

Saisine du conseil de discipline par un rapport signé d'une personne concernée par les faits reprochés à un agent :manquement au principe d'impartialité de ce seul fait

Lire les commentaires de :

Georgina Vincent Benard

L'impartialité disciplinaire saisie à sa source : la consécration d'une exigence d'impartialité dès l'engagement des poursuites

INDEX

Mots-clés

Fonction publique territoriale, Sanction disciplinaire, L. 532-9 du code général de la fonction, décret du 18 septembre 1989, Impartialité, principe d'impartialité

Rubriques

Fonction publique

TEXTES

[f](#)[X](#)[in](#)[✉](#)

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Il résulte des dispositions de l'article L. 532-9 du code général de la fonction publique et de l'article 4 du décret du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicables aux fonctionnaires territoriaux, que l'autorité territoriale investie du pouvoir disciplinaire ne saurait, sans méconnaître le principe d'impartialité et priver ainsi l'agent d'une garantie, saisir le conseil de discipline par un rapport qu'elle a, elle-même, signé lorsqu'elle est personnellement concernée par tout ou partie des faits reprochés à l'agent.

36-09-05-01, Fonctionnaires et agents publics, Discipline, Procédure, Conseil de discipline

Note universitaire

L'impartialité disciplinaire saisie à sa source : la consécration d'une exigence d'impartialité dès l'engagement des poursuites

Le principe d'impartialité fait obstacle à ce que l'autorité territoriale investie du pouvoir disciplinaire saisisse le conseil de discipline par un rapport qu'elle a signé, lorsqu'elle est personnellement impliquée dans tout ou partie des faits reprochés à l'agent.

Georgina Vincent Benard

Docteure en droit public

Laboratoire CRDP-ERDP, université de Lille

¹ L'exercice du pouvoir disciplinaire au sein de la fonction publique est traditionnellement présenté comme l'une des manifestations les plus significatives du pouvoir hiérarchique. Si l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans la détermination de la sanction disciplinaire [1] applicable à l'agent fautif, l'exigence de respect des garanties procédurales n'a cessé de se renforcer sous l'influence combinée du droit au procès équitable, des droits de la défense et du principe d'impartialité.

² L'arrêt rendu le 4 février 2026 par la cour administrative d'appel de Lyon s'inscrit dans cette évolution. En l'espèce, le litige a trait à la légalité d'un arrêté par lequel l'adjoint au maire de la commune de Pont-de-Veyle (moins de 1 600 habitants) a prononcé la révocation d'un agent [2]. La contestation ne concerne toutefois ni la matérialité des faits en cause, potentiellement constitutifs d'infractions pénales [3], ni la proportionnalité de la sanction infligée, mais la régularité de la procédure disciplinaire elle-même. Il ressort en effet des pièces du dossier que le maire, en sa qualité d'autorité investie du pouvoir disciplinaire, était directement concerné par certains des faits reprochés à l'agent. Il a pourtant signé le rapport portant saisine du conseil de discipline [4].

³ Le tribunal administratif de Lyon [5] a considéré que cette circonstance était sans incidence sur la légalité de la procédure, le maire n'ayant pas siégé au conseil de discipline et l'intéressé ayant pu y présenter efficacement sa défense.

⁴ La cour administrative d'appel adopte une position sensiblement différente. Elle estime que « *l'autorité territoriale investie du pouvoir disciplinaire ne saurait, sans méconnaître le principe d'impartialité et priver ainsi l'agent d'une garantie, saisir le conseil de discipline par un rapport dont le signataire est personnellement concerné pour tout ou partie des faits reprochés à l'agent* ». [6]

⁵ L'intérêt de la décision réside dans le déplacement du contrôle de l'impartialité vers l'amont de la procédure disciplinaire. La cour ne se contente plus d'exiger l'impartialité du conseil de discipline [7], organe appelé à rendre un avis ou à prononcer la sanction ; elle l'impose également à l'autorité qui décide d'engager les poursuites disciplinaires. L'arrêt conduit ainsi à s'interroger sur l'étendue du principe d'impartialité dans ce type de contentieux : celui-ci doit-il être limité à la phase décisionnelle ou s'étend-il à l'ensemble du processus répressif administratif ?

La décision commentée apporte une réponse claire à cette interrogation en consacrant l'existence d'une exigence d'impartialité dès l'engagement des poursuites disciplinaires (I), ce qui confère à la saisine du conseil de discipline une portée déterminante dans l'économie générale de la procédure (II).

