

Faute disciplinaire et faute pénale : une relation subtile

Contrairement à une idée reçue, lorsqu'un même fait constitue à la fois un manquement à la discipline et une infraction pénale, l'instance disciplinaire est largement indépendante de l'instance pénale. Il est ainsi possible de conduire une procédure disciplinaire sans attendre le jugement pénal. Toutefois, lorsque ce dernier établit les faits, l'autorité disciplinaire doit en tenir compte, ce qui ne signifie pas qu'elle se trouve toujours liée.

L'article 29 de la loi de 83 (1) distingue l'instance disciplinaire de l'instance pénale. La question est alors de savoir ce que signifie cette distinction pour l'autorité disciplinaire. La jurisprudence a répondu en précisant que « les procédures pénales et disciplinaires engagées à l'occasion d'un acte ou d'un comportement reprochés à un fonctionnaire ont des objectifs différents et sont indépendantes l'une de l'autre » (2).

Il en résulte que l'autorité disciplinaire peut engager une action disciplinaire indépendamment de l'action pénale. Cependant, elle doit tenir compte du jugement pénal lorsque la sanction intervient postérieurement à celui-ci, et inversement doit procéder à un réexamen de la sanction devenue définitive, intervenue antérieurement à la décision du juge pénal, lorsque celui-ci prononce une relaxe.

L'AUTORITÉ DISCIPLINAIRE PEUT ÊTRE ENGAGÉE INDÉPENDAMMENT DE L'ACTION PÉNALE

Il résulte du principe de l'indépendance des procédures disciplinaire et pénale que lorsqu'un même fait constitue à la fois un manquement à la discipline et une infraction, l'action disciplinaire n'est pas pour autant subordonnée à l'existence d'une poursuite pénale. Dès lors, il n'est pas nécessaire de déposer une plainte pénale pour engager des poursuites disciplinaires pour des faits qui sont également pénalement répréhensibles. Plus encore, le fait qu'une instance pénale est en cours à l'encontre d'un agent public ne fait pas obstacle à ce que soit engagée, à raison des mêmes faits, une procédure disciplinaire, ni à ce que soit prononcée une sanction disciplinaire avant l'intervention d'un jugement au pénal (3).

En pratique, cela signifie que l'autorité disciplinaire pourra sans risque engager une procédure disciplinaire sans attendre le jugement pénal, si elle peut elle-même établir les faits sans difficulté. En revanche, si les faits ne peuvent être facilement établis, il est préfé-



nable d'attendre le jugement pénal pour s'appuyer sur celui-ci, quitte à suspendre l'agent en vertu de l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

L'AUTORITÉ DISCIPLINAIRE LIÉE PAR LE JUGE PÉNAL

L'autorité disciplinaire est liée par les constatations du juge pénal sauf dans certains cas de relaxe rendue aux motifs que les faits reprochés ne sont pas suffisamment établis. Que se passe-t-il lorsque l'administration n'entend sanctionner l'agent fautif qu'après qu'un jugement pénal ait été rendu ? Si l'autorité disciplinaire décide de différer sa décision disciplinaire jusqu'à ce que le juge pénal ait statué, elle sera alors dans l'obligation de tenir compte non seulement de la nature et de la gravité des faits répréhensibles, mais aussi de la situation d'ensemble de l'agent à la date du prononcé de la sanction, compte tenu notamment des éléments recueillis et des constatations faites par le juge pénal (4).

« L'autorité disciplinaire peut engager une action disciplinaire indépendamment de l'action pénale »

Guillaume Glénard

guillaume.glenard@landot-avocats.net

Professeur agrégé de droit public, Université d'Artois, et avocat associé au barreau de Paris, Cabinet Landot & Associés

“ Que se passe-t-il lorsque l'administration n'entend sanctionner l'agent fautif qu'après qu'un jugement pénal ait été rendu ? ”

En réalité, il faut distinguer deux situations :

- la première est celle où l'agent a fait l'objet d'une condamnation pénale : dans ce cas, les faits constatés par le juge pénal et qui commandent nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée s'imposent à l'administration comme au juge administratif. Si tel n'était pas le cas, il pourrait y avoir deux décisions juridictionnelles (la pénale et l'administrative) revêtues de l'autorité de la chose jugée – donc dotée d'une force de vérité légale – qui pourrait être divergente sur les faits. On conçoit que dès lors qu'un juge a considéré que des mêmes faits ne sont pas établis, un autre ne puisse dire qu'ils le sont ;
- la seconde est celle d'un jugement de relaxe rendu aux motifs que les faits reprochés ne sont pas établis ou qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il appartient alors à l'autorité administrative d'apprécier si les mêmes faits sont suffisamment établis sur le plan disciplinaire, puis, dans l'affirmative, s'ils justifient l'application d'une sanction disciplinaire en l'état des éléments qui lui sont soumis. Il convient de préciser que ces éléments peuvent, d'ailleurs, être différents de ceux qu'avait connus le juge pénal, tant sur l'exactitude matérielle des faits retenus que sur leur qualification juridique (5).

