

THÈSE / UNIVERSITÉ DE RENNES 1

Sous le sceau de l'Université Bretagne Loire

Pour le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES 1
Mention : Droit

**École doctorale DSP
Droit et Science Politique**

Présentée par

Elie Ghazo

Préparée à l'unité de recherche (UPRES EA-4640 IDPSP)
Institut du Droit Public et de la Science Politique
Faculté de Droit et Science Politique de Rennes 1

**Les relations entre les
actions disciplinaires et
pénales à l'encontre du
fonctionnaire civil en
France et au Liban**

**Thèse soutenue à Rennes
Le 09/11/2017**

Devant le jury composé de :

Gweltaz EVEILLARD

Professeur des Universités, Université de
Rennes 1 / Président

Jacques FIALAIRE

Professeur des Universités, Université de
Nantes / rapporteur

Caroline RENAUD-DUPARC

Maître de conférences, Université
d'Angers / rapporteur

Hélène MUSCAT

Maître de conférences, Université de
Rennes 1 / Directeur de thèse

Avertissement

L'université de Rennes 1 n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions sont considérées comme propres à leur auteur.

Je tiens à exprimer ma gratitude et mes profonds remerciements à ma Directrice Madame Muscat hélène, pour son appui permanent, sa disponibilité et ses précieux conseils tout au long de la rédaction de cette thèse.

Parce qu'un regard est parfois plus significatif que des paroles, j'espère qu'elle a vu dans le mien combien je lui suis reconnaissant.

Mes remerciements s'adressent également à ma famille et à mes amis pour leur soutien.

Que ceux qui ont participé de près ou de loin au bon déroulement de la réalisation de cette thèse, en me soutenant et en faisant preuve de patience, voient dans ces quelques lignes l'expression de ma sincère gratitude.

« Ils ne savaient pas que c'était impossible, alors ils l'ont fait »

TWAIN Mark.

SOMMAIRE

TABLE DES ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PREMIÈRE PARTIE

LES RELATIONS ENTRE L'ENGAGEMENT DES POURSUITES DISCIPLINAIRES ET PÉNALES

TITRE I – Les relations entre l'appréciation des faits à l'origine du déclenchement des poursuites disciplinaires et pénales

TITRE II – Les relations entre le déroulement des poursuites disciplinaires et pénales

DEUXIÈME PARTIE

LES RELATIONS ENTRE LES GARANTIES ET LES RECOURS EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE ET PÉNALE

TITRE I – Les relations entre les garanties offertes au fonctionnaire poursuivi en matière disciplinaire et pénale

TITRE II – Les relations entre les recours et la disparition des sanctions disciplinaires et pénales

CONCLUSION GÉNÉRALE

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

INDEX ALPHABÉTIQUE

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES ABRÉVIATIONS

A. Juridictions

• Bull. crim.	Bulletin des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation
• C.A.A.	Cour Administrative d'Appel française
• Cass.crim	Cour de cassation, Chambre criminelle
• C.C.	Décision du Conseil constitutionnel
• C.E.	Conseil d'État français
• C.E., Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État français
• C.E.L.	Conseil d'État libanais
• C.E., Sect.	Section du contentieux du Conseil d'État français
• CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
• CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
• CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
• DC	Décision du Conseil constitutionnel concernant la conformité à la Constitution
• T.A.	Tribunal Administratif français
• T.C.	Arrêt du Tribunal des conflits

B. Périodiques

• AFDC	Association française de droit constitutionnel
• AJDA	Actualité juridique Droit administratif
• AJFP	Actualité juridique Droit de la Fonction publique
• Cah. fonct. pub.	Cahiers de la fonction publique
• D.	Recueil Dalloz (Dalloz-Sirey depuis 1965)
• DP	Dalloz périodique
• DCE	Décisions du Conseil d'État libanais
• Dr. adm.	Revue de Droit Administratif
• Dr. Pén.	Droit pénal
• Dr. Soc.	Droit social

