles problématiques et intervenir le plus en amont possible pour essayer d'éviter les dérapages.

DPP : La mise en œuvre de la carte stratégique en 2012 et le renforcement de l'encadrement intermédiaire (nomination de deux chefs de pôle par circonscription) devraient prévenir le comportement fautif des agents et permettre une harmonisation des pratiques managériales et des vigilances communes et partagées.

DJS : Il s'agit de réviser la procédure interne de la direction formalisée dans une note de 2007, comme suit :

- remplacement de la première phase de médiation préalable entre l'agent et son supérieur hiérarchique direct par une phase d'enquête interne (demande d'explication, témoignages, recensement des preuves matérielles...) ;
- mention du respect des 15 jours (et non 8 jours) pour l'organisation de la défense de l'agent concerné entre la réception de la convocation et l'entretien conformément aux articles 4 et 6 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux ;
- formalisation du blâme sous la forme d'un arrêté disponible sur RH21 ;
- déconcentration de l'ensemble des sanctions du 1^{er} groupe aux circonscriptions, le SRH de la Direction assurant le traitement des sanctions supérieures au groupe 1 ;
- insertion d'un tableau de gradation des sanctions ;
- révision du paragraphe concernant la pratique d'une échelle de sanctions en cas d'absences injustifiées qui prévoit la saisine du conseil de discipline à la 4^{ème} absence injustifiée répétée.

DVD : Il faudrait systématiser un premier niveau de sanction et développer une culture disciplinaire (à bon escient) dans l'encadrement qui préfère souvent jouer sur d'autres leviers et circonscrire la situation plutôt que de la traiter au fond.

DILT : Bien faire comprendre que la procédure repose sur des faits bien établis. Améliorer cette formalisation.

DAC : La présence de la hiérarchie locale lors des entretiens disciplinaires des sanctions de premier niveau doit être systématisée.

DEVE : Harmoniser les procédures de tous les services de terrain, notamment pour les sanctions du 1^{er} groupe, d'où l'objectif de mise en ligne en 2012 d'une fiche de procédure et des imprimés à utiliser. Ceci devra s'accompagner d'une sensibilisation de

l'encadrement direct (maîtrise et AASP/TSS) sur l'importance d'établir des rapports circonstanciés et factuels et sur le respect de la gradation des sanctions. Informer le plus clairement possible (fiche de procédure), sur les circuits du conseil de discipline.

Améliorer le suivi de la notification du passage en conseil de discipline dont on se rend compte qu'elle n'est pas toujours effectuée à la DEVE.

DASCO :

- un meilleur suivi dans le temps de la nature des sanctions prononcées, avec la perspective d'établir un bilan annuel impliquant les CAS ;
- un suivi de l'évolution professionnelle des agents ayant fait l'objet de sanctions ;
- des consignes écrites sont susceptibles d'être élaborées au sein de la direction, mais un cadrage préalable par la DRH est nécessaire afin de garantir une harmonisation de pratiques avec les autres directions et faciliter le dialogue avec les représentants des organisations syndicales ;
- un pilotage des questions disciplinaires associant l'ensemble des cadres de la direction pour renforcer la cohérence des pratiques et des sanctions.

A terme, un travail sur le positionnement dans les procédures disciplinaires des directeurs d'école et des principaux et gestionnaires des collèges serait utile. Cette question ne peut cependant être traitée dans l'immédiat, cet axe de travail étant partie intégrante d'un débat de fond sur le positionnement managérial de ces acteurs.

DFPE : La formalisation des procédures disciplinaires sera un élément important de management car elle améliorera l'égalité de traitement des agents (plus de 7000 agents sont répartis dans près de 450 établissements).

5.2.3. Les améliorations à apporter dans les relations avec la DRH en matière de procédures disciplinaires

DASES : pas de problème avec la DRH dans cette matière. Des conseils sont souvent demandés en amont du lancement des procédures disciplinaires.

DPA : Une plus grande réactivité pour le traitement des situations et une analyse plus factuelle des situations. Le volet procédure et cadre juridique est très développé mais pas les solutions pratiques ni les recommandations à suivre.

DPE : L'amélioration pourrait porter sur une meilleure concertation avec le bureau chargé des affaires disciplinaires à la DRH.

En outre, davantage de cohérence entre le bureau du statut et le bureau des organisations disciplinaires serait souhaitable, notamment sur la question des cumuls d'activité.

DPP : Il est attendu du bureau de gestion des personnels de sécurité de la DRH une aide à la constitution de dossiers de licenciement pour insuffisance professionnelle.

DJS : Des améliorations peuvent être apportées sur le plan de la diffusion d'information en matière de veille juridique (jurisprudence...).

DVD : Raccourcir les délais de passage devant le conseil de discipline serait primordial.

Une véritable assistance des bureaux de gestion pour réaffecter les agents déplacés d'office (et les imposer ailleurs par voie de conséquence) serait souhaitable également.

Une plus grande sévérité des conseils de discipline pour les faits graves.

DILT : Il convient dans un premier temps de raccourcir les délais entre l'envoi des dossiers et la séance du conseil de discipline.

La DRH devrait mieux accompagner les directions en amont des procédures quitte à rejeter certains dossiers devant les CAP disciplinaires s'ils ne sont pas suffisamment étayés ou s'ils sont incomplets (réflexion et analyse de l'environnement de travail de l'agent). C'est la DRH qui doit être moteur sur le thème de l'équité des sanctions car elle est le seul interlocuteur transversal participant à des CAP disciplinaires impliquant des directions distinctes et présidées par des élus différents. La DRH devrait étoffer son expertise et devenir un acteur plus actif.

DAC : Les relations sont déjà très fluides.

DUCT : La DUCT est tout à fait satisfaite des relations avec la DRH, qui montre en toutes circonstances, y compris dans les cas difficiles, une grande réactivité et fournit des conseils précis et de qualité dans les modalités de procédures à mettre en œuvre.

DEVE : Il serait nécessaire d'avoir **une visibilité des séances et de la programmation des conseils de discipline** afin que les services de terrain puissent être informés. Par ailleurs, la date des séances du conseil de discipline est connue tardivement, ce qui, ajouté au délai qui s'écoule entre les faits incriminés et le passage en conseil de discipline, n'est pas favorable à une synthèse du dossier avec l'ensemble des intervenants.

DASCO : Le fonctionnement avec le bureau des organismes disciplinaires est fluide. Il est toujours disponible afin d'apporter aide et conseil.

Il serait souhaitable d'être mieux informé, si possible dès la saisine, des délais prévisibles de passage en conseil de discipline. Une information régulière sur les décisions prises par le conseil sur des cas relevant d'autres directions serait également utile.

Sur le plan des « outils », il manquerait :

- **des possibilités de mutation à titre conservatoire**, l'utilisation des mutations dans l'intérêt du service étant souvent déconseillée lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée (crainte du détournement de procédure) ;
- **des solutions pour les agents suspendus lorsque le conseil n'a pu se réunir sous 4 mois.**

Il semblerait souhaitable que la DRH organise des échanges d'informations entre directions afin de dégager des orientations visant à faire converger les « politiques » disciplinaires de ces directions.

DFPE : Le bureau en charge des organismes disciplinaires à la DRH est compétent, disponible, à l'écoute des directions. Toutefois, son plan de charge est important et le traitement des dossiers est long, ne permettant pas la réactivité souhaitée.

La question suivante portait sur les moyens requis pour mettre en œuvre les améliorations souhaitées. Elle était complétée par une interrogation relative aux possibles obstacles à ces améliorations.

Pour l'essentiel les réponses reprennent des thèmes déjà abordés (raccourcissement des délais...). **Toutefois le souhait d'une meilleure communication** apparaît (DPE, DJS qui évoque une possible diffusion de jurisprudence par voie électronique) ; le thème de la formation est évoqué par la DVD, qui souhaite aussi un renforcement de son SRH (la DFPE relève aussi qu'« *un renforcement des équipes serait souhaitable* »).

Peu d'obstacles sont évoqués. La DVD relève toutefois que l'affectation de moyens humains supplémentaires n'apparaît pas stratégique et est « une perspective compliquée ». La DILT qui souhaite étendre la possibilité pour les directions de recevoir la compétence pour prononcer des sanctions du 2^{ème} groupe « *craint un obstacle syndical* ».

La question 5.6. était relative à l'augmentation du nombre de séances du conseil de discipline, dans l'objectif de raccourcir les délais de traitement des affaires (il était aussi demandé d'évaluer le délai maximum de traitement après les faits...).

Sans surprise la quasi-totalité des réponses sont favorables à l'augmentation du nombre de séances, afin d'obtenir un délai de 2 à 4 mois.

Les avis sont plus partagés sur l'opportunité de regrouper des affaires « simples » dans une même séance et l'éventualité de l'organisation de « pré conseil de discipline » (question 5.7.).

