

*Le point
sur...*

“ La discipline ”

Nous entamons ce mois-ci un dossier consacré à la discipline dans la Fonction publique de l'Etat. Nous verrons que l'administration dispose de pouvoirs (I – détermination de la faute (A) et de la sanction (B)). Mais que le fonctionnaire bénéficie de certaines garanties (IIème partie°).

I – Les fautes et les sanctions

Les textes :

- ◆ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 (articles 6 ter, 6 quinquies, 18, 19, 29, 30).
- ◆ Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 (articles 13, 66, 67, 69, 70, 72).
- ◆ Lois n°78-753 du 17 juillet 1978, et n°79-587 du 11 juillet 1979 relatives à la liberté d'accès aux documents administratifs.
- ◆ Décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.
- ◆ Décret n°94-874 du 7 octobre 1994 relatif aux stagiaires de l'Etat et des établissements publics
- ◆ Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 (articles 43 et 44) relatif aux agents non titulaires de l'Etat.
- ◆ Décret n°82-450 du 28 mai 1982 relatif au Conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat.
- ◆ Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat (articles 59, 60, 61)

A) La notion de faute disciplinaire

Aucun texte ne donne une définition légale ou statutaire de la faute disciplinaire. Il n'existe pas de texte général énumérant les fautes susceptibles d'être commises par les agents hormis les manquements aux obligations contenues dans le titre I du statut

général (articles 26 à 29 loi n°83-634). Les fautes disciplinaires ne peuvent être limitativement énumérées.

L'administration les apprécie, sous le contrôle du juge administratif, de même que c'est l'administration qui détermine s'il y a lieu ou non d'engager une procédure disciplinaire.

La faute disciplinaire a pour objet de sanctionner un acte ou une omission

constituant un manquement aux obligations auxquelles sont soumises les fonctionnaires.

Les obligations varient selon les services, les fonctions occupées et les obligations qu'elles imposent.

Les mesures sanctionnant ces manquements sont les sanctions disciplinaires.

1/ - La faute disciplinaire peut résulter de la violation d'une obligation statutaire :

La faute est alors constituée par la violation d'une obligation fixée par le statut (Loi n°83-634)

● Obligation d'exécuter ses fonctions (article 25, article 28 alinéa 1) :

Le fonctionnaire doit rejoindre le poste dans lequel il est affecté [C.E. 2 décembre 1959 " Delle SINAY "].

- Il doit surveiller ses subordonnés [s'assurer de la présence effective de ses agents : CE 26 juillet 1985 " FOLY "],

- il doit respecter les horaires de travail [CE 26 juin 1991 requête n°122 911 " COQUET "],

- il peut être sanctionné en cas d'absence injustifiée [CE 23 février 1968 " LEGRAND " ; CE 2 mai 1990 requête n°68 456 " COHEN-ZARDI

", CE 31 mai 1989 requête n°65 061 " Nelly TISSOT"],

- il a été jugé qu'il commet une faute disciplinaire en cas de refus d'assumer un service supplémentaire en dehors des horaires normaux lorsque ce service est justifié par l'urgence et la nécessité de service pour assurer la continuité du service public [CE 24 février 1989 requête n°81 878 " TOCNY "],

- il doit effectuer un service complet et ne peut refuser d'assumer une partie des ses tâches, il doit se soumettre aux règles statutaires [refus de se soumettre aux examens médicaux : CE 6 octobre 1965 " DURAND "],

- il doit se conformer aux règles applicables à la fonction qu'il exerce : [CE 26 juin 1957 " DAME CORADAN " : respect de l'obligation de stérilisation du matériel médical, CE 15 juillet 1959 " BOUGUEDRA " : respect de l'obligation de résidence, CE 1er octobre 1976 " SOUCASE " : respect des consignes de sécurité].

Seul le manque de conscience ou la négligence peut donner lieu à des sanctions disciplinaires.

L'insuffisance professionnelle pourra elle entraîner une mutation, une nouvelle affectation voire un licenciement. Pour apprécier cette insuffisance professionnelle, l'administration se repère à un comportement professionnel d'ensemble [mauvaise organisation : CE 28 février 1962 " LEANDRI " ; incapacité à maintenir la discipline dans sa classe et à établir des relations avec ses collègues : CE 25 mars 1988 requête n°84 889 " Melle RYMDZIOANEK "].