• EDCE	Études et Documents du Conseil d'État
• GAJA	Recueil des grands arrêts de la jurisprudence administrative
• Gaz. Pal.	Gazette du Palais
• GDCC	Recueil des grandes décisions du Conseil constitutionnel
• GAJC	Grande arrêts de la jurisprudence constitutionnelle
• J.O	Journal Officiel français
• J.O.L	Journal Officiel Libanais
• JCP A	La semaine juridique. JurisClasseur périodique Édition administrations et collectivités territoriales
• JCP G	La semaine juridique. JurisClasseur périodique Édition générale
• JCP	La semaine juridique. JurisClasseur
• LPA	Les petites affiches
• Pouvoirs	Revue Pouvoirs
• RD P	Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger
• RD pén.	Revue droit pénal
• Rec. cons.	Recueil des arrêts du Conseil constitutionnel
• Rec. T.	Tables annuelles de Recueil Lebon
• Rec.	Recueil des arrêts du Conseil d'État (français ou libanais)
• Rev. adm.	La Revue administrative
• RFDA	Revue française de droit administratif
• RFDC	Revue française de droit constitutionnel
• RISA	Revue internationale des sciences administratives
• RJA	Revue de la justice administrative (en arabe)
• RJC	Recueil de jurisprudence constitutionnel
• RJS	Revue de jurisprudence sociale
• RPDA	Revue pratique de droit administratif
• RPDP	Revue pénitentiaire et de droit pénal
• RPP	Revue politique et parlementaire
• RSC	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
• RTDH	Revue trimestrielle des Droits de l'Homme
• S.	Recueil Sirey

C. Éditions

- **CNRS** Centre national de la recherche scientifique
- **FNSP** Fondation national des sciences politiques
- **IFSA** Institut français des sciences administratives
- **IIAP** Institut international d'administration publique
- **La Doc. franç.** La Documentation Française
- **LGDJ** Librairie générale de droit et de jurisprudence
- **PUAM** Presses universitaires d'Aix-Marseille
- **PUF** Presses universitaires de France

D. Autres abréviations

- **al.** Alinéa
- **Art.** Article
- **Cf.** Conférer / Consulter
- **Chron.** Chronique
- **Coll.** Collection
- **Comm.** Commentaire
- **Concl.** Conclusions
- **C.P.** Code Pénal
- **C.P.P.** Code de procédure Pénale
- **éd.** Édition
- **ENA** École nationale de l'Administration
- **Fasc** Fascicule
- **IR** information rapide (recueil Dalloz)
- **n°** Numéro
- **Obs** Observations
- **p(p)** Pages(s)
- **req.** Requête
- **T.** Tome
- **vol.** Volume

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Si tous ceux qui sont dans les emplois publics en étaient dignes, les Etats seraient non seulement exempts de beaucoup d'accidents qui troublent souvent leur repos, mais jouiraient d'une félicité indicible »¹.

C'est ainsi qu'au XVII^{ème} siècle, dans son « *Testament Politique* », le Cardinal de Richelieu érigeait le bon comportement des fonctionnaires en condition indispensable du fonctionnement de l'Etat. Mais c'était là, sans nul doute, prêter beaucoup d'effets aux agissements des fonctionnaires, lesquels paraissent, tout du moins dans ces présents dires, être les grands responsables de la bonne santé de l'Etat. Quel honneur, pour ces derniers, s'ils pouvaient, à eux seuls, procurer à l'Etat cette « *félicité indicible* » !

Et pourtant, en pratique, cela ne semble pas être une vision si erronée que cela. En effet, beaucoup de fonctionnaires ne remplissent pas leurs fonctions de manière satisfaisante. Cela ne revient pas à dire forcément qu'ils commettent tous des fautes. Toutefois, certains peuvent parfois ne pas être « *dignes* » de leurs fonctions. A n'en pas douter, certains de ces comportements « *in* »-dignes seraient aujourd'hui considérés comme fautifs. C'est pourquoi, il peut parfois être nécessaire, afin de sauvegarder le bon fonctionnement du service public, d'user de mécanismes préventifs voire même répressifs qui viseraient à sanctionner ce type de comportement généralement fautif. En d'autres termes, des mécanismes visant à prévenir, avertir voire engager la responsabilité des fonctionnaires doivent exister.

La responsabilité des fonctionnaires trouve son fondement dans l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen qui dispose que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »². Le principe républicain qui ressort de cet article a pour fonction principale la protection de la liberté individuelle contre l'arbitraire du pouvoir de l'Etat et de ses agents³.

¹ Cité par Jean-Marie Pontier dans préface à « *La faute disciplinaire dans la fonction publique* », de Frédéric Laurie, T. I, PUAM, Marseille, 2002, p. 7.

² Art. 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 ; B. Strim, « *Les bases constitutionnelles du droit administratif* », LGDJ, 3^{ème} éd., Paris, 1999, p. 14.

³ L. Duguit, « *Traité de droit constitutionnel* », T. III, Boccard, 2^{ème} éd., Paris, 1930, n° 72, p. 285.