L'idée même « d'affaire simple » est contestée par certains (la DPA relève que certains cas simples ont révélé en conseil de discipline des situations complexes).

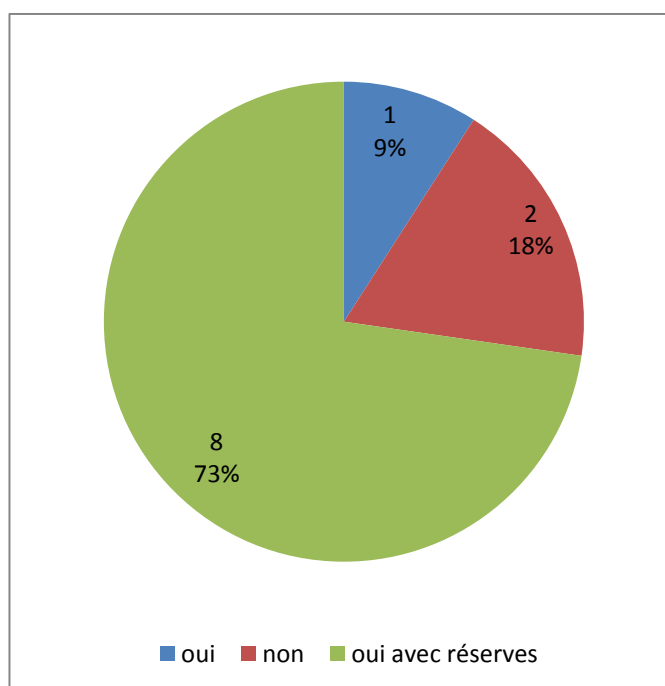
L'organisation d'un pré conseil recueille l'accord de la DPA, de la DPE et de la DPP, alors que la DJS redoute un alourdissement des procédures, comme la DAC. La DASCO pour sa part note que « sa forme reste à définir, car le rôle de médiation de l'élu peut être déterminant lors d'une séance ».

On observera que cette idée de « pré-CD » a été avancée par référence à ce qui se pratique déjà pour les réunions des comités techniques paritaires et des commissions administratives paritaires. Les « pré CTP » et « pré CAP » se tiennent toujours sans participation des élus, représentants de l'administration et du personnel confrontant leurs points de vue de manière informelle. La vraie difficulté paraît plutôt résider dans le fait que l'agent qu'il est envisagé de sanctionner ne devrait pas être présent, ce qui limiterait singulièrement la portée des réunions.

Les directions étaient ensuite interrogées sur l'éventuelle généralisation de l'entretien de recadrage déjà pratiqué à la DPE. Ce point est traité infra au chapitre 6.5. puisqu'il s'agit d'une proposition reprise par les rapporteurs.

Les directions étaient ensuite invitées à se prononcer sur l'éventualité de faire assurer la présidence du conseil de discipline par un fonctionnaire (question 5.9.1.).

Graphique 18 : Opinion des directions sur la présidence du conseil par un fonctionnaire



Sur onze réponses le « *oui avec réserves* » est largement majoritaire (seule la DAC est franchement hostile à la formule « *car la présence d'un élu rend la sanction plus neutre* » ainsi que la DPP pour le même motif).

Mais **les réserves sont nombreuses et assez contradictoires**, le fonctionnaire désigné devrait avoir occupé des postes à forte composante managériale (DPA) il faudrait garder l'élu pour les sanctions des 3^{ème} et 4^{ème} groupes (DVD), le rôle de l'élu est intéressant (DASCO), les négociations avec les syndicats risquent d'être plus difficiles (DPE), cela éloignerait les élus « *d'une certaine connaissance du terrain* » (DEVE).

L'idée d'un CD organisé au niveau des directions pour les sanctions des 2^{ème} et 3^{ème} groupes (question 5.9.2.) **est rejetée par la plupart des directions** sensibles au risque d'inégalité de traitement, d'insécurité juridique, et à l'aspect solennel des réunions du conseil « *importantes* » dans l'impact que celui-ci peut avoir sur les agents (DASCO).

L'avant dernière question portait sur la **procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle et sa bonne utilisation** (question 5.10.). Sur ce point déjà traité supra (cf. 1.3.) les directions pointent sans surprise les difficultés à monter les dossiers et le risque de confusion avec des dossiers disciplinaires.

Enfin, on trouvera ci-après les réponses les plus significatives à la « **question ouverte** » finale, invitant les directions à exprimer leurs observations sur les sujets qui n'ont pas été abordés dans le questionnaire.

DPE : L'échelle des sanctions pourrait peut-être être diversifiée en proposant par exemple une sorte de travail d'intérêt général.

Par ailleurs, **les dossiers des agents suspendus de leurs fonctions devraient être inscrits en priorité**. Il arrive en effet qu'à l'issue des 4 mois de suspension, la direction soit obligée de réintégrer l'agent avant son passage en conseil de discipline.

DJS :

- la direction n'est pas systématiquement informée des poursuites judiciaires dont peut faire l'objet un agent à titre privé et qui pourraient être préjudiciables à l'exercice de ses fonctions ;
- est souhaité un meilleur descriptif de la procédure disciplinaire des agents non titulaires et sur le fonctionnement des conseils de discipline.

DAC : En marge des procédures disciplinaires et sur des situations très particulières, **l'enclenchement de procédures de retenues sur traitement pour service non effectué ou de radiation des cadres pour abandon de poste sont mises en place** : le lancement de telles procédures peut s'avérer plus efficace pour certains agents qu'une procédure disciplinaire. Il faut cependant noter qu'en 2010, la menace de la radiation n'a pas entraîné de modification du comportement de deux agents qui ont fini par être radiés.

DEVE : Le délai entre la suspension de fonction et le passage en conseil de discipline est parfois supérieur à 4 mois, ce qui entraîne des difficultés sur le terrain si l'agent est réintégré avant son passage en conseil de discipline.

DASCO : **Une réflexion sur le suivi et l'accompagnement des personnels ayant fait l'objet de sanctions pourrait s'avérer utile**.

L'accent pourrait ainsi être mis sur l'importance que peut revêtir un entretien avec le supérieur hiérarchique direct postérieurement au prononcé de la sanction. S'assurer que les motifs de la décision disciplinaire ont bien été compris et que les conditions d'une collaboration saine ont été rétablies apparaît susceptible de limiter les risques de récurrence. La mise en place d'une telle prescription mériterait d'être déclinée selon les directions. Il est à noter que la DASCO rencontrerait des difficultés certaines pour mettre en œuvre une telle pratique en raison des spécificités de son organisation hiérarchique.

Enfin la DASCOS rappelle que les questions ayant trait à la formation ou à la reconversion professionnelle ne doivent pas être négligées, et que la faute peut apparaître comme le symptôme d'une « *usure professionnelle* ».

5.3. Opinions et réactions des organisations syndicales

Les rapporteurs ont estimé indispensable de rencontrer les représentants des organisations syndicales, pour recueillir leur opinion sur le fonctionnement actuel des instances disciplinaires et leurs attentes et propositions.

Un courrier proposant un rendez-vous a donc été adressé aux organisations suivantes : CGT, FO, CFDT, CFTC, UNSA, SUPAP-FSU, UCP, qui toutes disposent d'élus dans les commissions administratives paritaires ainsi qu'au CSAP.

La CGT et FO n'ont pas donné suite à la proposition.

Les entretiens réalisés ont fait l'objet de comptes rendus et d'une synthèse, cette dernière reproduite en annexe IX.

Le tableau ci-après reprend les prises de position des différentes organisations qui ont bien voulu expliquer leur opinion aux rapporteurs.

Il faut tout d'abord signaler que plusieurs organisations n'ont pas pris position sur certains sujets, notamment parce que la réponse leur a paru nécessiter un débat au sein de leurs instances statutaires.

Un certain nombre de tendances très nettes apparaissent cependant : une opinion favorable à l'extension du dispositif de l'entretien de recadrage mis en place à la DPE (avec toutefois quelques réserves de la CFDT), un refus d'une réforme du CSAP de recours par l'application du principe de parité numérique (à noter cependant que la CFDT s'affirme favorable à l'application de l'ensemble de la réglementation de la fonction publique territoriale, dans laquelle ce principe s'applique). La déconcentration des sanctions de trois jours d'exclusion temporaire de fonctions au niveau des directions recueille un assez large consensus (sauf avec la CFDT qui ne l'accepterait que dans le cadre de l'application de l'ensemble de la réglementation de la fonction publique territoriale, là aussi...).