● Obligation d'exercice exclusif :

Hormis les hypothèses énumérées par le décret – loi du 29 octobre 1936, le cumul est illégal.

- L'agent public ne peut exploiter une entreprise [fonctionnaire en

congé maladie exploitant un débit de boisson : CE 29 juin 1967 " MIN. de l'Intérieur c/BUCCHINI " ; CE 26 juillet 1978 " CHEVAL "], avoir une activité privée rémunératrice [sous-brigadier de police donnant des leçons de ski payantes : CE 4 mars 1994 requête n°122 469 " COUTELIER "].

- Les dérogations limitativement prévues sont encadrées [consultations données par un professeur à l'Ecole nationale des Impôts ne découlant pas de ses fonctions : CE 8 février 1967 " PLAGNOL ", activité de photographe d'un agent public n'ayant pas de caractère artistique : CE 8 octobre 1990 requête n°107 762 " Ville de Toulouse c/MIRGUET "],

- prohibition du pantouflage [CE 6 décembre 1996 requête n°167 502 " Ste LAMBDA ", illégalité de la nomination d'un haut fonctionnaire du Trésor comme sous-gouverneur du Crédit Foncier.

- non-respect de l'obligation de désintéressement [ancien militaire recruté par une société ayant présenté une offre sur laquelle il s'était opposé : CE 27 novembre 2002 requête n°221 871 " WANECQUE "].

● obligation d'exercice personnel des tâches confiées (article 28 – loi n°83-634)

[agent sous-traitant à un tiers : CE 28 octobre 1970 " DELANDE ", agent ordonnant à un subordonné de le remplacer malgré les ordres contraires reçus : CE 18 décembre 1953 " FRESNAIS "].

● Respect du secret professionnel : (article 26 – loi n° 83-634)

il s'agit d'une obligation pénalement sanctionnée (articles 226-13 et 226-14 du Code pénal). Toutefois, il peut y avoir, en cas de manquement à l'obligation du secret professionnel, une sanction disciplinaire alors

même qu'aucune procédure pénale ne serait engagée [CE 1er juin 1994 requête n°150 870 " Centre hospitalier spécialisé LEVALMONT "].

Cependant la révélation d'un secret professionnel est obligatoire : pour dénoncer des crimes ou délits dont un fonctionnaire a connaissance dans l'exercice de ses fonctions (article 40 du Code de procédure pénale), pour témoigner en justice en matière criminelle ou correctionnelle (sauf renseignements de nature médicale), pour communiquer des renseignements, pièces et documents aux autorités de justice agissant en matière criminelle ou correctionnelle.

● Respect de discrétion professionnelle : (article 26 alinéa 2 – loi n°83-634)

a un caractère plus large que l'obligation de secret professionnel. Elle s'applique aux administrés mais également à l'intérieur du service. Sa non-observation peut donner lieu à sanction disciplinaire, mais en aucun cas à sanction pénale [divulgation d'un document qu'un agent était chargé de photocopier justifiant une sanction mais non la révocation : CE 4 mai 1983 requête n°40 775 " SKORSKI. ", affichage sur un panneau syndical du contenu d'un projet d'instruction relatif aux horaires de service alors en préparation : CE 6 mai 1953 " FAUCHEUX ", CE 29 mai 1993 requête n°94 126 " HERNANDEZ "].

● Satisfaction des demandes d'information du public : (article 27 – loi n°83-634) :

qui doit se concilier avec les obligations de secret et discrétion professionnels, notamment dans le cadre de la liberté d'accès aux documents administratifs, [l'obligation de discrétion professionnelle concerne les documents non communicables en

vertu de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 : CE 24 février 1988 " Confédération générale du Travail "].

● Respect de la hiérarchie

(article 28 alinéa

1er – loi n°83-634) :

un fonctionnaire commet une faute en refusant d'exécuter un ordre de son supérieur hiérarchique [CE 10 novembre 1944 " LANGNEUR ", CE 3 mai 1961 " POUZELGUES ", CE 28 janvier 1972 " Fédération générale des syndicats de police CGT et autres "].