L'énoncé de ce principe à valeur constitutionnelle⁴ semble, dans un premier temps, ne justifier que les régimes de responsabilité pénale et/ou civile⁵ des fonctionnaires. Puis, dans un second temps, ne restreindre le champ d'application de ce dit principe qu'aux contrôles et inspections exercés sur les fonctionnaires⁶ ainsi qu'à l'existence d'une éthique propre à la fonction publique⁷. Alors même qu'en pratique et selon toute vraisemblance, l'étendue de son champ d'application devrait s'ouvrir à une responsabilité plus large incluant notamment la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires.

En effet, aucun obstacle ne semble se dresser entre l'application de l'article 15 sus-énoncé et la soumission des membres d'une institution publique à l'exigence consistant à rendre compte de leurs actes à cette institution. Le fondement de toute responsabilité exige, en principe, une faute⁸. Or, en réalité, dans chacune des hypothèses liées à cette responsabilité, le fonctionnaire en cause rend compte de l'existence de ses obligations à une autorité de nature juridictionnelle ou administrative. Présenté ainsi, le principe de la responsabilité disciplinaire ne devrait pas être traité différemment de celui des responsabilités pénale et civile.

La fonction répressive est l'une des plus importantes fonctions régulatrices de l'Etat. Par ce biais, il contrôle, compense ou neutralise les déviations de toutes natures risquant de remettre en cause l'ordre social. Il serait tout à fait erroné de croire que la poursuite pénale constitue la seule forme de poursuite répressive exercée à cette fin. Cette finalité peut, il est vrai, être réalisée par d'autres formes de poursuites qualifiées également de répressives, comme la poursuite disciplinaire des fonctionnaires⁹. Ainsi, le Conseil Constitutionnel a

⁴ C.C, 3 juillet 1986, DC 86-209, *RJC* I-266 ; *AIJC*, 1986, p. 424 et p. 442, Chron. B. Genevois ; *RDP*, 1989, p. 399, Chron. L. Favoreu ; C.E., 24 février 1988, « *C.G.T.* », Dr. Soc., 1989, p. 326, Concl. J. de Clausade. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé qu'une circulaire du ministre du travail relative à la discrétion professionnelle et à l'indépendance de jugement des directeurs départementaux et inspecteurs du travail n'a pas méconnu l'Art. 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

⁵ Cette responsabilité sera en principe écartée de notre champ d'étude.

⁶ L. Richer, « *La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* », Economica, Paris, 1993, p. 323.

⁷ D. Jean-Pierre, « *L'éthique du fonctionnaire civil* », LGDJ, Paris, 1999, p. 114.

⁸ Sûrement, sauf dans les cas où il y a une responsabilité sans faute. La nécessité de l'existence d'une faute disciplinaire comme fondement de la responsabilité disciplinaire est bien constaté par la doctrine où l'hypothèse d'une responsabilité disciplinaire sans faute est normalement écartée. Selon A. Légal et J. Brèthe de la Gressaye, « *cette exigence d'une faute pour justifier la sanction disciplinaire est regardée très généralement comme indispensable en matière de discipline des fonctions publiques* » (dans les institutions privées, Sirey, Paris, 1938, p. 102) ; V. aussi A. Mestre, note sous C.E., 22 mars 1929, « *Gros* », S. 1929, III, p. 129.

⁹ X. Prétot, « *Le droit répressif non pénal* », Dr. Soc., 2000, p. 964 ; M. Cohen-Branche, « *Le droit répressif non pénal : un droit plus adapté* », Dr. Pén., septembre 2009, n° 9, p. 38.

considéré que « *le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction, dès lors, d'une part que la sanction infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* »¹⁰.

Le raisonnement du juge constitutionnel repose sur deux arguments principaux. En premier lieu, la repression disciplinaire n'est pas, en principe, incompatible avec les dispositions constitutionnelles. En deuxième lieu, cette repression doit être encadrée de certaines garanties pour que les droits des administrés ne soient pas mis en danger¹¹.

La fonction publique se focalise de manière intensive sur les recherches liées à la fonction répressive. Elle met en évidence la finesse, les nuances et la complexité du droit répressif. Elle présente, en particulier, un champ d'application où se rencontrent deux grandes catégories de poursuites : la poursuite disciplinaire et la poursuite pénale avec leurs diverses techniques et modes d'expression.

Cette thèse est destinée à identifier les caractéristiques propres à chaque régime disciplinaire applicable dans la fonction publique d'Etat, en France comme au Liban. En effet, le régime de la fonction publique des deux Etats présente des traits communs en raison de la présence française au Liban de 1920 jusqu'en 1946, mais également des lignes de fracture intéressantes à mettre en exergue. Se posent les questions de savoir comment sont mises en œuvre les poursuites disciplinaires dans ces deux pays et quelles sont leurs spécificités, quels rapports les régimes disciplinant les fonctionnaires de ces pays entretiennent avec les régimes répressifs pénaux et, par conséquent, dans quelle mesure les poursuites disciplinaires sont influencées par les principes généraux régissant la poursuite pénale, et, enfin, à des fins d'amélioration de leurs régimes respectifs, lequel des régimes de ces deux pays semble le plus efficace et équitable ?