En dehors des prises de position retracées dans le tableau, il faut relever :

- une série de critiques sur le fonctionnement du conseil. Si une seule organisation met en cause son impartialité, toutes regrettent des délais trop longs. Le rôle des experts de l'administration est souvent contesté, ainsi que celui de l'encadrement d'une manière générale (à l'exception, assez logique, de l'UCP qui s'inquiète au contraire des mises en cause des cadres...) ;
- l'absence d'une « échelle des peines » (ou d'un document de doctrine), des défaillances dans l'organisation des enquêtes, le comportement de la hiérarchie trop nombreuse lors des entretiens préalables à la sanction, font aussi partie des thèmes plusieurs fois cités.

Plusieurs suggestions ont aussi été formulées, notamment :

- la systématisation de la présence d'un défenseur ;
- la désignation d'un référent, garant de la procédure ;
- la diffusion d'un guide de jurisprudence.

Les deux premières suggestions renvoient à la recherche d'une garantie du respect des droits de la défense. Il s'agit clairement d'un souci assez naturellement partagé par l'ensemble des personnes rencontrées.

La réponse la plus évidente réside évidemment dans les possibilités de recours qui sont toujours possibles, soit devant le CSAP de recours, soit devant les juridictions administratives. On en connaît toutefois les limites, en matière notamment de délais : il ne serait pas inutile de réfléchir à la possibilité de recourir à la médiation (cf. infra 7.5.).

PROPOSITION	CFTC	SUPAP/FSU	UNSA	CFDT	UCP
Intervention préalable de l'Inspection Générale pour établir les faits dans les affaires complexes ou objet de contestation (ou enquête décidée par le Conseil de discipline)	FAVORABLE	FAVORABLE	FAVORABLE		FAVORABLE
Extension du système de l'entretien de recadrage de la DPE	FAVORABLE	FAVORABLE	FAVORABLE	FAVORABLE si l'agent n'est pas confronté à une hiérarchie trop nombreuse lors de l'entretien	FAVORABLE (en particulier dans les directions ouvrières)
Prise de sanctions disciplinaires contre les agents condamnés au pénal pour des faits incompatibles avec la moralité	FAVORABLE	FAVORABLE			
Déconcentration des peines de 3 jours d'ETF au plus dans les directions	FAVORABLE à condition de fixer des délais maximum de poursuites par rapport aux faits	Attachement au passage en conseil de discipline	FAVORABLE à condition que les faits soient reconnus par l'agent et que la doctrine d'emploi soit définie	CONTRE (favorable à l'application de l'ensemble de la réglementation FPT)	FAVORABLE (en vigueur avant 1984)
Organisation des conseils de discipline au niveau des directions	CONTRE			CONTRE	
Possibilité de récusation d'un membre du Conseil	FAVORABLE				
Systématiser la présence d'un défenseur de l'agent		FAVORABLE			
Présidence du conseil de discipline par un magistrat du Tribunal administratif	FAVORABLE	CONTRE		FAVORABLE (cf. FPT)	
Durée d'examen limitée pour chaque affaire en CD	FAVORABLE (critique durée excessive des CD)		CONTRE (mais souci d'une meilleure préparation de l'ordre du jour du CD)		
Application du principe de parité numérique au CSAP	CONTRE les élus doivent se libérer pour siéger	CONTRE		CONTRE	CONTRE
Présence de fonctionnaires en remplacement d'élus au CSAP	CONTRE	CONTRE			
Désigner un référent, garant de la procédure disciplinaire			FAVORABLE		
Diffusion d'un Guide de jurisprudence pour les affaires courantes qui serait connu des directions	FAVORABLE				

6. LES ACTIONS INNOVANTES DE LA DPE, ET LES PRATIQUES HORS DE LA VILLE

6.1. Les actions innovantes de la Direction de la propreté et de l'eau

Il faut tout d'abord rappeler le contexte particulier de la DPE, et plus particulièrement des services de la Propreté de Paris : une population importante d'agents qui rencontrent fréquemment des difficultés sociales - problèmes familiaux, addictions, problèmes de logement - et exercent un métier difficile, ainsi qu'en attestent les chiffres élevés de l'absentéisme. Depuis très longtemps, la DPE est au premier rang des directions concernées par les problèmes disciplinaires, ainsi qu'en attestent les chiffres cités et étudiés supra.

Ainsi, fin 2008, le service des ressources humaines de la direction constatait que près de 50 dossiers se trouvaient encore en cours d'instruction à la DRH sans préjudice d'un nombre élevé en cours d'instruction à la DPE elle-même.

Un effort particulier a été demandé à la DRH pour faire diminuer le « stock » existant en multipliant les réunions du conseil de discipline. Parallèlement, la DPE a engagé un important effort qui vise à prévenir, en amont, les comportements « à problèmes » afin d'éviter que ceux-ci ne conduisent l'agent à une comparution devant le conseil.

Le document ci-après est extrait d'un dossier sur la prévention de l'absentéisme présenté au Comité d'Hygiène et de Sécurité du 3 mai 2011 de la DPE. Bien évidemment, la procédure décrite s'applique à tous les comportements fautifs, et pas seulement aux problèmes d'absentéisme.

Les 4 étapes qui doivent être scrupuleusement suivies lors du lancement d'une procédure disciplinaire :

Première étape : le suivi des premiers signes pouvant traduire un comportement inadapté avec les obligations professionnelles d'un fonctionnaire

Parmi les premiers faits les plus couramment constatés, l'absence récurrente apparaît comme perturbatrice du bon fonctionnement du service. En effet, il est fait état dans les rapports disciplinaires d'agents ayant eu des absences non justifiées mais régularisées par la pose a posteriori d'un congé. Mais au terme de plusieurs régularisations, l'encadrement cesse de couvrir les absences. Il n'est toutefois pas conservé d'historicité de ces arrangements locaux au bénéfice de l'agent.

Ainsi afin de la conserver, il est proposé de mémoriser et de suivre ces arrangements locaux liés aux absences injustifiées et aux retards (...).

Cette étape est juste un indicateur sur le comportement d'un agent en inadéquation avec ses obligations professionnelles. Elle permettra si nécessaire d'étoffer le dossier disciplinaire et de montrer qu'au préalable l'encadrement a fait preuve d'une certaine souplesse.

Les étapes suivantes concernent la procédure disciplinaire stricto sensu.

Deuxième étape : donner des signaux aux agents : les procédures d'alertes

L'entretien

Avant d'envisager de sanctionner un agent, l'encadrant doit avoir recours à des procédures d'alerte afin de corriger un mauvais comportement professionnel et de rappeler les règles.

En effet, il est nécessaire de rappeler à l'agent ses obligations professionnelles dans le cadre de ses fonctions, de façon concrète, afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté sur ce qu'on attend de lui, sur ce qu'il doit faire et ce qu'il doit éviter. C'est aussi

l'occasion de connaître les difficultés de l'agent dans sa vie privée comme professionnelle.

Le rappel aux règles prend la forme d'un entretien avec l'agent, en présence de ses encadrants (n+1, voire n+2) éventuellement assisté d'un gestionnaire de personnel.

A ce stade, il s'agit de faire le point sur le travail de l'agent, son comportement et ses difficultés, la présence de défenseurs n'est donc pas imposée. Le compte rendu sera cosigné par l'agent et le cadre qui a conduit l'entretien.

Lettre du chef de division

En complément de l'entretien de rappel aux règles ou indépendamment, le chef de l'entité d'affectation de l'agent informé de son mauvais comportement professionnel, pourra lui adresser un courrier lui rappelant les obligations découlant de ses fonctions et l'invitant à modifier sa façon de se comporter. Si l'agent répond par écrit, ce courrier sera classé dans le dossier de l'agent.

Si au terme de cette étape, le comportement de l'agent ne s'améliore pas, il est nécessaire de passer à l'étape de la sanction du 1^{er} groupe.

Troisième étape : Procédure de l'avertissement et du blâme

Le chef direct de l'agent établit un rapport circonstancié sur la faute commise et y joint les preuves matérielles (photos, dépôts de main courante, planning de présence, documents falsifiés) ou témoignages.

Le rapport doit être notifié à l'agent. Il pourra y apposer les commentaires de son choix.

Après que l'agent ait pris connaissance du rapport, le chef direct propose une sanction et adresse le rapport et la demande de sanction, sous couvert de la chaîne hiérarchique, au chef de l'entité d'affectation de l'agent.

Si le chef de l'entité décide de sanctionner l'agent, il convoque l'agent, par lettre recommandée avec accusé de réception ou par un courrier notifié sur le lieu de travail de l'agent.

Dans ce courrier, l'agent sera informé qu'il est convoqué pour des faits susceptibles de faire l'objet d'une sanction disciplinaire, qu'il peut prendre connaissance de la demande de sanction envisagée à son encontre, de son dossier administratif et il est avisé qu'il peut se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix.

Si l'agent a consulté son dossier administratif, il signe un récépissé de prise de connaissance du dossier.

