

1. Les principes : fautes et sanctions disciplinaires.

1.1. La notion de faute disciplinaire.

1.1.1. Les fautes disciplinaires et les autres manquements.

Selon la nature des obligations auxquelles sont soumis les fonctionnaires, l'administration dispose de mesures de nature très différente pour sanctionner les manquements à ces obligations.

La catégorie la plus importante comprend des manquements fautifs à des obligations professionnelles que les intéressés sont tenus de respecter, ces manquements étant qualifiés de fautes disciplinaires. Les mesures qui sanctionnent ces manquements sont les sanctions disciplinaires.

Il convient de distinguer: les manquements qui ont le caractère de fautes professionnelles, à savoir des manquements à la déontologie, c'est-à-dire à ce que le fonctionnaire « doit » faire ou ne pas faire, les « manquements aux obligations de la fonction », (pour reprendre la formule classique de la jurisprudence) et les manquements à des obligations à caractère moral, à ce que l'on désigne généralement comme des manquements à l'éthique professionnelle, qui ne peuvent pas être censurés comme des fautes professionnelles, mais dont l'administration peut tenir compte pour, par exemple, la notation et la promotion des intéressés. On peut citer, pour illustrer ce point, le cas du fonctionnaire qui ne fait pas ou fait mal son travail, et celui qui fait tout juste ce qu'il lui est demandé de faire, sans aller au-delà.

Mais, pour poursuivre cet exemple, le fait de ne pas faire ou de mal faire son travail n'est pas nécessairement une faute justifiant une sanction professionnelle. Tel n'est pas le cas notamment si le fonctionnaire souffre de troubles physiques ou mentaux, ou si son comportement révèle une insuffisance professionnelle dont il ne peut être rendu responsable.

En outre, il y a d'autres fautes qui correspondent à des infractions définies par des textes qui n'ont pas pour objet d'édicter des règles professionnelles, mais de sanctionner des comportements socialement répréhensibles par des peines différentes des sanctions professionnelles. C'est le cas des fautes pénales, mais les fautes pénales ont en principe également le caractère de fautes professionnelles disciplinairement sanctionnables.

En effet la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui constitue le titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires et s'applique aux trois fonctions publiques (Etat, Territoriale et Hospitalière), dispose en son article 29 : « *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 sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* ».

S'agissant des mêmes faits répréhensibles, les poursuites pénales et les poursuites disciplinaires sont engagées de manière indépendante : « *Considérant que la circonstance qu'une instance pénale était en cours à l'encontre de M. Capel ne faisait pas obstacle à ce que soit engagée, à raison des mêmes faits, une procédure disciplinaire, ni à ce que soit prononcée, pour les faits dont il s'agit, une sanction disciplinaire, alors même que n'était pas terminée la procédure judiciaire* » (CE, 21 juillet 1995, Capel, Req. n° 151765).

Enfin, il y a des fautes qui correspondent à des manquements à des obligations précises définies dans des textes particuliers, et qui sont distinctes des fautes disciplinaires. Ce sont, par exemple, les fautes sanctionnées par la cour de discipline budgétaire et financière.

1.1.2. Les caractéristiques des fautes disciplinaires

1.1.2.1. L'absence d'incrimination précise

La caractéristique principale des fautes disciplinaires est qu'il n'existe pas d'incrimination précise, c'est-à-dire de définition des actes qui auraient le caractère de fautes disciplinaires.

C'est la différence essentielle avec les fautes pénales, qui ne peuvent être sanctionnées que si un texte - législatif pour les crimes et délits, réglementaire pour les contraventions - en a donné une définition. Pour ces fautes pénales, on applique le principe *nullum crimen sine lege*, c'est-à-dire il n'y a pas d'infraction sans texte. Par ailleurs, les textes pénaux précisent la nature des sanctions dont sont passibles ceux qui commettent de telles fautes.

Assurément, certains textes de la fonction publique énumèrent des fautes de nature à entraîner des sanctions disciplinaires.

C'est, en ce qui concerne le statut général, le cas des articles 25 à 29 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

C'est également le cas de textes particuliers, comme par exemple le décret du 18 mars 1986 portant Code de déontologie de la police nationale, ou du décret n° 2003-735 du 1^{er} août 2003 portant Code de déontologie des agents de police municipale. Mais ces documents n'énumèrent qu'un nombre réduit de fautes, et de telles énumérations ont essentiellement pour but de donner des exemples, qui n'ont rien de limitatif, des principales fautes à ne pas commettre. De plus, ils n'assortissent ces fautes d'aucune sanction déterminée.

C'est à l'autorité disciplinaire, sous le contrôle du juge administratif, qu'il appartiendra de décider si les agissements reprochés au fonctionnaire ont le caractère de faute disciplinaire, et de qualifier ainsi la nature de ces agissements.

