

DR. VALLIOLLAH. ANSARI

DROIT DISCIPLINAIRE(2)

PREMIERE PARTIE

FAUTES ET SANCTIONS PRELIMINAIRE

Nous avons déjà connu des notions générales concernant le droit disciplinaire dans le chapitre passé, nous examinerons d'abord les fautes ou les infractions disciplinaires; ensuite, leurs sanctions ou leurs peines.

Nous partageons donc cette partie en deux chapitres, le premier sera consacré aux fautes disciplinaires et le deuxième aura pour objet l'étude des sanctions disciplinaires.

CHAPIRE I

LES FAUTES DISCIPLINAIRES

Dans ce chapitre nous allons étudier:

- La notion de la faute disciplinaire (section I)
- l'appréciation de la faute disciplinaire (Sec-

tion II).

SECTION I

LA NOTION DE FAUTE

Nous savons que la faute disciplinaire consiste dans la violation des règles particulières à des groupements restreints sociaux ou professionnels.

La faute disciplinaire sur le plan de la fonction publique c'est tout manquement à la discipline ainsi que le manquement à la dignité ou à l'honorabilité, bien qu'il n'a été précisé préalablement.

§ 1 - LES CARACTERISTIQUES DE LA FAUTE DISCIPLINAIRE

A) Son autonomie

a) Autonomie par rapport aux infractions pénales

Les fautes disciplinaires ne se confondent jamais avec les infractions pénales: parce que l'infraction pénale concerne n'importe quel individu, ainsi que le fonctionnaire, intervient pour

les faits qualifiés "infraction, crime, délit, contravention" préalablement prévu par le législateur, et qui ne sont pas liés à l'exercice d'une fonction; alors que la faute disciplinaire est parfaitement liée à la fonction. C'est la raison pour laquelle l'article 2 du statut général des fonctionnaires précise: "toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire".

A cet égard la faute disciplinaire est une notion particulière, propre dans son espèce et autonome. Cette indépendance se manifeste à quatre points de vue:

1°) Le principe de (non bis in idem) (non-cumul) il ne peut y avoir deux poursuites à propos d'un même fait, qui s'applique sur le plan du droit pénal, ne s'applique pas dans les rapports du droit pénal et du droit disciplinaire. Autrement dit un même fait peut être l'objet de deux poursuites, à la fois pénale et disciplinaire (C.E.,

16 avril, 1936, Bany 881); mais la règle de (non bis in idem) s'applique sur le plan de la faute disciplinaire (C.E., 24 janvier 1936).

2) un fait peut être une faute disciplinaire sans être une infraction pénale (C.E., juillet 1946, Botella).

C'est le cas par exemple d'un fonctionnaire acquitté par un tribunal répressif, qui peut être frappé d'une sanction disciplinaire (C.E. 15 janvier 1943, dame Mayer Ebernardt).

3) Malgré la différence qu'il existe entre la faute disciplinaire et l'infraction pénale, il existe en plus une possibilité d'incidence entre celles-ci, à un double point de vue:

- l'autorité disciplinaire, fréquemment, sursoit à statuer jusqu'à décision de la juridiction de la juridiction répressive et, dans les cas graves, prononce la suspension du fonctionnaire jusqu'à jugement pénal définitif.

- En pratique, l'autorité disciplinaire bénéficie des décisions de juge pénal sur le plan de l'existence ou de l'inexistence matérielle des faits et s'applique à la règle de l'autorité de

la chose jugée, à l'égard de la décision disciplinaire (C.E. 28 janvier 1948, Manon S., 1949 - III - 27; 25 juin 1953).