I. L'extension du principe d'impartialité à la phase d'engagement des poursuites disciplinaires

L'exigence d'impartialité, reconnue comme une véritable garantie procédurale et longtemps cantonnée au seul moment de la décision disciplinaire, connaît aujourd'hui une inflexion décisive.

A. La reconnaissance d'une impartialité procédurale globale

Le principe d'impartialité gouverne l'ensemble de l'action administrative et s'impose, à ce titre, à toute autorité administrative, y compris dans l'exercice du pouvoir hiérarchique [8]. Jusqu'alors, le contrôle juridictionnel se concentrait principalement sur l'autorité appelée à statuer ou sur la composition des organes consultatifs intervenant dans le processus disciplinaire [9]. C'est cette grille de lecture, limitant l'impartialité au moment de la décision finale, qui a conduit le tribunal administratif de Lyon à valider l'arrêté de substitution signé par l'adjoint au maire [10].

La cour lyonnaise privilégie une approche plus approfondie. Elle considère que l'engagement des poursuites s'inscrit dans l'exercice du pouvoir disciplinaire et doit, à ce titre, respecter les mêmes exigences d'impartialité que la décision finale. Cette solution trouve son fondement dans la nature même du principe d'impartialité, lequel constitue aujourd'hui un principe général du droit applicable à toute procédure administrative répressive. L'impartialité ne s'apprécie plus seulement au regard de l'organe de jugement, mais à l'échelle de l'ensemble du processus décisionnel.

L'arrêt retient ici une conception objective de l'impartialité. Il importe peu que l'autorité concernée ait effectivement manifesté une animosité particulière à l'égard de l'agent. La seule circonstance qu'elle soit personnellement impliquée dans les faits reprochés suffit à faire naître un « *doute légitime* » [11] quant à sa neutralité dans l'appréciation de l'opportunité des poursuites [12]. Plus généralement, dès lors que des faits objectivement constatables permettent raisonnablement de douter de la distance attendue de l'autorité, l'impartialité doit être tenue pour atteinte, sans qu'il soit besoin d'établir une intention ou une faute personnelle. Ce cheminement argumentatif repose sur l'idée que la procédure disciplinaire ne doit pas seulement être impartiale, mais également donner l'apparence de l'être.

B. L'identification d'une garantie substantielle au sens de la jurisprudence *Danthony*

Au plan contentieux, le Conseil d'État a consacré l'impartialité comme un principe général du droit applicable à toute autorité administrative et susceptible d'être utilement invoqué à l'appui d'un recours [13]. L'arrêt commenté s'inscrit dans cette lignée jurisprudentielle majeure tout en précisant la portée opérationnelle : en matière disciplinaire, l'impartialité est qualifiée de garantie procédurale.

¹² Depuis la décision d'Assemblée *Danthony* du 23 décembre 2011 [14], les conséquences des irrégularités procédurales varient selon la gravité des erreurs commises par l'autorité administrative. L'annulation d'un acte administratif pour vice de procédure suppose soit que l'irrégularité ait exercé une influence sur le sens de la décision, soit qu'elle ait privé les intéressés d'une garantie. La cour lyonnaise adopte ce second cadre d'analyse. Elle souligne expressément que la méconnaissance de l'exigence d'impartialité prive l'agent d'une garantie [15]. Ce faisant, elle dispense pratiquement le requérant de démontrer l'existence d'une influence concrète sur le sens de la décision finale. Cette qualification est loin d'être anodine. Elle érige le principe d'impartialité au rang de garantie procédurale, dont la violation entache *ipso facto* la régularité de la procédure. Le juge administratif assure ainsi une protection renforcée des agents face au pouvoir punitif de l'administration.

¹³ Reste à déterminer à quel stade de la procédure disciplinaire doit être vérifiée la condition d'impartialité.

II. La consécration de la saisine du conseil de discipline comme phase décisive de la procédure disciplinaire

¹⁴ Loin de constituer un simple formalisme, la saisine du conseil de discipline revêt aujourd'hui une véritable dimension juridique. L'arrêt rompt avec une conception finaliste de cette saisine et confirme qu'une séparation fonctionnelle s'impose dès que l'autorité hiérarchique est impliquée dans les faits en cause, afin de garantir l'impartialité tout au long de la procédure.

