

Statut

Action disciplinaire et mise en cause pénale

Action disciplinaire et action pénale ne coïncident que rarement. Ce découplage des procédures doit interroger l'autorité territoriale sur la meilleure stratégie à mettre en place.

LES AUTEURS



LORÈNE CARRÈRE,
avocate à la cour,
cabinet Seban
et associés



SIMON AYRAULT,
avocat à la cour,
cabinet Seban
et associés

Le principe est connu : la procédure disciplinaire est menée sans préjudice des peines prévues par la loi pénale (1). Ainsi, l'action disciplinaire est indépendante de l'instance pénale et l'agent peut se voir infliger pour les mêmes faits, deux sanctions : l'une pénale, l'autre disciplinaire (2). Cette indépendance est réciproque, la sanction disciplinaire peut intervenir quand bien même la juridiction répressive n'a pas encore statué (3) et la décision disciplinaire n'a, quant à elle, aucune influence sur l'action pénale (4).

Mais derrière ce principe se cache une réalité plus complexe, car les temps de l'action disciplinaire et de celle pénale cohabitent parfois difficilement. Ainsi, les interactions entre les procédures disciplinaire et pénale pourront intervenir au cours des trois grandes étapes du processus disciplinaire. La procédure pénale aura, tout d'abord, un impact direct sur la mesure de suspension de l'agent. Ensuite, elle interviendra au stade de la qualification de la faute disciplinaire, que celle-ci ait été commise à l'occasion de l'exercice des fonctions ou en dehors du service et concerne des faits de vie privée. Enfin, la procédure pénale peut avoir des incidences variées sur l'issue de la procédure disciplinaire, et peut, dans certains cas, contraindre l'autorité territoriale quant aux faits qui peuvent être sanctionnés.

à quatre mois (6). Dans tous les cas, les poursuites pénales permettent de justifier la suspension de l'agent. La jurisprudence ainsi qu'une réponse ministérielle ont précisé ce qu'il fallait entendre par poursuites pénales (7). L'action publique peut ainsi être considérée comme mise en œuvre lors de l'ouverture d'une information judiciaire sur un réquisitoire introductif du parquet ou à la suite d'une plainte avec constitution de partie civile de la victime mais, également, en cas de citation devant le tribunal ou de procès-verbal de comparution immédiate. Dès lors que ces actes concernent ou visent un agent, celui-ci pourra donc être suspendu, par exemple s'il est mis en examen et, à plus forte raison, placé en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire.

À NOTER

Si une décision pénale remet en cause la matérialité des faits, l'agent pourra solliciter le réexamen de sa situation.

A l'inverse, la suspension ne pourra plus être prolongée dans l'hypothèse où l'agent fait l'objet d'une ordonnance de non-lieu rendue par le juge d'instruction, d'un jugement de relaxe ou d'acquiescement. Cependant, il a été jugé que : « l'agent peut donc bénéficier de cette mesure [la suspension] aussi longtemps qu'aucun jugement définitif n'a été rendu à son égard, c'est-à-dire aussi longtemps que toutes les voies de recours contre la décision du juge pénal n'ont pas été épuisées. Il en va ainsi à l'égard de l'agent mis en examen, puisque non encore jugé, comme à l'égard de celui condamné par le tribunal correctionnel disposant du délai d'appel ou ayant interjeté appel, puisque non définitivement jugé » (8). Ainsi, l'appel interjeté par un agent suspendu à l'encontre d'un jugement de condamnation peut donc permettre de prolonger la suspension jusqu'au prononcé du jugement d'appel.

En prenant de telles décisions de prolongation de la suspension, « l'administration n'a ni préjugé la décision à intervenir sur le plan pénal ni présumé la culpabilité de l'intéressé » (9). Ainsi, elle n'aura pas commis de faute en procédant à la suspension d'un agent durant le temps de la procédure pénale. Mais, si une ordonnance de non-lieu est rendue à l'issue de cette procédure et qu'en l'absence d'éléments probants issus de l'enquête administrative la procédure disciplinaire s'interrompt, l'agent peut engager la responsabilité sans faute de son employeur du fait des conséquences financières et morales d'une telle décision (10).