QUAND L'ADMINISTRATION DOIT PROCÉDER À UN NOUVEL EXAMEN

Lorsque postérieurement à la sanction disciplinaire infligée à l'agent, le juge pénal considère les faits comme non établis, l'administration doit procéder à un nouvel examen. Puisque l'administration peut infliger une sanction disciplinaire avant même que le juge pénal saisi des mêmes faits se soit prononcé, il peut arriver que l'appréciation de la réalité des faits soit différente. Cela n'entraîne pas de difficulté lorsque l'agent a attaqué la sanction disciplinaire devant le juge administratif et que celui-ci ne s'est pas encore prononcé. Ce dernier tiendra compte du jugement pénal, comme on l'a vu, pour apprécier la légalité de la sanction. En revanche, cela pose un problème lorsque la sanction disciplinaire est devenue définitive à la date du jugement pénal – le caractère définitif de la sanction résulte du fait qu'elle ne puisse plus être atta-

quée en raison de l'expiration du délai de recours contentieux ou de ce que l'agent n'a pas interjeté appel de la décision du tribunal administratif qui avait donné raison à l'administration. Dans ce cas, la sanction disciplinaire n'est pas pour autant illégale et l'agent n'a pas droit, notamment, à sa réintégration (6). Toutefois, la décision pénale constitue un fait nouveau qui impose à l'administration de procéder à un nouvel examen de la situation de l'agent pour déterminer si, compte tenu de ce nouveau fait, il y a lieu de modifier la sanction, et le cas échéant de procéder à la réintégration de l'agent (7). Autrement dit, soit l'administration reviendra sur la sanction parce qu'elle estime que le jugement de relaxe l'a conduite à reconsidérer la réalité de la faute disciplinaire, soit elle confirmera la sanction parce qu'elle estime que le motif de la relaxe ne remet pas en cause l'exactitude matérielle des manquements.

Prenons comme exemple l'agent en situation de cumul d'activités illégal. Ce cumul peut révéler deux manquements : d'une part, un cumul illégal parce que l'agent n'a pas sollicité l'autorisation de son supérieur hiérarchique, d'autre part, une prise illégale d'intérêt qui est une infraction pénale. Si le juge pénal relaxe l'agent du chef de la prise illégale d'intérêt parce que l'infraction n'est pas constituée, cela ne veut pas dire pour autant que l'agent ne peut pas être sanctionné sur le plan disciplinaire. Il reviendra seulement à l'administration de réexaminer la sanction à la lumière du seul manquement aux règles du cumul d'activités. En revanche, si l'administration a sanctionné un agent pour un vol qu'il aurait commis, mais que par la suite le juge pénal considère les faits comme non établis, l'administration n'aura d'autre possibilité que de réintégrer l'agent. Ces deux exemples montrent combien la relation entre la faute disciplinaire et la faute pénale est empreinte de subtilité. ■

1. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
2. CE, 30 juillet 2003, Houlle, req. n° 232238, Rec. T. 835.
3. CE, 27 mai 1955, Dame Kowalewski, req. n° 14646, Rec. 297 ; CE, 9 mars 1956, Dame veuve Audic, Rec. T. 690 ; CE, 15 juillet 1959, Bouguedra Abdelkader, Rec. 453 ; CE, 13 décembre 1968, Ministre des Finances c/ sieur Gomard, Rec. 652 ; CE, 27 janvier 1993, Ivars, Rec. tables 852 ; CE, 21 juillet 1995, Capel, req. n° 151765, AJDA 1996, p. 83, obs. S. Salon.
4. CE, 27 juillet 2009, Ministre de l'Éducation nationale, req. n° 313588.
5. CE, 11 mai 1956, Chomat, Rec. 200 ; CE, 6 mars 1968, Sieur Laouni, req. n° 71554, Rec. 160 ; CE, 14 avril 1995, Centre hospitalier de Tourcoing, req. n° 116278.
6. CE, 7 février 1958, Sieur Ferrandez, req. n° 20678, Rec. 84 ; CE, 13 juillet 1966, Sieur Goudinoux, Rec. 469.
7. CE, 3 mai 1963, Sieur Alaux, req. n° 56932, Rec. 261 ; CE, Sieur Goudinoux, préc. ; CE, 6 décembre 2002, Stinovic, req. n° 237518.

Le texte de référence

« 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. »
Article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

DOC
DO

À lire

Sur www.lettreducadre.fr, rubrique « au sommaire

du dernier numéro »

- **Sanction : une liberté fondamentale, La Lettre du cadre territorial n° 406, 1^{er} septembre 2010.**
- **Sanctions disciplinaires : faire le bon choix, La Lettre du cadre territorial n° 405, 15 juillet 2010.**
- **Fautes disciplinaires : une appréciation globale, La Lettre du cadre territorial n° 403, 15 juin 2010.**

Pour se former

Formation d'Experts :

Discipline : de la faute à la sanction à Lyon le 21/09

Renseignements au 04 76 65 61 00 ou par e-mail formation@territorial.fr