A. L'abandon de la conception finaliste de la saisine disciplinaire

¹⁵ La solution retenue conduit à remettre en cause l'analyse adoptée par les premiers juges. Le tribunal administratif de Lyon avait estimé que l'éventuelle partialité du maire était neutralisée par l'intervention ultérieure du conseil de discipline, devant lequel l'intéressé avait pu présenter ses observations. Une telle approche repose sur une conception finaliste et réductrice de l'impartialité, selon laquelle une attitude ne saurait être qualifiée de partielle qu'à la condition de produire effectivement un préjudice pour la personne qui l'invoque.

¹⁶ La formation d'appel rejette cette lecture. Elle retient une conception absolue de l'impartialité, refusant l'idée que l'absence d'effet défavorable suffirait à écarter tout grief. En réalité, l'approche finaliste revient à réduire la saisine du conseil de discipline à une simple formalité préparatoire, dépourvue de toute autonomie, dont la seule vocation serait d'initier l'instance disciplinaire. Pourtant, elle en représente une « *phase décisive* » [16] car elle détermine l'objet même du litige disciplinaire. Le rapport de saisine sélectionne les faits retenus contre l'agent, en propose une qualification et fixe les limites du débat disciplinaire. À cet égard, l'autorité territoriale (en l'espèce le maire dans l'affaire commentée) qui engage les poursuites exerce déjà une fonction d'appréciation déterminante. Elle décide non seulement de l'opportunité des poursuites, mais également de leur périmètre. Dès lors, admettre que l'autorité territoriale directement concernée par les faits puisse accomplir cet acte reviendrait à accepter qu'une partie intéressée participe à la définition même de l'accusation.

¹⁷ La cour lyonnaise reconnaît ainsi, de manière implicite mais non équivoque, que le pouvoir de poursuite constitue une prérogative autonome au sein du pouvoir disciplinaire. Il ne saurait dès lors être exercé de manière discrétionnaire : il est soumis aux mêmes exigences d'impartialité

que le pouvoir de sanction, dès lors qu'il participe pleinement à la régularité d'une procédure disciplinaire.

B. La consécration de la nécessité d'une séparation fonctionnelle

18

Au-delà du cas d'espèce, l'arrêt livre des enseignements majeurs pour la pratique disciplinaire au sein des collectivités territoriales. Il réaffirme avec force que l'exercice du pouvoir disciplinaire est indissociable du respect des exigences d'impartialité, lesquelles irriguent l'ensemble de la procédure administrative à caractère répressif et en conditionnent la régularité.

19

L'autorité investie du pouvoir disciplinaire est, dès lors, invitée à s'interroger sur son propre positionnement, dès lors qu'elle est personnellement impliquée dans les faits reprochés à l'agent. Le régime juridique de la répression menée par l'administration peut tendre vers le modèle instauré par la répression pénale, fondée sur la séparation des fonctions de poursuite et de décision [17]. C'est dans cette voie que la cour lyonnaise suggère que cette dissociation fonctionnelle soit mise en place chaque fois qu'un risque, même simplement potentiel, d'atteinte à l'impartialité apparaît [18]. Une telle exigence conduit les collectivités à repenser l'architecture interne de leurs procédures disciplinaires, en recourant notamment à des mécanismes de délégation, de substitution ou de réattribution de compétence, afin de garantir l'objectivité et la crédibilité de la décision finale.

20

En conclusion, par cet arrêt, la cour lyonnaise marque une avancée significative dans la construction du droit disciplinaire applicable à la fonction publique. En affirmant que l'exigence d'impartialité trouve à s'appliquer dès la saisine du conseil de discipline, elle refuse d'en cantonner la portée à la seule phase décisionnelle et l'étend à l'ensemble du processus répressif administratif. L'intérêt de la décision réside donc moins dans la réaffirmation du principe d'impartialité que dans la précision de son champ d'application. Il est désormais admis que la procédure disciplinaire doit être exempte de tout soupçon de partialité dès son déclenchement. Est ainsi consacrée une véritable impartialité des poursuites disciplinaires, dont la méconnaissance affecte la régularité de la procédure *ab initio*, entraînant par voie de conséquence l'annulation de la sanction prononcée.