La suspension de l'agent

La suspension des fonctionnaires territoriaux est possible « 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 suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline » (5). Cette suspension ne peut, en général, aller au-delà d'une période de quatre mois, mais il est précisé que « si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions ». Les principes qui guident la suspension des agents non titulaires sont très proches. La principale différence avec les agents titulaires étant que cette suspension n'est pas, dès l'origine, limitée

La faute commise

Les faits commis dans l'exercice des fonctions

Une procédure pénale peut être déclenchée pour des faits commis dans l'exercice des fonctions. Dans ce cas, l'employeur aura la plupart du temps procédé à un signalement au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale, voire déposé plainte en se constituant partie civile (11). Dans cette dernière hypothèse, la collectivité n'a pas un accès illimité aux pièces pénales. En effet, durant le temps de l'enquête préliminaire ou pendant la durée de l'instruction, le principe reste que la procédure est secrète.

En cas d'instruction et sous réserve que l'employeur ait la qualité de partie civile, son avocat pourra consulter les pièces du dossier et, s'il en fait la demande, obtenir l'autorisation du juge d'en transmettre une copie à la collectivité qu'il représente. Toutefois, cette communication ne pourra se faire que si le client de l'avocat, à savoir la collectivité, s'engage à ne pas communiquer les pièces à un tiers (12) ce qui limite leur utilisation dans l'hypothèse d'une procédure disciplinaire.

En outre, et dans le cadre d'une enquête préliminaire, le procureur de la République peut tarder à donner son autorisation à l'expédition des pièces ou tout simplement la refuser (13), voyant dans une hypothétique transmission au conseil de discipline une atteinte à la présomption d'innocence du prévenu. C'est la raison pour laquelle il est recommandé à l'autorité territoriale de fonder son action disciplinaire sur enquête administrative approfondie.

En effet, l'ouverture d'une information judiciaire n'est en aucun cas un élément suffisant pour justifier une mesure disciplinaire, l'autorité territoriale devant établir la réalité du manquement. Il est, par conséquent, préférable d'être en mesure de conduire une action disciplinaire à son terme sans dépendre des seuls actes d'enquête ou d'instruction. Mais les investigations menées par les enquêteurs pouvant être nécessaires à établir la réalité des manquements disciplinaires, le conseil de discipline pourra reporter son avis à l'issue de la procédure pénale dès lors que le décret relatif à la procédure disciplinaire prévoit que « lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites devant un tribunal répressif, le conseil de discipline peut, à la majorité des membres présents, proposer de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'à l'intervention de la décision du tribunal » (14). Pour autant, l'employeur n'est pas tenu de suivre cette proposition et il peut décider de prononcer une sanction sans attendre que la sanction pénale ne soit prononcée.

Les faits commis en dehors du service

La question se pose, ensuite, de savoir si les faits commis en dehors du service peuvent servir de fondement à une procédure disciplinaire. Le principe est que si les faits commis sont incompatibles avec les fonctions effectivement exercées par l'agent, alors ils sont susceptibles de constituer une

faute disciplinaire. Tel est le cas pour un agent condamné par le tribunal correctionnel à six mois d'emprisonnement à la suite d'agressions commises en réunion et avec arme à la sortie d'une discothèque, quand bien même il s'agit là de faits relevant de sa vie privée (15). Mais ces faits ne doivent pas être sans aucun lien avec le service.

Trois critères pertinents permettent d'identifier des faits de vie privée susceptibles d'être qualifiés de faute disciplinaire (16). Le premier est celui de l'atteinte à la réputation du service, laquelle est renforcée par la publicité des faits et leur divulgation par voie médiatique. Le deuxième est celui de faits dont la gravité est, à elle seule, incompatible avec l'exercice des fonctions publiques exercées par l'agent. Un tel critère est, par exemple, retenu en cas de vols (17), de consommation de stupéfiants par un policier (18) ou dans la gestion commerciale d'un club échangiste (19). Le troisième est celui de manquements aux obligations de réserve, de secret et de discrétion professionnelle. Le juge

À NOTER

S'il est possible de sanctionner des faits de vie privée d'un agent, la principale difficulté résidera dans l'établissement de leur matérialité.

cherche à savoir si le maintien en fonction de l'agent est de nature à troubler le bon fonctionnement du service (20). S'il est donc possible de sanctionner des faits de vie privée, la principale difficulté résidera dans l'établissement de leur matérialité. En effet, dans la plupart des cas, l'employeur aura été informé de ces faits par voie de presse ou parce que son agent aura fait l'objet d'une garde à vue ou aura été placé sous contrôle judiciaire et sera donc dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Il est vrai que le parquet peut informer l'administration des poursuites pénales et des condamnations définitives prononcées à l'encontre de ses agents (21). Mais, dans les faits, cette information est rarement transmise.