Si à l'issue de la notification de 3 blâmes, l'agent ne modifie pas son comportement, il est nécessaire de passer à la 4^{ème} étape.

Quatrième étape : la saisine du Service des Ressources Humaines (SRH) de la direction et la mise en œuvre du dispositif : entretien de « recadrage »

Si malgré la mise en œuvre de la procédure d'alerte puis de la notification de 3 blâmes, l'agent ne tient toujours pas compte des recommandations qui lui ont été faites, le responsable administratif de l'entité concernée alerte le SRH.

Celui-ci proposera alors une orientation spécifique du dossier en fonction du cas présenté et des préconisations rappelées dans le guide de la procédure disciplinaire.

Dans ce cadre, trois situations sont dans les faits envisageables :

- 1. Les faits reprochés ne relèvent pas d'une demande de comparution devant le conseil de discipline. La situation continue dès lors d'être suivie au niveau de l'entité concernée. Puis en fonction d'éléments nouveaux, le SRH pourra revoir sa position sur le dossier.*

2. Mise en œuvre du dispositif entretien de « recadrage »

Pour traiter la situation d'agents ayant commis une ou plusieurs fautes pouvant justifier une comparution devant le conseil de discipline, un entretien de rappel des règles a été mis au point au niveau de la direction. L'objectif est de mettre l'agent face à ses responsabilités. En contrepartie, le lancement de la procédure de comparution devant le conseil de discipline est alors suspendu.

Le service de l'agent doit suivre son comportement et rédiger un rapport tous les 6 mois (principe), voire tous les 3 mois à titre exceptionnel. Une lettre signée par le directeur est adressée à l'agent, lui rappelant les termes de l'entretien.

En cas de rapport défavorable de la hiérarchie, la procédure disciplinaire est reprise, avec éventuellement une aggravation de la demande de sanction.

La procédure de l'entretien de recadrage a été mise en œuvre afin de permettre au niveau du SRH de mieux analyser les dysfonctionnements ou difficultés rencontrés par les agents, tout en les responsabilisant plutôt que de les punir. Et cela permet également d'adapter au mieux les procédures.

3. Transmission du dossier au conseil de discipline

Enfin, si malgré la procédure de l'entretien de recadrage, le comportement de l'agent ne s'est toujours pas amélioré, la demande de comparution devant le conseil de discipline est donc transmise à la DRH.

Après décision d'une sanction disciplinaire par le conseil de discipline, le service des ressources humaines met en place un suivi de l'agent, avec la demande de rédaction d'un rapport semestriel pendant au moins 1 an par l'entité de rattachement de l'agent ».

Il convient d'ajouter que la DPE a prévu d'aider les encadrants en leur fournissant les outils nécessaires pour bien respecter la procédure disciplinaire (guide de la procédure disciplinaire, documentation administrative...) en les incitant à suivre les formations sur le sujet, et à s'appuyer sur les services compétents pour aider les agents en difficulté¹⁷.

6.2. La gestion des affaires disciplinaires à la Préfecture de Police

Les rapporteurs ont été reçus par le Directeur des ressources humaines. Ses services gèrent environ 36 000 agents sous statut de l'Etat et 6 000 sous statut « Ville de Paris » dont environ 2 000 agents de la surveillance de Paris (ASP : agents chargés du contrôle du stationnement).

On relèvera que les personnels de catégorie A de statut Etat (officier de police, commissaire) ne relèvent pas des instances disciplinaires de la Préfecture, mais de celles de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur.

6.2.1. Les sanctions appliquées aux personnels municipaux

Pour les personnels municipaux placés sous l'autorité du Préfet de police, les décrets de 1989 et 1994 s'appliquent, le préfet de police étant considéré comme un des « chefs des administrations parisiennes » (art. 1^{er} du décret de 1994).

¹⁷ - Le service social de la DRH,
- Santé Amitié à la DRH ou les aides extérieures à la Ville dans le domaine des addictions,
- L'aide au logement en liaison avec la DLH,
- Le service médical et les psychologues à la DRH,
- La mission d'urgence sociale, à la DRH.

Les trois quarts des sanctions sont prononcées à l'égard des ASP qui représentent un tiers des agents de statut municipal, les autres corps concernés sont les adjoints administratifs, les secrétaires administratifs, les adjoints techniques et les infirmiers.

Les sanctions sont prises au niveau de la direction d'emploi.

L'évolution du nombre total des sanctions touchant les agents des administrations parisiennes montre une diminution importante (77 en 2009, 71 en 2010, 43 au 1^{er} décembre 2011, soit -44 % sur 3 ans, valeur corrélée pour la seule catégorie des ASP : -40 %). Les sanctions du premier groupe sont majoritaires (83 % d'avertissements et de blâmes).

Le DRH attribue cette baisse à **l'important effort de formation notamment des ASP les plus exposés, engagés depuis quelques années** : ceux-ci, en majorité des jeunes non qualifiés, reçoivent des cours de déontologie, des leçons sur les fautes professionnelles, etc., et disposent donc d'un ensemble de références compréhensibles. La majorité des fautes sont commises dans l'exercice de leurs fonctions (les plus fréquents étant les comportements injurieux, les négligences professionnelles, l'utilisation à des fins personnelles des moyens du service, les absences irrégulières...).

Les sanctions sont prononcées dans un délai rapide par rapport aux faits (2/3 mois) ce qui n'est pas étonnant puisque plus de 80 % appartiennent au premier groupe.

En appel, la 2^e section du CSAP de recours est compétente, mais selon le DRH aucun recours n'est exercé et il en va de même devant le tribunal administratif.

6.2.2. L'organisation des poursuites disciplinaires

Pour les fonctionnaires de l'Etat c'est bien entendu le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat qui s'applique.

Le DRH a confirmé aux rapporteurs que la tenue des conseils de discipline « *était une activité forte pour sa direction* ». **Il se tient une séance du conseil de discipline par semaine**, étant entendu que les sanctions du premier groupe sont déconcentrées.

La Direction des ressources humaines souligne que les gardiens de la paix entrent jeunes dans la police et sont exposés aux risques psycho sociaux comme le reste de la population. Du fait du grand nombre de nouveaux agents et de l'évolution du parcours professionnel qui est assez lente avec des **affectations parfois peu valorisantes en début de carrière**, le risque de dérive est assez élevé.

Les efforts portent sur **un traitement rapide des dossiers** afin de limiter leur effet anxiogène sur l'entourage.

Les poursuites sont systématiques pour tout comportement déviant. Il existe un barème des sanctions par rapport aux fautes disciplinaires et il y a consensus avec les syndicats sur le quantum des peines qui sont sévères.

6.2.3. Le conseil de discipline

Le Conseil est présidé en alternance par le Directeur, le Directeur-adjoint et le sous-directeur des personnels. Tous trois prennent connaissance de l'intégralité des dossiers même ceux examinés au cours de séances qu'ils ne vont pas présider, et en discutent préalablement en réunion.

Le dossier présenté en conseil de discipline comprend :

- des « **éléments de jurisprudence** » : **cas similaires exposés sous forme de tableaux détaillés** ;
- les faits motivant la comparution devant le conseil de discipline ;
- un rapport médical ;
- un rapport de situation sociale ;

- une appréciation de la manière de servir de l'agent ;
- la décision juridictionnelle concernant l'affaire le cas échéant (jugement au pénal) ;
- un rapport de l'inspection générale des services (IGS) qui est systématiquement saisie (ou bien exceptionnellement le rapport du service d'appartenance) ;
- une notice concernant la carrière de l'agent ;
- la notation de l'intéressé ;
- ses antécédents disciplinaires ;
- des annexes souvent importantes comprenant les procès-verbaux d'audition, qui valent foi, les témoignages...

Le rapport de l'IGS est « assez charpenté » et se veut équilibré (à charge et à décharge). Il s'agit en fait d'une enquête préalable, prévue du reste à l'article 7 du décret de 1984.

C'est au vu de ce rapport qui résume l'économie de l'affaire que la hiérarchie décide le renvoi ou non de l'agent en conseil de discipline.

Il faut relever l'excellente présentation des dossiers, leur caractère complet et objectif, ainsi que leur forme normalisée¹⁸.

Ce dossier disciplinaire est envoyé aux membres du conseil de discipline 8 jours à l'avance, et l'agent peut en prendre connaissance lors de la consultation de son dossier administratif au moins 15 jours avant la séance.

En cas de besoin, pour les dossiers délicats, une réunion est organisée entre le directeur du personnel, le chef de service compétent et le chef de l'IGS.

Les représentants du personnel appellent systématiquement le Directeur des ressources humaines pour recueillir l'éclairage de l'administration sur le dossier et donner leur tendance.

Le conseil accorde des reports en tant que de besoin ; souvent les agents sont défendus par des avocats qui sont de bons praticiens.