¹⁰ C.C, 28 juillet 1989, DC 89-260, *Rec. cons.*, p. 71 ; RFDA 1989.671, note B. Genevois ; Pouvoirs 1990, n° 52.189, note P. Avril et J. Gicquel.

¹¹ En ce sens V. G. Dellis, « *Droit pénal et droit Administratif* », LGDJ, Paris, 1997, p. 14.

L'étude du procédé de poursuite disciplinaire des fonctionnaires présente un intérêt pratique et théorique indéniable. Au-delà des aspects et mécanismes juridiques, il traduit, à travers le rapport que l'autorité publique entretient avec ses fonctionnaires, une forme de compromis entre les intérêts de la puissance publique et ceux des agents de l'Etat. Cette étude intervient au moment où les dysfonctionnements bureaucratiques affectent de manière de plus en plus prononcée la fonction publique au Liban – lenteur, formalisme, absentéisme, corruption, relations conflictuelles avec les administrés... – et pour lesquelles le droit répressif est appelé à apporter la réponse appropriée. La poursuite répressive disciplinaire dans la fonction publique n'est pas anecdotique. Sa connaissance est nécessaire pour tous ceux qui s'intéressent à l'Administration et à ses agents. Une bonne image de l'Administration dans les yeux du public passe, en effet, par la connaissance et l'éradication de la délinquance des fonctionnaires¹². De telle sorte qu'à cet égard, les principes généraux regissant la poursuite pénale puissent servir à apporter des éléments amélioratifs du régime disciplinaire répressif afin de le rendre plus équitable.

Il convient de rappeler qu'en principe c'est au régime disciplinaire de droit commun que cette étude est limitée. Ainsi, seront donc exclus, les régimes disciplinaires particuliers, par exemple, ceux liés aux militaires, aux forces de sécurité intérieure et/ou de sûreté générale, aux magistrats et aux agents des établissements publics et des offices autonomes etc. Une telle « ventilation » a, pour les besoins d'une étude comparée, l'avantage de dégager plus clairement les traits fondamentaux propres au régime disciplinaire des législations des pays concernés. Elle permet en outre, *ipso facto*, la possibilité d'une analyse approfondie de certains points. D'ailleurs, ce droit disciplinaire, objet de notre étude, au regard de la structure hiérarchique de l'Administration libanaise¹³, s'applique à la très grande majorité des fonctionnaires civils de l'Etat¹⁴. Notons encore que les termes « *fonctionnaire* » ou « *agent public* » sont ici entendus dans leur sens le plus strict c'est-à-dire que nous n'aurons pas à nous préoccuper de la discipline des fonctionnaires qui sont engagés dans les services publics à titre

¹² Une Administration efficace, contrôle les comportements de ces fonctionnaires, « *ces personnes* » qui sont « *l'organisme vivant de l'Etat* », que « *c'est par eux qu'elle exerce ses fonctions, qu'il agit, qu'il dure* ». Banning, cité par Louis Camu dans préface à la « *Fonction publique* », de Roger Grégoire, Paris, 1954, p. 7.

¹³ V. *infra* p. 151-152.

¹⁴ Sans compter les régimes disciplinaires liés aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière ou aux fonctionnaires territoriaux, que nous excluons sauf pour faire une comparaison, où cas où cela s'avère nécessaire.

de contractuelle, de travailleurs temporaires ou de simples ouvriers. Nous nous contenterons d'étudier seulement ceux qui sont nommés définitivement dans des emplois de cadres permanents de l'Etat¹⁵.

Avant d'entrer dans le cœur de notre étude, il convient de préciser la notion de fonctionnaire (Section I) et d'évoquer la proximité entre les poursuites disciplinaires et pénales (Section II).

¹⁵ V. *infra* p. 22-28.

Section I

L'étendue de la notion de fonctionnaire

Les termes « *fonctionnaires* » et/ou « *agents publics* » désigneront dans cette étude les agents titulaires au sens de la définition retenue par le droit public¹⁶. Le fonctionnaire est la personne titularisée dans un grade de la hiérarchie administrative à titre permanent¹⁷. Trois éléments permettent de caractériser cette notion. Ces trois éléments doivent se cumuler afin que puisse être retenue la notion de fonctionnaire (§1). Toutefois, il est essentiel de rappeler que la nomination et la titularisation de ce dernier n'altèrent pas la circonstance que « *le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'Administration, dans une situation statutaire et réglementaire* »¹⁸. C'est cette situation particulière qui caractérise le fondement de la responsabilité disciplinaire du fonctionnaire (§1).