Cette pratique connaît deux Limites:

- lorsque le fonctionnaire a bénéficié d'un non-lieu, celui-ci n'a effet quant à l'autorité disciplinaire;

- lorsque le fonctionnaire a bénéficié du doute pénal, cette décision est sans effet à l'égard de l'autorité disciplinaire. (C.E., 2 nov. 1955, Dupaux. R. 552; 11 mai 1956, Chamat R.200).

b) Autonomie par rapport à la décision juridictionnelle

La décision disciplinaire, n'est pas un acte juridictionnel, parce qu'elle se rattache à l'exercice de la fonction et la décision Juridictionnelle ne s'y Rattache pas du moins au sens formel;

- le juge administratif contrôle la légalité d'une mesure disciplinaire par la voie du recours pour excès de pouvoir et non du recours en cassation.

c) Autonomie par rapport aux mesures administratives

Bien que les mesures disciplinaires soient considérées comme des actes administratifs, parmi ces actes, elles occupent une place très particulière.

Les mesures disciplinaires se distinguent des mesures administratives selon le but: les mesures administratives et les mesures disciplinaires peuvent avoir le même objet et le même effet ainsi, une mutation dans l'intérêt de service, (C.E., 25 février 1944, Beuve) à le même effet qu'un déplacement d'office par mesure disciplinaire, mais certainement, elles n'ont pas le même but; parce que le but des mesures administratives est d'améliorer le fonctionnement du service et non de punir une faute. Les mesures administratives ne s'assujettissent pas d'ailleurs aux règles de la procédure disciplinaire.

Si l'administration prononce une mesure disciplinaire sous l'apparence de l'intérêt de

service, chose plus facile à appliquer, cela constituera bien entendu un détournement de pouvoir.

B) Absence d'énumération Légale

L'article 11 (al.1) du statut général des fonctionnaires de 1959 précise: "toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire."

On voit que dans le droit statutaire de la France il n'existe ni une définition légale pour la faute disciplinaire ni une énumération.

Article 3 de l'Ordonnance du 22 décembre 1959 concernant le statut de la magistrature sur le plan de la faute disciplinaire des magistrats, dit "tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, doit présenter un caractère suffisamment répréhensible pour que l'on puisse appeler une faute.

SECTION II APPLICATION DE LA FAUTE DISCIPLINAIRE

A) AUTORITÉ Compétente

L'appréciation de la faute disciplinaire appartient au pouvoir hiérarchique c'est à dire à l'autorité administrative ayant le droit de nomination (C.E. 1er Mai 1929, Roman, R. 442).

B) Le domaine de compétence

Cette appréciation consiste à distinguer l'existence et la gravité de la faute.

L'article 31 du statut général de 1959 précise que le pouvoir d'appréciation de la faute disciplinaire ne se délègue pas, en cas de l'exemption (l'avertissement et le blâme).

L'autorité disciplinaire est principalement libre pour apprécier la faute à condition qu'elle consulte un conseil disciplinaire; le rôle de ce conseil est consultatif mais la consultation est obligatoire et non plus facultative.

L'appréciation de ,L'autorité disciplinaire administrative est contrôlée par le juge administratif.

C) Elément constitutif de la faute

1 - Selon l'article 2 du statut général, la faute doit être dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions; autrement dit la faute disciplinaire est un fait accompli depuis l'entrée en fonction. Toutefois en cas de dissimulation frauduleuse de la part de l'agent au moment de l'entrée en fonction ou dans le cas où le fonctionnaire à démissionné mais où sa démission n'est pas encore acceptée par l'administration, les faits ignorés, peuvent être considérés comme des fautes (C.E., 5 décembre 1930. D.1931.3.58).

2 - La faute doit présenter un caractère suffisamment reprehensible.

CHAPITRE II

LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

Ce chapitre Fera l'objet de 3 sections:

- La notion de la sanction disciplinaire (Section I)
- l'application de la sanction disciplinaire (Section 2)
- l'extinction de la sanction disciplinaire (Section 3).