En ce qui concerne les délais de jugement des affaires, les quelques dossiers évoqués avec les rapporteurs présentaient un délai de quelques mois entre la date du rapport et la séance du conseil de discipline (juin/décembre 2011, octobre/décembre 2011...) ; mais les faits ayant donné lieu à la comparution peuvent être beaucoup plus anciens, les décisions des juridictions saisies des faits étant parfois intervenues entretemps ou étant attendues...

Si une grille des sanctions existe, le conseil de discipline se refuse, comme dans toute activité juridictionnelle, à tout esprit de système et il se réfère aux éléments de jurisprudence qui ont sanctionné des cas similaires. Les décisions se prennent au final en général sans vote, par consensus avec les syndicats.

Enfin, les sanctions sévères peuvent faire l'objet de recours (commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, tribunal administratif), mais ceux-ci sont rares puisqu'en dehors des problèmes de légalité externe, le contrôle du juge se limite à l'erreur manifeste.

Le DRH estime que donner une publicité aux sanctions anonymisées serait une bonne chose ; actuellement seules les statistiques de sanctions figurent dans le Bilan social de la Préfecture.

¹⁸ Les rapporteurs ont pu feuilleter quelques spécimens.

6.2.4. Le licenciement pour insuffisance professionnelle et les pratiques innovantes

Le recours au licenciement pour insuffisance professionnelle demeure une pratique rare et marginale. Il devrait toutefois être développé, estime le DRH, compte tenu du nombre important d'agents que leur comportement amène à classer « hors effectif utile » sans pour autant relever des sanctions disciplinaires qui permettraient de mettre fin à leurs fonctions. Monter un dossier permettant le licenciement suppose toutefois la mise en place d'un encadrant strict, d'un suivi régulier avec un véritable « reporting » sur leur activité - étant observé que ce suivi n'est pas contradictoire avec un ensemble d'interventions destinées à aider les personnes concernées à l'améliorer, si faire se peut.

En ce qui concerne les politiques innovantes, la DRH a mis en place un maillage de professionnels (médecines statutaire et de prévention, assistantes sociales et psychologues) **ayant une approche pluridisciplinaire**, qui sont saisis par la DRH dans leur ensemble en cas d'alerte. Cette possibilité d'accompagnement, permet à la DRH de faire face aux problèmes médicaux et aux troubles psycho-sociaux, sur lesquels son attention est appelée par la médecine de prévention, des collègues de l'agent, ou un syndicat.

6.3. Le Centre interdépartemental de Gestion de la Petite Couronne de la Région Ile de France

Première différence avec la Ville : le recours au conseil de discipline placé auprès du Centre interdépartemental de gestion (CIG) intervient lorsque les collectivités et établissements publics de la petite couronne souhaitent déférer un de leurs fonctionnaires pour lui infliger une sanction plus lourde que celles du premier groupe : il y a donc deux instances disciplinaires différentes suivant le niveau des sanctions, la locale, et celle du CIG. **Il faut rappeler que dans les sanctions du premier groupe la législation applicable inclut l'exclusion temporaire des fonctions d'une durée maximale de trois jours**, ce qui n'est pas le cas à la Ville actuellement.

Dans le document communiqué par le CIG en réponse aux demandes des rapporteurs, il est aussi rappelé une autre différence dans la gradation des sanctions d'exclusion temporaire de fonction du troisième groupe, et les possibilités de sursis :

	Territoriale	Paris
Durée	Exclusion de 16 jours à 2 ans	Exclusion de 3 mois à 2 ans
Sursis	Possible, mais ne peut faire descendre la durée d'exclusion en dessous de 3 mois	Possible, mais ne peut faire descendre la durée d'exclusion en dessous d'un mois

Entre 16 jours et 3 mois d'exclusion, la sanction « territoriale » est donc nécessairement « ferme » : la grille de sanctions parisienne apparaît ici plus souple puisque l'on peut mieux jouer l'effet dissuasif du sursis sur une sanction déjà assez lourde.

S'agissant des éléments chiffrés, ceux-ci présentent des différences assez sensibles avec la Ville. Si l'on compare le nombre de dossiers traités au conseil de discipline dans les deux structures, on est en moyenne (reports exclus) ces dernières années à 60 pour la Ville ; le CIG à 97 en 2009, à 85 en 2010, à 75 en 2011 (au 23 novembre 2011).

Or la Ville affichait en 2010 **48 990** emplois permanents et le CIG **112 650** : **proportionnellement le taux de comparution est bien plus élevé à la Ville (1,20 pour 1 000 agents, contre 0,75 au CIG)**. Il est toutefois difficile de pousser la comparaison plus loin dans la mesure où, il faut encore le rappeler, les peines d'exclusion égales ou inférieures à trois jours sont directement infligées au niveau des collectivités, et non du CIG.

Au-delà de ces différences, réelles, mais qui ne paraissent pas fondamentales, le CIG pratique de manière comparable à la Ville en ce qui concerne les incidences des poursuites pénales, lorsque celles-ci sont la conséquence des agissements du fonctionnaire dans sa vie privée (comportements ayant pour effet de jeter le discrédit sur la fonction de l'agent, ou incompatibles avec les fonctions ou la qualité de fonctionnaire). Comme à la Ville, le recours au licenciement pour insuffisance professionnelle est peu pratiqué, « *les collectivités faisant preuve de réserve à l'égard de cette procédure* ». Le conseil de discipline du CIG n'a été amené à se prononcer sur une demande de licenciement pour insuffisance professionnelle notoire qu'une seule fois en 2009, comme en 2010 et à trois reprises en 2011. Quant au conseil de discipline de recours de la Région Ile-de-France, il s'est prononcé sur un seul recours formé contre cette mesure en 2009, aucun en 2010 et deux seulement en 2011.

Il faut enfin noter que dans le domaine de la prévention, le CIG mène des actions avec les professionnels du secteur social et de la santé (lutte contre les addictions, notamment...). Une journée « Santé et sécurité au travail » a notamment porté sur ces sujets (le chef de notre BOD avait assisté à une réunion précédente sur ce thème).

6.4. Les pratiques dans les villes de province

Les rapporteurs ont diffusé sur l'Extranet des grandes villes de France un questionnaire sur leurs pratiques en matière de procédure disciplinaire.

Les questions portaient sur la pratique du sursis et de l'étalement des peines d'exclusion, la pratique de licenciement pour insuffisance professionnelle, l'application ou non de sanctions pour des faits extérieurs à la vie professionnelle, et l'existence éventuelle de pratiques innovantes.

Six collectivités ont répondu : Orléans, Nice, Limoges, Brest, Dunkerque et Le Mans.

Sur le premier point les usages sont divers mais d'une manière générale tant le sursis que l'étalement apparaissent moins utilisés qu'à la Ville. Le licenciement pour insuffisance professionnelle n'est jamais pratiqué à Nice, au Mans ou à Brest, « peu » à Orléans, utilisé par contre à Limoges et à Dunkerque.

L'engagement de poursuites disciplinaires vis-à-vis d'un agent condamné au pénal pour des agissements extérieurs à la vie professionnelle est pratiqué partout, sauf à Brest qui précise que si les jugements relatifs aux agents sont généralement transmis ce n'est pas systématique et souvent avec retard. On relèvera que le recours à cette pratique est assorti de nuances (on poursuit « au cas par cas » à Orléans, Nice...).

S'agissant enfin des pratiques innovantes, sont cités systématiquement : le recours aux assistantes sociales, au médecin du travail, et à Limoges, à Brest et au Mans, à des psychologues du travail. L'accent est donc mis sur l'accompagnement des agents.

7. PROPOSITIONS

7.1. Suivre les projets d'amélioration des procédures internes des directions

Ainsi qu'on l'a vu supra au chapitre 5 les directions étaient invitées à exprimer les améliorations qu'elles estimaient devoir apporter à leurs procédures internes (actions en cours ou prévues).

La mise en œuvre de la plupart de celles-ci nécessite la collaboration et l'appui de la DRH, à laquelle il revient d'en assurer le suivi.

7.2. Les attentes vis-à-vis de la DRH

7.2.1. Le raccourcissement des délais

La durée trop longue de traitement de certains dossiers a déjà été constatée et commentée plusieurs fois dans le présent rapport.

Les rapporteurs proposent la démarche suivante :

- **augmenter, temporairement, le nombre de séances du conseil afin de résorber au maximum le « stock » d'affaires existantes.** Au besoin, un renforcement ponctuel de moyens en personnel du BOD pourrait être mis en place¹⁹.

Cet effort devrait coïncider avec l'entrée en vigueur de la nouvelle sanction du premier groupe d'exclusion temporaire de fonctions d'au maximum 3 jours, dont il est notamment attendu qu'elle détermine le nombre de dossiers transmis au BOD. Il doit s'accompagner d'une traque systématique des motifs de retard, qu'il s'agisse de ceux inhérents au fonctionnement même de l'institution - les reports, notamment - ou de lenteur dans la préparation des dossiers et dans leur transmission.