§1. Les éléments de définition du fonctionnaire

« *On peut être stupéfait, le mot n'est pas trop fort, que nombre de juristes de premier plan aient adopté et défendu (cette position) (...); ils n'ont donc pas vu ce qu'elle signifierait nécessairement, à savoir que les personnes publiques peuvent incorporer d'autorité dans les cadres administratifs ceux-là même qui n'y voudraient pas entrer* »¹⁹. C'est de cette façon que

¹⁶ Le droit de la fonction publique et les auteurs, distinguent nettement deux grandes catégories d'agents publics, les fonctionnaires ou agents publics « *titulaires* » et les agents publics « *non titulaires* » (Dans ce sens V. P. Staïnof, « *Le fonctionnaire* », T. III, Biblioth. de l'Institut international de droit public, Delagrave, 1993, p. 25). Cette dernière catégorie sera écartée de notre champ d'étude.

¹⁷ Cette définition est retenue par les législateurs français et libanais, à l'Art. 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 en France (portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat) : « *le présent titre s'applique aux personnes qui, régies par les dispositions du titre I^{er} du statut général, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des Administrations de l'Etat, des autorités administratives indépendantes ou des établissements publics de l'Etat* » ; et à l'Art. 1 al. 2 du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959 au Liban (qui constitue le statut général actuel des fonctionnaires au Liban) : le fonctionnaire est celui « *chargé d'un travail permanent dans un emploi prévu à l'un des cadres fixés par la loi, fût-il ou non soumis à la législation de la retraite* ».

¹⁸ Art. 4 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Qui constitue le statut général actuel des fonctionnaires en France) : « *Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'Administration, dans une situation statutaire et réglementaire* » ; Art. 2 du statut général des fonctionnaires au Liban, *op. cit.* : « *Les fonctionnaires sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires relatives aux fonctions publiques. Leur seront applicables toutes les dispositions législatives et réglementaires ultérieures, sans qu'ils aient aucun droit acquis à bénéficier des dispositions antérieures* ».

¹⁹ Ch. Eisenmann, préface à David Ruzié, « *Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français* », Étude comparative de leur condition juridique, LGDJ, 1960, p. III.

Charles Eisenmann a pu critiquer le premier élément de la définition de fonctionnaire qui consiste à faire de la nomination contractuelle une condition pour se voir attribuer cette qualité. Mais l'acte de nomination doit-il être comme un simple acte administratif unilatéral qui reposerait sur la seule volonté de l'autorité de nomination ? La réponse à cette question n'étant guère approfondie par la doctrine contemporaine, c'est ce que l'on pourrait en déduire.

Conscients de l'impasse à laquelle conduisait une analyse exclusivement centrée sur l'acte de nomination, les auteurs classiques ont proposé différentes explications. Ainsi, Maurice Hauriou a-t-il pu prétendre que le fonctionnaire est rattaché à l'Administration « *par une réquisition consentie lui conférant un statut légal, réglementaire et moral* »²⁰. La formulation de cette expression visant à décrire cette fameuse « *réquisition consentie* » suffit à avoir des doutes sur le caractère convaincant de la définition retenue. Léon Duguit a, quant à lui, développé trois analyses successives²¹. Il a d'abord affirmé que la nomination est un acte unilatéral. Il a ensuite considéré qu'il s'agit d'une union, d'une convention qui n'est pas un contrat et qui est « *la condition de la naissance d'une règle ou d'une situation légale* ». Il y a vu enfin un acte collectif, autrement dit « *une somme de déclarations unilatérales de volontés concordantes* ». Cette terminologie, aujourd'hui peu usuelle, renvoie à la théorie de l'acte juridique. Gaston Jèze s'est démarqué de cette analyse, écrivant qu'il y a dans la nomination un « *acte unilatéral, provoqué ou accepté* » et que cette investiture « *est l'oeuvre de la seule volonté de l'autorité qui nomme (...). C'est en cela que l'acte unilatéral (...) l'acceptation du fonctionnaire – presque toujours sous-entendue – n'a d'autre signification que le non refus de l'investiture. Elle joue un rôle secondaire. On ne la mentionne pas dans l'acte. La nomination (...) produit son effet, en dehors de l'acceptation du fonctionnaire. Bien plus, le refus de la désignation n'a pas pour effet de faire disparaître la nomination (...). L'acte subsiste* »²².