N'ayant pas la qualité de victime, l'employeur public ne pourra pas se constituer partie civile et il n'aura donc pas accès aux pièces de la procédure. Il ne pourra avoir communication que du seul jugement, lorsqu'il sera définitif. De ce fait, les services du procureur de la République ou le juge d'instruction refuseront de fournir la moindre information, en raison du secret de l'enquête, de l'instruction et du principe de la présomption d'innocence.

Enfin, le recours aux services d'une agence de détectives privés pour vérifier la réalité des faits commis en dehors du service est contesté. Si le juge administratif l'accepte sous des conditions très restrictives (22), la Cour de cassation y voit une atteinte à la vie privée du salarié et un moyen de preuve illicite (23).

Sans attendre l'issue de la procédure pénale, il sera donc très difficile, pour l'employeur, d'établir la matérialité de faits relatifs à la vie privée de l'agent en vertu de laquelle il fonderait une mesure disciplinaire. Dans ces conditions, il sera alors prudent de suspendre l'agent tant qu'une condamnation pénale définitive n'aura pas été prononcée (24). Toutefois, cette solution n'est pas toujours envisageable dès lors qu'un délai conséquent pourra s'écouler avant qu'une décision judiciaire définitive n'intervienne. (•••)

RÉFÉRENCES

- Code de procédure pénale, art. 114, 114-1 et R.155.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 29 et 30.
- Décret n° 89-677 du 18 septembre 1989, art. 13.

RÉFÉRENCES

«10 questions sur la responsabilité pénale des agents territoriaux», S. Soykurt, «La Gazette» du 23 janvier 2012, p. 64.

Issue de la procédure pénale et ses incidences sur la procédure disciplinaire

L'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'à la constatation par le juge pénal de la matérialité des faits (25). Ainsi, et lorsque la sanction disciplinaire a été prise avant que la procédure pénale ne soit terminée, l'intervention de la décision de la juridiction pénale n'a pas pour effet de remettre automatiquement en cause le bien fondé de la sanction prise. Mais si une décision du juge pénal intervient et que la matérialité des faits est remise en cause, l'agent pourra solliciter de son administration un réexamen de sa situation (26) et contester un éventuel refus devant la juridiction administrative. De même, lorsque le jugement de relaxe ou d'acquiescement intervient et que l'agent a engagé un recours devant le juge administratif contre la sanction prise à son encontre, celui-ci, lorsqu'il statue en appel ou en cassation, pourra prendre en compte la décision du juge pénal alors même que celle-ci n'était pas connue lors de l'examen du recours devant le tribunal administratif (27).

Il ne suffit pas qu'un jugement de relaxe ou d'acquiescement intervienne pour qu'il remette en cause le bien fondé de la sanction. Ce n'est qu'en vérifiant si les conclusions du jugement remettent en cause expressément la matérialité des faits et non uniquement leur qualification pénale que la sanction disciplinaire peut être remise en question (28). Lorsque la sanction intervient après le prononcé du jugement pénal, l'employeur public ne sera pas lié non plus par les conséquences juridiques que le juge pénal a pu tirer des faits qui lui sont soumis, mais uniquement sur la reconnaissance de la seule matérialité des faits. Ainsi, une relaxe (29) pour vice de procédure ou au bénéfice du doute, un classement sans suite, un non-lieu (30) ou une absence de qualification pénale ne sont pas un obstacle au prononcé d'une sanction disciplinaire en ce qu'elles sont des décisions ne portant pas sur la matérialité des faits.