Il peut s'agir d'un refus d'obéissance [refus de rendre compte de son emploi du temps : CE 27 janvier 1985 requête n°49 760 " Mme PANARARI ", refus d'assurer une permanence téléphonique : CE 21 juillet 1995 requête n°115 332 " B.A.S. Ville de Paris ", refus d'un inspecteur de police de dactylographier des PV : CE 31 octobre 1979 " MIN. de l'Intérieur c/GENTRIC "], il peut s'agir d'une attitude considérée comme incorrecte ou irrespectueuse [réponse grossière à un supérieur hiérarchique : CE 6 juillet 1984 requête n° 46 521 " FERNANDEZ "].

Il est manifeste qu'il existe une limite au regard des ordres manifestement illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public (article 28 alinéa 1er – loi n°83-634) Il existe alors là un devoir de désobéissance si ces deux conditions sont réunies [CE 10 novembre 1944 " LANGNEUR ", TC 10 décembre 1956 " RANDON ", CE 2 novembre 1966 " DESSENDIER "].

Une illégalité simple ne dispense pas le fonctionnaire d'obéir : il faut qu'elle soit manifeste et non simplement supposée [CE 9 février 1949 " Delle MANACH ", CE 8 novembre 1961 " COUTAREL "].

De plus la notion d'intérêt public est plus large que celle d'ordre public :

il faut que l'ordre affecte les intérêts de la collectivité et non les seuls intérêts personnels de l'agent [obéissance fautive : un agent ayant commis, sur ordre de son supérieur, des actes ayant permis à de nombreuses personnes de percevoir indûment des allocations chômage : CE 10 novembre 1944 " LANGNEUR "].

● Respect du code de déontologie,

lorsqu'il existe [méconnaissance du code de déontologie de la police : expulsion d'un vacancier venu au commissariat porter plainte C.A.A. Nantes 10 janvier 2002 requête n°98 NT 0172]

● Harcèlement sexuel :

l'article 6 de la loi n°83-634 prévoit expressément des sanctions en cas de harcèlement d'un agent en situation de subordination hiérarchique.

● Non dénonciation d'un crime ou délit :

l'article 40 du Code de procédure pénale dispose que " toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République... ". S'il ne le fait pas il est passible de sanction disciplinaire de son autorité hiérarchique et, pour des crimes, de sanction pénale.

● Grève irrégulière :

en cas d'inobservation des formalités prévues par l'article L.521-5 du Code du travail [Avis CE n°337-334 du 2 avril 1985].

2 – La faute disciplinaire peut également résulter de la violation d'une obligation dégagée par la jurisprudence.

● Manquement à l'obligation de réserve :

Obligation dégagée par la jurisprudence constituant une limite au droit d'expression reconnu à l'agent (article 6 – loi n°83-634). Cette obligation est parfois prévue par une disposition statutaire expresse [militaires : loi n°72-662 du 13 juillet 1972 ; policiers : décret n°86-592 du 18 mars 1986] voir sur ce sujet Fonction publique n°90 de janvier 2001.

Cette obligation s'apprécie par rapport aux fonctions exercées et à la place de l'agent dans la hiérarchie [directeur du CNRS : CE 13 mars 1953 " TEISSIER ", directeur des archives : CE 2 juin 1989 requête n°70 084 " COLLIER ", chargé de mission auprès d'un préfet : CE 28 juillet 1993 requête n°97 189 " Mme MARCHAND ", inspecteur d'académie, CE 8 mars 1968 " PLENEL ", CE 10 mars 1971 " JANNES "] par rapport à l'importance de la diffusion des propos [médiat : C.A.A. Lyon 10 juillet 1996 requête n°95 LY 01879 " TONG VIET ", congrès : CE 8 juin 1964 " SIEUX BELLEVILLE ", en public : [CE 28 avril 1989 requête n°87 045 " DUFFAUT "].

Un représentant syndical bénéficie d'une plus large liberté d'expression [CE 25 mai 1966 " ROUVE ", CE 25 novembre 1987 requête n°73 942 " CONTAT de VENAISSIN "]

● Respect du principe de laïcité :

qui s'applique aux usagers et aux agents. [interdiction de signes distinctifs : CE avis 3 mai 2000 " Melle MARTEAUX ", services sociaux : T.A. Paris 17 octobre 2002 requête n°0101740-5, pas de clause de conscience : CAA Lyon 6 mai 1997, appartenance à une secte : CAA Paris 24 janvier 2002 requête n°99 PA 0334]

● Respect du principe de **neutralité**

[*propos racistes : TA Dijon 5 janvier 1999 requête n°97558, propos révisionnistes : TA Nantes 27 juin 2002 requête n°98 01650*].