7.2.2. Les autres mesures souhaitées

Sont rappelés ici des points qui ont été soulevés par les directions, et qui ont paru devoir être repris :

- **un meilleur suivi des avertissements et des blâmes :** il faudrait en réalité définir une véritable politique d'usage de ces sanctions, basée sur une « jurisprudence » qui ne peut être tenue que par la DRH ; il est aussi indispensable de réaliser un suivi statistique exhaustif ;
- **un meilleur appui du BOD mais aussi et surtout des bureaux de gestion pour gérer les mutations des agents sanctionnés,** lorsque cette mesure d'accompagnement est nécessaire (il ne s'agit pas ici de la sanction du déplacement d'office, au demeurant peu utilisée) ;
- **une assistance précise pour la gestion des agents suspendus** qui n'ont pu être traduits dans le délai de quatre mois devant le CD ;
- **un appui technique des bureaux de gestion pour le montage de dossiers de licenciement pour insuffisance professionnelle notoire.** Il est à remarquer que cette procédure est trop rarement utilisée alors que son bon usage contribuerait à diminuer le nombre d'affaires soumises au conseil.

7.3. L'attribution aux directions d'une sanction du premier groupe nouvelle : l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de trois jours

Cette novation a été suggérée, dans un premier temps et parmi d'autres, par certains élus rencontrés par les rapporteurs. L'inspiration est évidemment à rechercher dans la fonction

¹⁹ Incluant l'utilisation pour l'organisation des séances des locaux de la rue Réaumur, évitant ainsi la perte de temps consacrée aux allers-retours à l'Hôtel de Ville.

publique territoriale, où cette sanction existe au barème ; elle était d'ailleurs également appliquée à la Ville jusqu'en 1984.

Les directions ont été interrogées sur cette idée : et alors que sur beaucoup de sujets abordés dans le questionnaire les réponses sont diverses et variées, **les avis sont très convergents sur cette proposition qui recueille un large accord.**

7.3.1. Des avantages certains

- Le premier serait à rechercher dans la rapidité de la mise en œuvre : il faudrait bien entendu respecter un ensemble de formalités (la consultation du dossier, un entretien pour lequel la personne mise en cause pourra se faire assister par un défenseur...) qui seraient à définir précisément, mais qui relèveraient de la responsabilité des services. Ceux-ci devraient donc pouvoir organiser des procédures rapides, sans commune mesure avec les délais imposés par un passage en conseil de discipline.
- Le second résiderait dans la **responsabilisation** des directions. Même courte, une peine d'exclusion temporaire de fonctions est, bien mieux que d'autres, perçue comme une vraie sanction. Outre qu'elle entraîne une perte de rémunération, elle présente un caractère de visibilité, d'exemplarité liée à sa nature même. La possibilité pour un directeur de la prononcer offrirait un outil supplémentaire de management, avec la main sur une « vraie » sanction, alors que l'avertissement et le blâme ont un faible ou assez faible impact (on a en particulier à la DPE des cas d'accumulation de blâmes sur le même agent d'une utilité contestable...).

Pour le bureau des organismes disciplinaires, il faudrait d'abord espérer un allègement de la charge de travail, avec une diminution mécanique du nombre d'affaires à traiter. En examinant les sanctions décidées par le conseil chaque année, on s'aperçoit certes que le nombre d'affaires qui ne donnent lieu qu'à quelques jours d'exclusion est faible (cinq ou six par an...). C'est, toutefois, l'équivalent d'une ou deux séances, et à ce titre, non négligeable. **Mais surtout, on peut escompter un effet indirect, le conseil de discipline ayant vocation à terme à ne plus être saisi des affaires mineures ;** on pourrait en effet espérer que cette sanction responsabiliserait un certain nombre d'agents en difficulté, et permettrait de stopper plus tôt certaines dérives.

On notera enfin que s'agissant d'une sanction du premier groupe celle-ci ne serait pas susceptible d'appel devant le CSAP (ou devant le conseil...) les seules voies de recours étant donc ouvertes devant la juridiction administrative.

7.3.2. Des risques très limités

Le risque serait bien sûr celui d'un « mésusage » par les services mais il paraît à vrai dire très marginal, à partir du moment où le DRH proposera aux directions des recommandations claires sur le bon usage d'une sanction qui ne serait pas adaptée aux fautes graves, mais aussi aux affaires complexes pour lesquelles une enquête administrative est peut être recommandée. Les directions devront aussi avoir la sagesse de se déporter s'il apparaît que l'équité, l'objectivité de leur jugement risque d'être contestée.

Sans contester l'intérêt de la proposition, la DRH a signalé dans sa réponse au rapport provisoire ne pouvoir inclure cette novation dans le projet de révision du décret statutaire, compte tenu de l'opposition des organisations syndicales.

Un travail de pédagogie vis-à-vis de celles-ci est donc nécessaire si l'on veut envisager un jour la réalisation de la réforme.

7.4. Un effort de formation à renforcer et à compléter

La DRH a depuis longtemps prévu une formation dédiée aux questions disciplinaires dans son catalogue de formations organisées en interne. Il s'agit d'un module spécialisé dont les

thèmes principaux portent sur la réglementation (premier volet) et la mise en œuvre des procédures (second volet), l'objectif affiché étant de « *savoir conduire ou accompagner une procédure disciplinaire* ».

Elle est organisée à raison de deux ou trois sessions par an ; de 2008 à 2011 plus d'une centaine de personnes en ont bénéficié.

D'après les renseignements fournis par le bureau de la formation, les participants sont majoritairement de catégorie B (40 %) ou C (35 %), le quart restant de catégorie A. Pour l'essentiel il s'agit de personnels administratifs (adjoints administratifs, secrétaires administratifs, attachés), donc a priori de gestionnaires de ressources humaines.

Cette formation donne satisfaction mais, présentée ainsi, amorce ses limites : il s'agit simplement de donner les outils indispensables aux gestionnaires, sur un plan technique, pour conduire une procédure. C'est évidemment indispensable, et l'acquisition de ces connaissances devrait d'ailleurs faire partie d'un parcours obligatoire de mise à niveau pour ces professionnels. Mais elle ne vise a priori qu'un public étroit de techniciens. Or les résultats du questionnaire le montrent bien : **il existe une demande beaucoup plus large des services, exprimée par les encadrants** qui manquent d'outils pour faire face aux situations qui génèrent les sanctions disciplinaires. Une formation complète sur ce thème devrait donc d'abord viser un public beaucoup plus large, **et d'un niveau hiérarchique plus élevé** (sous-directeur ayant des fonctions RH, chefs de service...). Elle devrait aussi intégrer en amont du sujet « discipline » proprement dit, les questions de management qui sont fréquemment à l'origine des problèmes disciplinaires, et en aval, les sujets relatifs au suivi des agents en difficulté (sociale, psychologique, médicale...). Jusqu'à présent, la réponse à ce besoin réside principalement dans le guide de la procédure disciplinaire dont le contenu vise précisément à resituer dans un cadre plus large ces questions, tout en apportant les précisions et recommandations techniques et pratiques nécessaires. C'est à partir d'un tel support qu'un nouveau module de formation pourrait, semble-t-il, être défini.

7.5. La médiation des conflits individuels

Il s'agit d'un nouveau dispositif, qui doit se mettre en place à l'initiative de la DRH, dont le contenu est défini et précisé dans une fiche de l'accord cadre « Santé et sécurité au travail » adopté à la suite du CHS central du 2 février 2012.

Ce document présente comme suit la médiation :

« Les relations entre les agents au travail peuvent parfois être à l'origine de tensions, d'incompréhensions voire dégénérer en véritables conflits qui peuvent provoquer un mal-être au travail des protagonistes, individuel ou collectif. Ces situations conflictuelles peuvent apparaître entre collègues de travail ou dans une relation hiérarchique. Elles peuvent trouver leurs sources dans l'organisation même du service, dans les procédures suivies, ou dans les relations personnelles nouées entre les individus.

Pour y remédier, il apparaît parfois nécessaire de faire intervenir un tiers qui va remplir une fonction de médiation afin notamment de rétablir le dialogue entre les personnes impliquées. Cette intervention s'exerce si une au moins des parties au conflit le demande.

La « médiation » est un processus structuré, dans lequel deux ou plusieurs parties tentent par elles-mêmes, volontairement, de parvenir à un accord sur la résolution de leur litige avec l'aide d'un tiers dénommé médiateur.

Ce rôle sera joué, le plus souvent, par les responsables hiérarchiques ou par le SRH des directions. Il arrive toutefois que le conflit ne puisse pas être réglé au sein même de la direction concernée. Il importe alors de pouvoir recourir à une instance extérieure pour favoriser la libre expression des agents et la résolution équilibrée du conflit ».