Mais c'est sûrement l'analyse consistant à préciser la nature de l'acte de nomination d'un point de vue matériel puis d'un point de vue formel qui a retenu toute notre attention. D'un point de vue matériel, il s'agit d'un acte attribuant à un individu déterminé une situation

²⁰ M. et A. Hauriou, « *Précis de droit administratif et de droit public* », 12^{ème} éd., Sirey, 1933, p. 728.

²¹ L. Duguit, « *Traité de droit constitutionnel* », T. III, Boccard, 2^{ème} éd., 1923, p. 221.

²² G. Jèze, « *Les principes généraux du droit administratif* », T. II, Giard, 3^{ème} éd., 1930, réimpression Dalloz, 2003, p. 425.

juridique générale et impersonnelle prédéfinie. En d'autres termes, il s'agit d'une situation légale et réglementaire. D'un point de vue formel, l'acte de nomination est un acte unilatéral soumis à une condition résolutoire. Cet acte entre ainsi en vigueur et crée des droits²³ au profit de son destinataire dès sa signature²⁴. Son retrait est impossible²⁵ avant même qu'il ait été notifié ou publié. Même si le fonctionnaire peut, dès sa nomination, occuper son nouvel emploi²⁶, cette nomination ne vaut que si son destinataire l'accepte. En cas contraire²⁷, l'Administration est tenue de retirer l'acte de nomination qui est réputé n'être jamais intervenu²⁸.

Quant à « *l'occupation d'emploi* » qui constitue le deuxième élément de la définition, cette notion d'emploi permanent issue de la jurisprudence antérieure²⁹ et qui se retrouve dans les différents statuts, mérite d'être étudié à deux égards. En premier lieu, l'emploi doit être permanent³⁰ c'est-à-dire que ceux qui occupent ce poste à titre partiel ne remplissent pas cette condition indispensable pour que soit retenue la qualification de fonctionnaire à leurs égards. En deuxième lieu, l'emploi en question doit revêtir un caractère de complétude en termes de temps de travail effectif. Sur ce point, néanmoins, les statuts français et libanais sont diversement rédigés. En effet, pour la fonction publique d'Etat, le législateur français affirme que les fonctionnaires occupent un emploi permanent à temps complet³¹ tandis que son homologue libanais, use seulement l'expression « *emploi permanent* »³². Quoiqu'il en soit, la permanence de l'occupation de l'emploi n'exclut pas la possibilité pour un fonctionnaire de travailler à temps partiel dans la fonction publique. C'est juste que celui qui occupe un contrat à temps partiel doit l'être en principe par un agent contractuel alors que celui qui l'occupe à

²³ Sauf s'il est obtenu par fraude : C.E., 29 novembre 2002, « *Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille* », *RFDA* 2003, p. 235, Concl. Gilles Bachelier, p. 240, note Pierre Delvolvé.

²⁴ C.E., Sect., 19 décembre 1952, « *Mattéi* », *Rec.*, p. 594.

²⁵ Sauf à ce qu'il ait été illégal.

²⁶ C.E., Sect., 10 janvier 1958, « *Delville* », *Rec.*, p. 27.

²⁷ Pour un refus incertain V., C.E., Sect., 5 juillet 1957, « *Anglade* », *Rec.*, p. 452.

²⁸ Ces solutions de principes connaissent des exceptions lorsqu'un texte pose que la nomination deviendra définitive à compter de sa publication ou lorsqu'un texte ou une pratique subordonnent l'investiture de compétence de l'agent à son « *installation* » dans son emploi. Cf. C.E., Ass., 27 avril 1973, « *Serre* », *Rec.*, p. 302.

²⁹ C.E., 9 mars 1923, « *Hardouin de la Forge* », *Rec.*, p. 239.

³⁰ Par exemple l'intérimaire ou le vacataire.

³¹ Art. 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, *op. cit.*

³² Art. 1 du statut général des fonctionnaires au Liban, *op. cit.*

temps complet doit l'être par quelqu'un dans la fonction publique d'Etat selon l'article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Quant au troisième élément, celui de la titularisation dans un grade de la hiérarchie administrative, il faut préciser que la notion de grade est un des éléments essentiels du « système de carrière ». Le grade est en effet distinct de l'emploi. Il s'agit du « *titre qui confère à son titulaire la vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspond* »³³. Ainsi, ce qui différencie le fonctionnaire de l'agent public non-fonctionnaire n'est pas son appartenance à la hiérarchie administrative puisque les agents non titulaires en font également partie. La différence tient au fait qu'il appartient à un corps de fonctionnaires. Or, un corps est un ensemble comprenant un ou plusieurs grades et groupant les fonctionnaires soumis au même statut particulier ayant vocation aux mêmes grades, autrement dit à occuper les mêmes types d'emplois. Dès lors, en cas de suppression de son emploi, l'agent non titulaire doit en principe trouver un autre employeur tandis que le fonctionnaire a lui vocation, dans des conditions variables suivant la fonction publique à laquelle il appartient, à être affecté dans un nouvel emploi.