Le fait qu'il n'existe pas de définition limitative des fautes disciplinaires n'implique nullement que de telles fautes seraient qualifiées comme telles de manière arbitraire par l'autorité disciplinaire. La décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989 (n° 88-248 DC) relative à la liberté de communication, qui portait sur une autorisation administrative, peut être transposée en la matière ; le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'appliquée en dehors du droit pénal l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements* ».

De toute manière, le juge administratif contrôle la qualification de faute disciplinaire donnée par l'administration aux agissements qu'elle a sanctionnés, et ce faisant, se réfère aux obligations des fonctionnaires.

1.1.2.2. La référence possible à l'ensemble du comportement professionnel du fonctionnaire

En matière disciplinaire, plusieurs faits de nature différente peuvent être pris en compte pour une même sanction.

Il a même été admis que l'autorité disciplinaire puisse saisir le conseil de discipline d'un seul grief, et que le conseil, prenant connaissance de l'ensemble du dossier de l'agent, tienne compte, dans son avis, d'autres éléments, dès lors que l'agent a été mis à même de s'expliquer sur ces autres éléments (CE, 8 octobre 1990, ville de Toulouse c/Mirguet, Rec. p. 270).

L'autorité compétente pour prononcer une sanction disciplinaire peut ainsi ne pas se limiter aux seuls faits dont elle a été saisie, mais peut prendre en compte l'ensemble du comportement de l'agent.

La décision de Section, 8 juin 1956, Dardenne, Rec. p. 239, concerne les juridictions disciplinaires de l'ordre des médecins, mais énonce un principe général : « *Considérant qu'en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire contraire les juridictions disciplinaires [...] saisies d'une plainte contre un praticien, peuvent légalement, sous réserve que soient respectés les droits de la défense, connaître de l'ensemble du comportement professionnel de ce praticien et ne sont pas tenues de limiter leur examen aux seuls faits dénoncés par la plainte* ».

L'autorité compétente peut notamment tenir compte de faits intervenus en dehors du service, essentiellement dès lors que ces faits sont de nature à jeter la déconsidération sur l'administration : « *Les faits retenus à l'encontre du sieur B. ont entraîné une condamnation définitive en vertu de l'article 334 du Code pénal ; bien qu'étrangers au service, ces faits sont incompatibles avec l'exercice d'une fonction publique et, comme tels, étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire* » (CE, 9 décembre 1970, Beauville, Rec. T. p. 1097).

« *Le fait pour un gardien de la paix d'avoir dérobé à plusieurs reprises de l'argent au domicile d'un ami justifie sa révocation, quel qu'ait été le montant des sommes dérobées, et même si la plainte déposée par la victime avait été classée sans suite par le procureur de la République* » (CAA Paris, 19 novembre 1998, Mlle V., Req. n° 97PA00874, CFP mai 1999) ; voir également 12 juin 1998, ministre de l'Intérieur, Req. n° 148874.

Toutefois, certains autres actes commis en dehors du service peuvent également justifier des sanctions : « *Le fait, pour un fonctionnaire, d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative, a le caractère d'une faute disciplinaire* » (CE, 3 novembre 1999, M. Marajo, Req. n° 185474).

C'est ce que l'on appelle la saisine *in personam*, alors que le juge pénal est saisi *in rem*, c'est-à-dire des seuls faits qui lui ont été déférés.

L'autorité compétente peut ainsi, « *dans l'appréciation de la sanction à prononcer, [...], légalement faire état du fait que les fautes reprochées à la dame L. avaient été précédées d'un manquement antérieur à la discipline, dès lors qu'il ne s'agissait pas d'infliger à la*

dame L. une seconde sanction à raison des mêmes faits » (CE, Section, 15 février 1963, Dame Leray, Rec. p. 97).

Elle prend ainsi en considération non pas seulement tel ou tel fait isolé imputable à l'agent, mais un ensemble d'attitudes ou de faits, un « comportement général ».

Cette possibilité peut au demeurant jouer en sens inverse, car il a été jugé que l'instance disciplinaire d'appel peut, sans entacher son avis d'une erreur manifeste d'appréciation, « *tenir compte de tous les efforts, même postérieurs à la sanction, accomplis par l'intéressé pour améliorer son comportement* » (CE, 20 décembre 1985, Centre hospitalier Auban-Moët d'Épernay, Rec. p. 289).

Il faut signaler que si les fonctionnaires bénéficient de la protection de l'administration contre les menaces, diffamations, outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions (actuellement par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983), cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que l'administration puisse sanctionner les fautes disciplinaires qui lui sont dénoncées par des tiers (CE, 28 octobre 1970, Delande, Rec. p. 620).

1.1.2.3. La responsabilité de l'agent dans les manquements reprochés

La faute disciplinaire est en principe appréciée objectivement, et son auteur ne peut notamment pas invoquer son irresponsabilité disciplinaire en se prévalant de sa bonne foi (CE, Section, 18, novembre 1966, Chabaud, Rec. p. 611), ni de la contrainte, sauf si elle a eu un caractère irrésistible (CE, 11 février 1949, Hubert, Rec. p. 73).