Un certain nombre de détails sont ensuite précisés : le rôle de la hiérarchie (en cas de conflit avec la hiérarchie, c'est la hiérarchie supérieure qui doit remplir le rôle de médiateur), la possibilité de faire appel à un conseil de son choix, l'obligation de neutralité et d'écoute de la direction.

Si une résolution « informelle » du conflit est recommandée il est cependant prévu l'établissement d'un compte rendu de la procédure de règlement amiable, que celle-ci ait d'ailleurs abouti ou non. En cas d'échec les procédures administratives classiques sont appliquées ; le comité de médiation des conflits et de prévention du harcèlement et de la discrimination au travail peut aussi être saisi²⁰.

La DRH est prête de son côté à assurer un rôle de conseil, voire en cas de besoin à désigner parmi ses cadres un médiateur. Ce n'est évidemment qu'au bout d'une certaine durée de fonctionnement que l'on pourra évaluer cette procédure qui devrait permettre de désamorcer des conflits et par là même éviter un certain nombre de recours à la procédure disciplinaire.

7.6. Le travail de prévention : l'entretien de recadrage

Les directions ont été consultées (question 5.8) sur l'opportunité d'une systématisation d'une procédure d'avertissement officieux, ou « entretien de recadrage », organisé non au niveau du service d'emploi mais au niveau du service central des ressources humaines de la direction (dispositif qui a été adopté au niveau de la DPE).

Ainsi qu'on l'a vu dans le développement consacré au dépouillement des réponses des directions, les réactions de celles-ci sont contrastées. Certaines appliquent déjà une formule comparable. D'autres sont plus réservées en invoquant l'un ou l'autre des deux motifs suivants (ou les deux...) :

- ce serait déresponsabiliser, pour le service de terrain, la hiérarchie de proximité ;
- le SRH central n'aurait pas, compte tenu de sa charge de travail, la possibilité d'organiser cette procédure.

L'argument relatif à la « déresponsabilisation » du service de terrain ne paraît guère recevable, dans la mesure où celui-ci peut, et doit, être associé étroitement à cette procédure qui n'est pas destinée à l'écarter de la gestion de la situation mais à l'aider par l'appui de la hiérarchie. S'agissant de la charge de travail, ce point est plus difficile à apprécier.

Les rapporteurs suggèrent donc, dans ces conditions :

- **que cette procédure soit bien évidemment pérennisée là où elle existe et donne satisfaction ;**
- **qu'à tout le moins l'entretien de recadrage soit alors organisé a minima dans les autres directions au niveau local, de manière systématique.**

Ce point aurait naturellement vocation à figurer dans le Guide de la procédure disciplinaire.

7.7. Une communication à développer

Aucune action particulière de communication n'est organisée à l'heure actuelle par la Direction des ressources humaines autour des procédures disciplinaires. Les réponses au questionnaire ne font également apparaître aucune action particulière dans ce domaine au niveau des directions.

Le sujet n'est évidemment pas spontanément porteur ; pourtant l'administration peut gagner à faire savoir qu'elle veille, avec équité mais aussi fermeté, au bon comportement

²⁰ Il est présidé par la Médiatrice de la Ville de Paris.

de ses agents. On relèvera aussi qu'un sujet comme l'absentéisme, qui pourtant renvoie, au moins en partie, à un échec de management, est beaucoup moins tabou.

Il convient de distinguer une éventuelle communication ponctuelle d'un dispositif qui pourrait être permanent.

Ponctuellement, l'adoption de la nouvelle sanction de premier groupe, l'ETF de 3 jours maximum, pourrait être présentée aux personnels dans le journal qui leur est dédié, dans le cadre d'un article plus large présentant les procédures disciplinaires, et leur bilan sur quelques années.

De manière permanente, un bilan actualisé de l'activité du conseil de discipline pourrait être intégré au site Intranet de la DRH. Ce bilan aurait d'abord l'avantage de conférer une visibilité permanente à la question. Sur un plan pratique, il pourrait comprendre une « jurisprudence » actualisée permettant aux gestionnaires de savoir à tout moment comment sont sanctionnées les fautes les plus courantes : on trouvera un excellent exemple en ce sens sur le site Internet du Conseil supérieur de la magistrature, organe compétent pour la discipline des magistrats, qui recense sous forme anonymisée ses décisions disciplinaires. Celles-ci sont accessibles par thème (manquement à l'honneur et à la probité, insuffisance professionnelle...).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Dans les directions : mettre en place l'entretien de recadrage

Cet entretien devrait s'inspirer du dispositif mis en place à la DPE, tout en tenant compte des particularités propres à chaque direction.

A la DRH :

- Suivre les projets d'amélioration des procédures internes des directions
- Travailler au raccourcissement des délais en augmentant, temporairement, le nombre de séances du conseil afin de résorber au maximum le « stock » d'affaires existantes.
- Assurer un meilleur suivi des avertissements et des blâmes (en liaison avec les directions).
- Mieux gérer les mutations des agents sanctionnés, lorsque cette mesure d'accompagnement est nécessaire (il ne s'agit pas ici de la sanction de la mutation d'office, au demeurant peu utilisée).
- Renforcer l'appui technique des bureaux de gestion aux services pour le montage des dossiers de licenciement pour insuffisance professionnelle notoire.
- Renforcer et compléter l'offre de formation, notamment en direction des encadrants.
- Articuler le nouveau dispositif de médiation avec la procédure disciplinaire.
- Mettre en place une communication adaptée.
- Mettre en œuvre les fonctions statistiques de l'application EUDONET.
- Elaborer un thesaurus des avis du conseil de discipline.
- Rappeler aux directions la possibilité d'aménager la prise d'effet de la sanction d'exclusion temporaire de fonction à cheval sur 2 mois, ce qui permet d'impacter deux paies successives et non une seule.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

MAIRIE DE PARIS

MUNICIPALITE

Mme Maïté ERRECART	Adjointe au Maire, chargée des ressources humaines, de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissement
[.....]	Membre du cabinet de Mme ERRECART
Mme Laurence GOLDGRAB	Conseillère de Paris, présidente du conseil de discipline
Mme Frédérique PIGEON	Conseillère de Paris, présidente du conseil de discipline
Mme Claudine BOUYGUES	Conseillère de Paris, présidente du conseil de discipline
Mme Annick OLIVIER	Conseillère de Paris, présidente du conseil de discipline

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

[.....]	Directeur
[.....]	Chef du bureau des relations sociales (*)

SOUS-DIRECTION DE LA GESTION DES CARRIERES

[.....]	Sous-directeur
[.....]	Chef du bureau des organismes disciplinaires
[.....]	Bureau des organismes disciplinaires
[.....]	Bureau des organismes disciplinaires
[.....]	Bureau des organismes disciplinaires

SOUS-DIRECTION DU RESEAU RH ET DE L'INFORMATIQUE

[.....]	Chef du bureau de l'administration des applications
[.....]	Bureau de l'administration des applications

DIRECTION DE LA PROPRETE ET DE L'EAU

[.....]	Chef du service des ressources humaines
---------	---

(*) Contact téléphonique, par courrier ou par courriel.

ORGANISATIONS SYNDICALES

CFDT

[.....]	Secrétaire générale
[.....]	Secrétaire général adjoint
[.....]	Trésorière

CFTC

[.....]	Président
[.....]	Secrétaire générale
[.....]	Secrétaire général adjoint
[.....]	Déléguée générale à la communication
[.....]	Permanente

SUPAP-FSU

[.....]	Secrétaire générale
[.....]	Secrétaire de section DAC

U.C.P.

[.....]	Président
---------	-----------

UNSA

[.....]	Secrétaire général de l'UNSA - administrations parisiennes
[.....]	Secrétaire générale des Syndicats autonomes - UNSA

ORGANISMES PUBLICS

PREFECTURE DE POLICE

[.....]	Directeur des ressources humaines
[.....]	Direction des ressources humaines

CENTRE INTERDEPARTEMENTAL DE GESTION DE LA PETITE COURONNE

M. Jacques-Alain BENISTI	Député-maire de Villiers s/Marne, Président (*)
[.....]	Direction de l'Expertise Statutaire et des Organismes Paritaires (*)

EXPERTS

[.....]	Conseiller d'Etat honoraire, Président du Conseil Supérieur des Administrations Parisiennes siégeant en formation de conseil de discipline de recours
[.....]	Ancien Directeur de l'Eau et de la Propreté

COMMUNES CONSULTEES PAR LE BIAIS DE L'EXTRANET DES GRANDES VILLES DE FRANCE

Brest Métropole Océane

Dunkerque

Le Mans

Limoges

Nice et Communauté Urbaine de Nice Côte d'Azur

Orléans et agglomération Val de Loire

DIRECTIONS AYANT REPONDU AU QUESTIONNAIRE SUR LES PROCEDURES DISCIPLINAIRES

Direction des affaires culturelles

Direction des affaires scolaires

Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé

Direction des espaces verts et de l'environnement

Direction des familles et de la petite enfance

Direction de l'immobilier, de la logistique et des transports

Direction de la jeunesse et des sports

Direction du patrimoine et de l'architecture

Direction de la propreté et de l'eau

Direction de la prévention et de la protection

Direction des usagers, des citoyens et des territoires

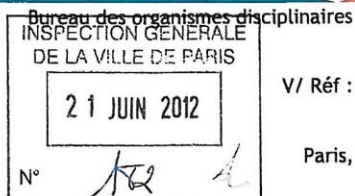
Direction de la voirie et des déplacements

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit des procédures disciplinaires été transmis le 5 avril à [.....], Directeur des ressources humaines.