● Atteinte à la **dignité des fonctions** :

L'agent peut être sanctionné pour des agissements, même en dehors du service, qui sont susceptibles de rejaillir sur le service en portant atteinte à la réputation de l'administration, à la considération du corps auquel il appartient ou à la dignité des fonctions qu'il occupe [*comportement violent : CE 12 juillet 1969 " Ministre de l'Economie et des Finances c/HANTEASTEL ", CAA Bordeaux 11 janvier 1996, ivresse, atteinte aux bonnes mœurs : CE 22 décembre 1965 " VIALLE ", TA Clermont-Ferrand 22 janvier 1998 " M.F. c/Cme de St BONNET -de-ROCHEFERT " ; proxénétisme : CE 9 décembre 1970 " BEAUVILLE ", fréquentations douteuses : CE 20 octobre " DUTOT ", CE 13 juin 1990 requête n°112 997 " OCCELLI ", vol : CE 20 février 1981 " Ministre de l'Intérieur c/MAULAM " requête n°26469, détention de K7 vidéo pédophiles : CE 8 juillet 2002 " Ministre de l'Education nationale " requête n°237642*]

Les mêmes faits peuvent à la fois constituer une faute disciplinaire et une faute pénale. Il peut y avoir faute disciplinaire même en l'absence d'infraction pénale constituée et, à l'inverse, il peut y avoir faute pénale sans faute disciplinaire. Le droit disciplinaire est autonome par rapport au droit pénal. Ils s'exercent distinctement.

3 – La violation d'une **règle pénale** :

En plus des délits et crimes sanction-

nés pour tout citoyen, il existe des infractions que risquent de commettre spécifiquement les fonctionnaires en raison de la nature des fonctions qu'ils exercent.

● Atteintes à la **liberté individuelle**

par une personne dépositaire de l'autorité publique (article 432-4 ; 432-5 ; 432-6 du code pénal).

● **discriminations**

en raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, état de santé, handicap, mœurs, opinions politiques, activités syndicales, appartenance ou non, vraie ou supposée à une ethnie, nation, race ou religion (article 225-1 ; 225-2 ; 432-7 du code pénal).

● **Atteinte à la vie privée**

droit au respect de la vie privée (domicile, correspondance, télécommunication : article 432-8 et 432-9 du Code pénal).

● **Atteinte à l'application du droit** :

échec à l'exécution de la loi et des décisions de justice (article 432-1 et 432-2 du code pénal).

● Exercice **anticipé ou prolongé de pouvoirs** :

(article 432-3 du code pénal).

● **Concussion** :

utilisation de ses fonctions pour percevoir ou recevoir des sommes que l'agent sait n'être pas dues ou excéder la somme due ou pour accorder des exonérations de droits, impôts ou taxes (article 432-10 du code pénal).

● **Corruption** :

les fonctionnaires ne peuvent accepter de recevoir des dons ou bénéficier d'avantages de quelque nature que ce soit, de la part de personnes

physiques ou morales en rapport avec le service (article 432-11 du code pénal).

● **Trafic d'influence** :

faire état de son influence, réelle ou supposée, pour demander ou accepter des offres ou des dons en se disant capable de faire obtenir une décision favorable (article 432-11 du code pénal).

● **Prise illégale d'intérêts** :

- relations avec les entreprises pendant l'exercice des fonctions (article 432-12 du code pénal et article 25 loi n°83-634), relations avec les entreprises après la fin des fonctions et pendant la disponibilité (article 432-13 du code pénal, article 72 loi n°83-634 et article 1er décret n°95 du 17 février 1995).

● **Entrave à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics**

" Délit de favoritisme " (article 432-14 du code pénal).

● **Soustraction et détournement de biens** :

détournement de fonds ou de titres volontaire ou résultant de la négligence (articles 432-15 et 432-16 du code pénal).

Lors du mois prochain nous poursuivrons ce dossier consacré à la discipline avec la détermination des sanctions (B) qui peuvent être infligées aux agents publics.