NOTES

[1] Présente le caractère d'une sanction disciplinaire la mesure administrative prononcée par l'autorité disciplinaire lorsque l'agent public commet un manquement déontologique dans l'exercice des fonctions qui lui sont confiées. [Retour au texte](#)

[2] Sur le classement des sanctions, cf. [CGFP, art. L. 533-1](#). [Retour au texte](#)

[3] La cour rappelle l'indépendance de la procédure pénale par rapport à la procédure disciplinaire : § 9 de l'arrêt commenté. [Retour au texte](#)

[4] Sur l'obligation d'un rapport signé de l'autorité disciplinaire, [CGFP, art. L.532-9](#). [Retour au texte](#)

[5] [TA de Lyon, 24 juin 2024, n° 2206349](#), § 4. [Retour au texte](#)

[6] § 3 de l'arrêt commenté. [Retour au texte](#)

[7] Comme l'exige l'article 3 du décret n °89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la [procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux \(JORF, 19 septembre 1989, p. 11818\)](#). [Retour au texte](#)

[8] [CE, 29 juin 2020, n° 423996, Lebon](#) ; *AJDA* 2020, p. 1317 ; *AJFP* 2020, p. 341, et les obs.; *AJCT* 2020, p. 540, obs. L. Derridj ; *RFDA* 2021, p. 349, note C. Aynès ; *RDSS* 2021, p. 108, note L. Seurot. [Retour au texte](#)

[9] Pour un exemple relevant de la fonction publique territoriale sur l'impartialité des membres du conseil de discipline, voir [CE, 5 juillet 2021, n° 440566](#). [Retour au texte](#)

[10] [TA de Lyon, 24 juin 2024, n° 2206349](#), § 3. Un premier arrêté de révocation, signé par le maire, a été annulé par le tribunal administratif de Lyon le 28 juin 2022. À la suite de ce jugement, un nouvel arrêté — objet du litige en l'espèce — a été pris et signé par un adjoint. [Retour au texte](#)

[11] Pour reprendre une expression utilisée par la Cour européenne des droits de l'homme. Voir notamment [CEDH, 11 juin 2009, Dubus c. France, requête 5242/04](#). [Retour au texte](#)

[12] La problématique est identique concernant les demandes de protection fonctionnelle. Pour un exemple significatif, voir [CAA de Douai, 3 février 2022, n° 20DA02055](#). Plus récemment, [CAA de Toulouse, 20 janvier 2026, n° 24TL00948](#). [Retour au texte](#)

[13] [CE, Ass., 3 décembre 1999, n° 207434, Didier, Lebon](#) ; *AJDA* 2000, p. 172 ; *AJDA* 2000, p. 126, chron. M. Guyomar et P. Collin ; *D.* 2000, p. 62, obs. M. Boizard ; *RFDA* 2000, p. 584, concl. A. Seban ; *RTD com.* 2000, p. 405, obs. N. Rontchevsky. [Retour au texte](#)

[14] [CE, Ass., 23 déc. 2011, n° 335033, Danthony, Lebon](#) ; *AJDA* 2012, p. 7 ; *ibid.*, p. 195, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; *ibid.*, p. 1484, étude C. Mialot ; *ibid.*, p. 1609, tribune B. Seiller ; *D.* 2013, p. 324, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *AJDI* 2014, p. 16, étude S. Gilbert ; *ibid.* 2015, p. 25, chron. S. Gilbert ; *ibid.* 2016, p. 27, étude S. Gilbert ; *ibid.* 2017, p. 26, étude S. Gilbert ; *AJCT* 2015, p. 388, étude R. Bonnefont ; *RFDA* 2012, p. 284, concl. G. Dumortier ; *ibid.*, p. 296, note P. Cassia ; *ibid.*, p. 423, étude R. Hostiou. [Retour au texte](#)

[15] § 4 de l'arrêt commenté : « Une telle irrégularité ayant privé l'intéressé d'une garantie, cet arrêté est entaché d'une illégalité de nature à en justifier l'annulation ». [Retour au texte](#)

[16] Pour reprendre l'expression de la rapporteuse publique, M^{me} Bénédicte Lordonné, *AJDA* 2026, p. 544. [Retour au texte](#)

[17] [De Fournoux L., Le principe d'impartialité de l'administration, thèse, droit, université de Strasbourg, 2017](#), p. 181. [Retour au texte](#)

[18] § 4 de l'arrêt commenté : « *Cette mesure [ici la signature de l'arrêté de révocation par l'adjoint au maire en lieu et place du maire] est intervenue sans que le conseil de discipline soit à nouveau saisi sur la base d'un rapport disciplinaire dont le signataire ne pouvait, pour le même motif, être le maire* ». [Retour au texte](#)