§2. La nature statutaire du lien unissant le fonctionnaire à son Administration

Cette nature juridique a longtemps été incertaine, ou à tout le moins, très discutée³⁴. Sur la question du lien unissant le fonctionnaire à son Administration comme fondement de sa responsabilité disciplinaire, les opinions ont varié à travers les époques. On pourrait pu les classer en deux ensembles : les unes se réfèrent à la théorie « *contractuelle de la fonction publique* », les autres font appel à la théorie « *statutaire* ».

Pour les partisans de la théorie « *contractuelle* », le fonctionnaire est lié à la collectivité – l'Administration – par un contrat³⁵. Selon eux, la responsabilité du fonctionnaire est d'ordre

³³ Art. 12 al. 2 du statut général des fonctionnaires en France, *op. cit.*

³⁴ P. Stainof, « *Le fonctionnaire* », *op. cit.*, pp. 51-87.

³⁵ Par ex. H. Barthélemy, « *Traité élémentaire de droit administratif* », 11^{ème} éd., Paris, 1926, pp. 52 et S. ; Dareste, « *La justice administrative* », 2^{ème} éd., p. 388, cité par M. Hauriou in « *Précis de droit administratif et droit public* », 9^{ème} éd., Paris, 1919, p. 672 ; G. Bichoffe, « *Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ? Fonction publique et contrat* », Thèse Nancy, Sirey, 1927.

contractuel. Il s'exposerait ainsi, à défaut de respecter le contrat, à des sanctions disciplinaires pouvant par exemple naître de clauses contractuelles comme de clauses pénales. Mais la théorie « *contractuelle de la fonction publique* », si vivement combattue par Hauriou³⁶, est aujourd'hui complètement rejetée par la jurisprudence, la doctrine³⁷ et la loi elle-même qui sont définitivement acquises à la théorie « *statutaire* ».

Ces deux courants doctrinaux, qui se déclinaient sous différentes variantes, ont mené un débat souvent passionné entretenu par la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a développé la théorie dite du « *contrat de fonction publique* », différent du « *contrat civil* ». Cette théorie a été vivement critiquée par les tenants de l'analyse statutaire et réglementaire jusqu'à ce que le Conseil d'Etat, sans pour autant modifier sa jurisprudence, a rejoint la doctrine dominante³⁸ et reconnu implicitement la situation statutaire et réglementaire des fonctionnaires dans son arrêt Minaire de 1937³⁹.

Le statut de Vichy va consacrer cette conception en des termes solennels, posant dans son article 4 que « *le fonctionnaire est soumis dès son entrée dans les cadres, aux dispositions législatives et réglementaires régissant la fonction publique. Les modifications ultérieures lui sont applicables dès leur publication, sans que l'intéressé puisse se prévaloir de prétendus droits acquis résultant des textes antérieurement en vigueur* ». Cet article peut constituer une traduction de l'article 2 du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959⁴⁰ libanais qui dispose que « *les fonctionnaires sont soumis aux dispositions législatives et réglementaires relatives aux fonctions publiques. Leur seront applicables toutes les dispositions législatives et réglementaires ultérieures, sans qu'ils aient aucun droit acquis à bénéficier des dispositions antérieures* ». L'article 4 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précise que « *le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'Administration, dans une situation statutaire et réglementaire* »⁴¹.

³⁶ M. Hauriou, in « *Précis de droit administratif et droit public* », *op. cit.*, pp. 670 et s.

³⁷ Par ex. Duez et Debeyre, « *Traité de droit administratif* », Paris, 1952, pp. 644 et s.

³⁸ L. Duguit, « *Traité de droit constitutionnel* », *op. cit.*, p. 103 ; M. et A. Hauriou, « *Précis de droit administratif et de droit public* », *op. cit.*, p. 736 ; G. Jèze, « *Les principes généraux du droit administratif* », *op. cit.*, p. 244.

³⁹ C.E., 22 octobre 1937, « *Demoiselle Minaire et autres* », *Rec.*, p. 843, Concl. Lagrange ; *RDP* 1938, p. 121, Concl. Lagrange, note Gaston Jèze ; *D.* 1938.3.49, concl. Lagrange, note Charles Eisenmann ; *S.* 1940.3.13, Concl. Lagrange ; dans le même sens, C.E.L, 6 décembre 1962, « *Cehimy* », *Rec.*, p. 124.