SECTION I

LA NOTION DE LA SANCTION DISCIPLINAIRE

§ 1- ENUMERATION LEGALE DES DIFFERENTES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

A) Énumération

S'il n'énumère pas les fautes disciplinaires, le statut général des fonctionnaires de 1959, dans son article 30 énumère par contre, les sanctions disciplinaires, par ordre de gravité crois--

sante:

- 1 - l'avertissement,
- 2 - le blâme,
- 3 - la radiation du tableau d'avancement,
- 4 - la réduction de l'ancienneté d'échelon,
- 5 - Le déplacement d'office,
- 6 - l'abaissement d'échelon,
- 7 - la retrogradation,
- 8 - la mise à la retraite d'office,
- 9 - La revocation sans suspension des droits à pension,
- 10 - La revocation avec suspension des droits à pension,
- 11 - on ajoute, une autre sanction disciplinaire à cette liste, c'est l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée qui ne peut pas excéder six mois (l'article 38, al. 2); cette sanction est privative de toute rémunération; elle peut être considérée comme une sanction principale ou complémentaire.

B) La limitation des sanctions

On voit qu'il n'existe pas d'autre sanction en dehors de cette énumération légale, de toute façon l'autorité administrative ne peut pas infliger une sanction qui n'est pas prévue; c'est à dire le principe pénal "nulla pena sine lege" s'applique en matière disciplinaire; le conseil d'Etat contrôle le respect de ce principe (C.E. 17 mai 1954, Mosman, R. 599; 12 juin 1942, Belpomme R. 195).

En dépit de cette règle d'une part, pour certains agents publics, la liste des sanctions n'est pas prévue par les textes et d'autre part, la notion de la sanction disciplinaire peut être confondue avec celle des mesures administratives qui peuvent présenter un contenu analogue, mais qui est différent des sanctions disciplinaires.

Il faut donc connaître la nature juridique de la sanction disciplinaire.

2- LA NATURE JURIDIQUE DE LA SANCTION DISCIPLINAIRE (1)

La nature juridique de la sanction disciplinaire est autre chose que celles des mesures administratives et de la suspension d'une part et les peines pénales d'autre part.

A) Distinction des sanctions disciplinaires et de la suspension administrative.

La Suspension est une mesure permettant d'écarter temporairement du service, un agent se trouvant dans un état de poursuite disciplinaire grave et éventuellement pénal, pour but de faciliter l'instruction, jusqu'à l'achèvement de l'enquête.

-
- (1) Jean-Louis de Corail : "La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique" A.J.D.A., 1967, 15.
- La documentation française, dr. Ad. N°1, pp. 28-29.
 - A. Laubadère, traité de droit Ad. 1970. Tome II, p. 99
 - Statut général des fonctionnaires, journaux officiels n° 1042, 1972, p. 12, art. 32.

Le meilleur exemple pour la suspension est présenté par l'article 32 du statut général des fonctionnaires (l'ordonnance N 59-244 du 4 février 1959): " En cas de faute grave commise par un fonctionnaire qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, L'auteur de cette faute, peut-être immédiatement suspendu l'autorité ayant pouvoir disciplinaire...".

On voit donc, que la suspension est une décision administrative ayant pour seul but d'éviter le scandale où la gêne de l'enquête menée contre un agent public soupçonné. La suspension est donc un acte administratif de caractère non-disciplinaire et par conséquent elle se distingue de la sanction disciplinaire.

B) Distinction des sanctions disciplinaires et des mesures hiérarchiques.