Toutefois, dans certains cas, le fonctionnaire peut manquer à ses obligations, comme par exemple ne pas exécuter ses fonctions ou mal les exécuter, mais ces manquements ne sont pas assimilés à des fautes, car l'intéressé ne peut en être regardé comme responsable.

C'est le cas des agissements dus à des troubles physiques ou mentaux : « *À raison d'une maladie mentale, pour laquelle il était en traitement depuis plusieurs années et qui, eu égard à sa nature, pouvait ne pas avoir été décelée par le médecin du travail qui l'avait toujours déclaré apte à son emploi, M. P. ne pouvait être regardé comme responsable de ses actes au moment des faits susmentionnés ; que par suite, si lesdits faits pouvaient conduire à engager une procédure non disciplinaire appropriée à l'état de santé du requérant, ils ne permettaient pas de prononcer légalement une sanction contre lui* » (CE, 2 juillet 1980, Centre hospitalier de Saint-Quentin c/Pruvot, Rec. p. 297).

Mais si l'état pathologique est imputable à l'intéressé lui-même (éthylisme), les agissements peuvent être regardés, comme fautifs (CE, 22 juin 1962, ministre des Finances c/Pimounet, Rec. T. p. 1004 ; CE, 22 décembre 1965, Vialle, Rec. p. 705).

C'est aussi le cas de l'insuffisance professionnelle. La jurisprudence a annulé à de nombreuses reprises des sanctions infligées pour motifs disciplinaires, au motif que dans les circonstances de l'affaire il s'agissait d'une incapacité de l'agent, et non d'une mauvaise volonté de sa part. Il n'y avait ainsi pas de faute disciplinaire.

Une mauvaise organisation du travail relève de l'insuffisance professionnelle et non de la discipline (CE, 28 février 1962, Léandri, Rec. T. p. 1004).

Le comportement de M. P., directeur d'hôpital, a été à l'origine de nombreux et violents incidents tant avec les organes délibérants qu'avec le personnel administratif et soignant ainsi qu'avec le corps médical de tous les établissements hospitaliers où il a successivement été affecté ; ces incidents ont gravement compromis la bonne marche de ces établissements ; dès lors, M. P. devait être regardé comme ne présentant pas les aptitudes nécessaires à l'exercice des fonctions qu'il occupait ; les faits retenus contre lui caractérisent l'insuffisance professionnelle (CE, 19 janvier 1979, ministre de la Santé, Rec. p. 21).

Une exclusion temporaire de fonctions a été prononcée à l'encontre d'une enseignante en raison de son incapacité à faire régner l'ordre dans sa classe, de son insuffisance pédagogique et de son inaptitude totale à la communication, rendant impossible son intégration dans une équipe éducative ; *« ces faits relèvent de l'inaptitude professionnelle et ne sont pas de nature à justifier légalement l'application d'une sanction disciplinaire ; en prononçant, à l'égard de ce professeur, une sanction uniquement fondée sur des motifs révélant une inaptitude professionnelle, le recteur a commis une erreur de droit »* (CE, 25 mars 1988, Mlle Rymdzionek, Req. n° 84889).

Tel n'est évidemment pas le cas si l'agent n'a pas fait preuve d'insuffisance professionnelle, mais d'une négligence professionnelle qui, elle, est fautive. Il s'agit, par exemple, de la « désinvolture systématique » avec laquelle l'agent avait rempli ses fonctions (CE, 23 novembre 1988, Toulotte, Req. n° 51836) ou du manquement d'un supérieur à surveiller le travail de ses subordonnés : *« Mlle J. a été déplacée d'office pour avoir manqué de vigilance et n'avoir pris aucune mesure pour s'assurer que les fonctionnaires placés sous son autorité étaient présents au service alors que certains d'entre eux avaient abandonné leur poste [...] »* (CE, 24 juillet 1985, Mlle Joly, Rec. p. 244).

Mais il a été, jugé qu'un licenciement pour insuffisance professionnelle qui était en réalité fondé sur des motifs disciplinaires était illégal (CE, 27 octobre 1987, Élisée, Req. n° 75703 ; CE, 16 octobre 1992, Chambre d'agriculture des Ardennes, Rec. T. p. 1077). Néanmoins, cette jurisprudence, fondée sur la circonstance que de telles mesures n'auraient pu être prononcées qu'en respectant la procédure disciplinaire, semble moins justifiée sur le plan des principes dès lors qu'un licenciement pour insuffisance professionnelle ne peut plus désormais intervenir qu'après observation de la procédure disciplinaire (voir ci-après). Par ailleurs, il a été également jugé que pour prendre une décision de mutation ou même de licenciement pour insuffisance professionnelle, qui n'a pas le caractère de sanction disciplinaire, l'autorité administrative peut se fonder sur l'ensemble de la manière de servir de l'agent, en retenant des faits qui en eux-mêmes constitueraient des fautes disciplinaires (CE, 19 février 1954, Couture, Rec. p. 116).