- La réponse au rapport provisoire de [.....] a été adressée par courrier le 19 juin 2012.

**Réponse au rapport provisoire
de [.....] en date du 19 juin 2012**



V/ Réf : Rapport provisoire n° 11-24 de mars 2012

Paris, le 21 JUN 2012

NOTE à l'attention de : Directrice de l'Inspection
Générale

Objet : Audit des procédures disciplinaires - Observations formulées sur le rapport provisoire

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport provisoire établi à la suite de l'audit des procédures disciplinaires afin que je puisse formuler les observations que ce document pourrait susciter de ma part. Celles-ci s'articulent autour de quatre axes : la production de statistiques, les relations avec les directions, la formation et les pistes d'amélioration.

La production de statistiques

En ce qui concerne les sanctions prononcées à l'issue d'un passage en conseil de discipline, la compilation des différentes données permettant de mesurer et de caractériser l'action disciplinaire est faite sous forme de tableau Excel, par le bureau des organismes disciplinaires. La production de statistiques peut intervenir dans un deuxième temps, ainsi que l'ont fait les inspecteurs ayant réalisé l'audit en cause.

A partir de 2007, un logiciel spécifique a été développé pour permettre d'assurer la gestion des dossiers et des réunions des commissions administratives paritaires, des commissions consultatives paritaires, des conseils de discipline et du conseil supérieur des administrations parisiennes (logiciel Eudonet - commissions, fonctionnant avec Internet et remplaçant l'ancienne application qui fonctionnait sous Oracle). Ce logiciel a une interface avec RH21, permettant d'actualiser les données personnelles des agents. Entré en service en 2009, pour les CAP et les conseils de discipline, cet outil devrait aussi permettre, à terme, de produire les statistiques nécessaires. Des mises au point partielles étant encore nécessaires sur le fonctionnement principal et les éditions, la fonction statistique n'a pas été exploitée pour le moment. Les bureaux de gestion, la Mission Analyse, Prévision et Emplois (MAPE) et le bureau des organismes disciplinaires sont intéressés par les données et statistiques issues d'Eudonet.

Les différentes rubriques d'Eudonet sont renseignées avec sérieux, de façon à garantir la qualité des statistiques qui seront émises à l'avenir.

Les relations avec les directions

Les relations avec les directions se situent au cœur de la mission du bureau des organismes disciplinaires, au service des autres directions en matière de sanction. Ces relations sont fréquentes et interviennent souvent dès la survenance de faits pouvant être qualifiés de fautes et donner lieu à sanction. Elles sont fondamentales pour bien instruire les dossiers, pour replacer les fautes dans le métier de l'agent et l'environnement professionnel. Lorsque les directions le demandent, le rôle de conseil assuré par les agents du bureau des organismes disciplinaires (l'attaché et les deux secrétaires administratives) consiste, d'une part, en la participation à l'analyse de la situation pour décider de sanctionner ou non et, d'autre part, si la direction décide de sanctionner l'agent, en une assistance à la procédure disciplinaire interne à la direction (sanctions du 1er groupe) ou pour préparer le passage de l'agent devant le conseil de discipline. Enfin, cette mission de conseil porte également sur l'exécution de la sanction.

Quant à la formation de agents du bureau des organismes disciplinaires, elle leur permet d'approfondir leur savoir-faire technique ou d'améliorer leur connaissance de certains points statutaires, dans le souci constant de maintenir et d'améliorer le service rendu. Plusieurs journées de formation sont ainsi suivies chaque année par les cinq agents de ce bureau. De plus, la mise à jour en continu des connaissances juridiques nécessaires à l'activité du bureau, est assurée par la lecture régulière de revues telles que la Gazette des Communes et des recherches sur Internet chaque fois que l'instruction d'un dossier le nécessite.

Les pistes d'amélioration

Les conditions matérielles de fonctionnement du bureau des organismes disciplinaires sont satisfaisantes depuis le déménagement au 100 rue Réaumur, en juillet 2011. En particulier, la consultation des dossiers par les agents, leurs défenseurs et les représentants du personnel, s'effectue dans les bureaux des deux secrétaires administratives ou dans celui de la chef de bureau, et sous leur surveillance. Le mobilier est adapté à cette étape essentielle et délicate de la procédure disciplinaire. Faire consulter les dossiers dans le dégagement desservant quatre bureaux ou dans le bureau d'une adjointe administrative, ainsi que le suggère le rapport, n'apporterait aucune amélioration. De plus, les normes de sécurité incendie s'opposent à l'installation d'une table dans le dégagement (placard avec lance d'incendie ; nécessité de ne pas gêner l'évacuation des bureaux).

Le passage à l'échelle des sanctions de la Fonction publique territoriale ne sera pas possible dans un avenir proche du fait de l'opposition de toutes les organisations syndicales qui s'est largement exprimée lors des débats pour modifier le décret de 1994. On peut le regretter, tant pour répondre à l'attente des directions que dans l'intérêt des agents. En effet, dans l'échelle territoriale, les exclusions temporaires de fonctions de un à trois jours étant des sanctions du 1er groupe, elles sont retirées du dossier administratif au bout de trois ans si aucune autre sanction n'a été infligée à l'agent au cours de cette période. Actuellement, ces sanctions étant du 2ème groupe, elles restent au dossier de l'agent (sauf en cas d'amnistie présidentielle). Cependant les organisations syndicales craignent un "usage" trop important de ce type de sanction par les directions.

Il est prévu de communiquer sur la jurisprudence disciplinaire de la Ville et du Département de Paris, notamment à travers le réseau RH. Cela pourra se faire sous forme d'un compte-rendu périodique anonyme ou bien, dans une démarche de prévention, au moyen d'articles sur une catégorie de faute, les sanctions prononcées et les autres conséquences non disciplinaires.

Le fonctionnement du Conseil Supérieur des Administrations Parisiennes (CSAP) rencontre des difficultés d'ordre structurel en formation de recours. Le réformer est souhaitable. Le projet de décret ayant pour objet d'actualiser le décret n°94-415 portant statut des personnels des administrations parisiennes comporte plusieurs dispositions relatives au CSAP. L'une confirme que les membres suppléants sont désignés dans les mêmes conditions que les membres titulaires (article 16 du projet modifiant l'article 39 du Décret 94-415), ce qui implique notamment que seuls des conseillers de Paris puissent être désignés comme membres suppléants des conseillers de Paris membres titulaires. Les organisations syndicales ont en effet exprimé leur opposition absolue au fait de désigner des fonctionnaires comme suppléants des conseillers de Paris, membres titulaires. Une autre disposition concerne le rétablissement de la parité au sein de cette instance de recours, en début de séance (article 22 du projet modifiant l'article 52 du Décret 94-415), le respect de la parité étant une règle traditionnelle, notamment dans le fonctionnement des instances disciplinaires.

Tels sont les observations et éléments complémentaires que je souhaitais porter à votre connaissance, le bilan dressé par les inspecteurs indiquant d'intéressantes pistes d'amélioration à mettre en oeuvre.

Directeur des Ressources Humaines

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe I : Liste des textes applicables en matière de procédure disciplinaire à la Ville de Paris, et droit applicable à la procédure disciplinaire
- Annexe II : Nombre de blâmes infligés par année, catégorie et corps
- Annexe III : Répartition des sanctions du 4^{ème} groupe par année, direction, nature des faits
- Annexe IV : Les courtes peines d'E.T.F, par année et par corps, de 2007 à 2011
- Annexe V : Avis rendus par le CSAP 1997-2011 - résultats détaillés
- Annexe VI : Tableau des contentieux relatifs aux sanctions disciplinaires 2007-2011
- Annexe VII : Séances du conseil de discipline et leurs résultats de 2007 à 2010
- Annexe VIII : Les entretiens avec les élues
- Annexe IX : Les entretiens avec les organisations syndicales
- Annexe X : Les sanctions déferées au CSAP-recours

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'inspection générale.