La sanction disciplinaire se caractérise non seulement par ses effets , elle atteint le fonctionnaire dans ses interets de carriere (retard dans l'avancement, le blâme, par exemple) et par conséquent n'atteint pas le fonctionnaire de

sa liberté personnelle; mais elle se caractérise aussi par son motif qui constitue en l'existence d'une faute disciplinaire.

la jurisprudence a donc conservé pour la sanction disciplinaire certains éléments constitutifs, il s'agit du motif, de l'intention de l'administration, de la gravité de la mesure.

a) le motif: le motif est la base essentielle pour former une sanction mais n'est pas le seul. c'est ainsi que les décisions prises dans l'intérêt de la réorganisation du service, une mutation d'office dans l'intérêt du service, les simples observations adressées à un fonctionnaire et d'autres mesures de caractère ou d'ordre intérieur ne sont pas considérées comme une sanction disciplinaire.

b) le licenciement pour insuffisance professionnelle ne peut être également considéré comme une sanction disciplinaire.

c) la révocation pénale et disciplinaire. La

révocation elle-même est une sanction disciplinaire, mais il ne faut pas confondre cette sorte de révocation avec celle du droit pénal, car la condamnation pénale comportant une peine accessoire" la révocation par exemple " n'est pas considérée comme une sanction disciplinaire, autrement dit la révocation de type pénal (peine accessoire) n'est pas une sanction disciplinaire, bien qu'elle a une apparente similitude et une conséquence obligatoire.

SECTION II

APPLICATION DE LA SANCTION DISCIPLINAIRE

A) Appréciation

L'autorité disciplinaire apprécie la sanction selon la gravité de la faute, bien qu'elle soit libre de choisir parmi la liste des sanctions disciplinaires, la sanction qu'elle désire appliquer; mais elle doit cependant proportionner la gravité de la sanction à la gravité de la faute.

B) Le respect de formalités

L'autorité disciplinaire doit également res-

pecter les formalités prescrites par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 et consulter la commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire (sauf en cas d'avertissement et de blâme) (l'article 31 du statut général de 1959).

C) La motivation

Selon l'article 31 du statut général la décision disciplinaire doit être motivée, serait insuffisante la motivation consistant simplement dans la référence à l'avis du conseil disciplinaire (C.E. 28 mai 1965, del Riffault).

La motivation est obligatoire lorsqu'elle est prévue dans un texte.

D) Inscription du dossier

Les décisions disciplinaires sont mentionnées dans le dossier du fonctionnaire.

le fonctionnaire, sujet de la décision disciplinaire peut demander de faire supprimer cette trace après 5 ans, pour un avertissement ou un

blâme et 10 ans pour les autres sanctions disciplinaires.

E) La publication

Selon le dernier alinéa de l'article 31 du statut général de 1959, l'autorité disciplinaire peut décider que la décision disciplinaire soit l'objet d'une publication.

F) Les règles de la jurisprudence

La jurisprudence a posé deux règles sur le plan de l'application de la sanction disciplinaire:

1 - Le principe de non-cumul des sanctions.
D'après ce principe on peut donner une seule sanction pour une seule faute; on s'aperçoit que le droit disciplinaire sur le plan de la sanction a accepté le principe de non-cumul du droit pénal.
(C.E. 11 décembre 1942, ville d'Alger-Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat, p.346).

comme on l'a vu un fait déterminé peut être l'objet de deux décisions pénale et discipli-

naire et ne pâtre considère comme le cas de.
non cumul

2 - Le principe de non rétroactivité. Ce principe de droit pénal et de droit civil s'applique sur le plan de la sanction disciplinaire.

La sanction disciplinaire prendra effet à partir du moment où elle est notifiée au fonctionnaire (C.E. 28 Nov. 1924

SECTION III

L'EXTINCTION DE LA SANCTION DISCIPLINAIRE

A) Le décès

L'action disciplinaire disparaît avec le décès de l'intéressé.

B) L'amnistie

Les sanctions disciplinaires ne disparaissent pas en principe avec l'amnistie pénale, sauf si la loi d'amnistie l'indique expressément.

C) Réhabilitation

Il n'existe pas une réhabilitation discipli-

naire comparable à celle du droit pénal, toutefois, la possibilité de supprimer l'inscription de la décision dans le dossier du fonctionnaire, après 5 ans pour l'avertissement et le blâme et 10 ans pour les autres, peut être assimilée à une sorte de réhabilitation bien qu'elle soit sans effet.