En tout état de cause, le fait pour l'administration de reporter la sanction disciplinaire à l'issue de la procédure pénale implique que les faits postérieurs à ceux sanctionnés, notamment l'amélioration du comportement de l'agent, soient pris en compte dans le choix de la sanction (31). Si les décisions de la juridiction pénale peuvent être un réel atout dans la constitution d'un dossier disciplinaire dès lors que

le conseil de discipline sera lié par la matérialité des faits mise en lumière par le juge, le délai de l'action disciplinaire ne permettra pas toujours d'attendre, dans l'intérêt du service, l'issue de l'enquête et l'intervention de jugement pour agir. L'autorité territoriale devra donc procéder à une enquête précise pour établir la matérialité des faits ou procéder à la suspension de l'agent en attendant le jugement pénal.

Projet de loi relatif aux droits et obligations des fonctionnaires

Des changements devraient intervenir dans les prochains mois avec le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires en cours de discussion. En l'état, il est prévu de mettre fin à l'imprescriptibilité de l'action disciplinaire : l'administration aura un délai de trois ans pour engager une procédure disciplinaire lorsqu'elle aura connaissance des manquements de l'agent. Ce délai sera interrompu en cas de poursuites pénales (32).

En outre, le projet de loi introduit des changements dans le dispositif de suspension. Le rétablissement dans les fonctions avec un dispositif de reclassement provisoire de l'agent devient le principe lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales (33). Ce n'est que lorsque les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service y feront obstacles que la suspension pourra être prolongée. Cette innovation répond à la volonté de ne pas éloigner du service des agents mis en cause ou en examen et dont le sort judiciaire peut mettre des années avant d'être connu. Son application pratique pourrait néanmoins poser des difficultés.

À RETENIR

➤ **Impacts.** La procédure pénale a un impact sur la mesure de suspension de l'agent et intervient au stade de la qualification de la faute disciplinaire. Elle peut aussi avoir des incidences sur l'issue de la procédure disciplinaire et contraindre l'autorité territoriale quant aux faits qui peuvent être sanctionnés.

(1) Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, art. 29.

(2) CE, 21 juillet 1995, req. n°151765.

(3) CE, 27 janvier 1993, req. n°115274.

(4) Crim., 8 novembre 1952: Gaz. Pal. 1953, I, 42.

(5) Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, art. 30.

(6) CAA de Bordeaux, 6 juillet 2001, req. n°97BXO2358.

(7) CE, 3 mai 2002, req. n°239436; CE, 19 novembre 1993, req. n°74235.

(8) Rép. min., n°93579, 9 mai 2006.

(9) CAA de Paris, 30 mars 2009, req. n°06PA02014.

(10) CAA de Nantes, 14 mars 2013, req. n°11NTO3202.

(11) Code de procédure pénale, art. 85.

(12) Code de procédure pénale, art. 114 et 114-1.

(13) Code de procédure pénale, art. R.155.

(14) Décret n°89-677 du 18 septembre 1989, art. 13.

(15) CE, 27 juillet 2006, req. n°288911.

(16) Lire «Errances de la vie privée et poursuites disciplinaires. Essai de typologie des critères utilisés par la jurisprudence», D. Jean-Pierre, JCP A 2006, p.1302.

(17) CE, 25 novembre 1994, req. n°137955.

(18) CE, 21 juillet 1995, req. n°151765.

(19) CE, 25 octobre 2006, req. n°286360.

(20) CAA de Douai, 28 mai 2008, req. n°07DA00492.

(21) Rép. min. n°3078, AN, 14 août 2007.

(22) CAA de Versailles, 20 octobre 2011, req. n°10VE01892.

(23) Cour de cass., chambre soc., 26 novembre 2002, n°00-42401.

(24) CE, 17 novembre 2010, req. n°315829.

(25) CE, 14 novembre 2007, req. n°296698.

(26) CE, 6 décembre 2002, req. n°237518.

(27) CE, 9 mars 2012, req. n°339851.

(28) CE, 24 octobre 1986, req. n°59929.

(29) CE, 21 septembre 2011, req. n°349222.

(30) CE, 5 mai 1976, req. n°98276.

(31) CE, 27 juillet 2009, req. n°313588; CAA de Douai, 25 juin 2008, req. n°07DA00142; CAA de Douai, 28 mai 2008, req. n°07DA00492.

(32) Article 27 du projet de loi relatif «aux droits des fonctionnaires», enregistré sous le n°1278 le 17 juillet 2013 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

(33) Article 26 du projet de loi relatif «aux droits des fonctionnaires».