⁴⁰ Constituant le statut général actuel des fonctionnaires au Liban, *op. cit.*

⁴¹ Constituant le statut général actuel des fonctionnaires en France, *op. cit.*

D'un point de vue matériel, cette situation statutaire et réglementaire constitue le pendant logique du fait que le fonctionnaire est, d'un point de vue formel, nommé par l'Administration. Elle est aussi la conséquence, comme l'exposait très clairement Yves Fagon devant l'Assemblée Nationale constituante dans son rapport sur ce qui allait devenir la loi du 19 octobre 1946, du fait que « *la fonction publique n'est pas un métier, une profession comme les autres. Des intérêts publics, supérieurs aux intérêts privés, sont ici en cause (...). Le lien qui unit l'Administration et le fonctionnaire ne saurait donc être considéré comme un contrat librement et entièrement débattu entre les parties et dont chaque clause peut être discutée et éventuellement adaptée aux situations personnelles* »⁴².

Ce caractère à la fois statutaire et réglementaire de la situation du fonctionnaire, implique toutefois que la condition juridique du fonctionnaire soit unilatéralement fixée par les règlements et ne constitue nullement matière à contrat entre lui et la collectivité – l'Administration – publique qui l'a recruté. De telle sorte que, cela exclut la théorie selon laquelle le fonctionnaire puisse être uni à son employeur par un contrat qui viendrait modifier les droits et obligations de l'un ou de l'autre. Sous cet angle réglementaire et statutaire, la responsabilité disciplinaire du fonctionnaire est la conséquence naturelle de sa situation. Ainsi, c'est cet élément de sa condition juridique qui détermine sa responsabilité, son traitement, son régime d'avancement, ses congés... Autrement dit, le fonctionnaire est disciplinairement responsable de ses fautes parce que les lois et les règlements qui régissent sa carrière en ont disposé ainsi et non pas parce qu'un contrat l'unit à l'Administration. Comme l'écrit Gaston Jéze « *le procédé du contrat n'intervient à aucun moment. Ce n'est pas un contrat qui fait entrer les agents du service public. Ce n'est pas un contrat qui règle les droits et obligations des individus au service public. Ce n'est pas un contrat qui fixe la durée des fonctions et les conditions de la sortie du service public. La sanction des droits et obligations des agents au service n'est pas celle des droits et obligations résultant d'un contrat* »⁴³.

C'est ainsi qu'une grande majorité du personnel des services publics industriels et commerciaux est exclue de la qualification de fonctionnaire puisqu'elle relève du droit privé⁴⁴.

⁴² Cf. Y. Fagon, rapport dans Rev. adm., n° spécial 1995, p. 86.

⁴³ G. Jéze, « *Les principes généraux du droit administratif* », T.II, *op. cit.*, pp. 244-245.

⁴⁴ C.E., 16 janvier 1965, « *L'Herbier* », *Rec.*, p. 60.

Ainsi en va-t-il également des agents liés aux services publics gérés par des personnes privées qui ne sont pas des fonctionnaires. Les employés du concessionnaire de service public en sont le parfait exemple. La notion de permanence de l'emploi et de son occupation implique encore l'exclusion de la catégorie de certains agents tels que les collaborateurs extérieurs de l'Administration, les agents intérimaires⁴⁵ et les agents temporaires... De même, bien qu'ayant vocation à être titularisés à l'expiration du stage, les stagiaires sont aussi exclus de notre étude, tout comme les employés, les ouvriers de l'Administration, les auxiliaires et les vacataires qui ne sont pas des agents titulaires.

⁴⁵ C.E., 10 mai 1918, « *Claudé* », *Rec.*, p. 455.

Section II

La parenté des poursuites disciplinaires et pénales

Le régime de la poursuite pénale contemporaine connaît certains principes fondamentaux – notamment le principe de la légalité des délits et peines, de la mise en œuvre d'un procès équitable et d'un tribunal répressif indépendant et impartial⁴⁶ – qui visent, dans leurs pluralités, à la protection de la personne poursuivie. La protection d'une personne poursuivie ne doit toutefois pas s'entendre comme étant réservée aux seules affaires pénales. En principe, il serait logique qu'elle concerne toute poursuite de nature répressive opposant de manière générale un individu à la puissance publique. C'est ainsi que Rousseau croyait bon de ne pas distinguer les poursuites pénales des autres catégories de poursuite répressive. Selon lui en effet, il serait « *ridicule de vouloir alors s'en rapporter à une expresse décision de la volonté générale, qui ne peut être que la conclusion de l'une des parties et qui par conséquent n'est pour l'autre qu'une volonté étrangère, particulière, portée en cette occasion à l'injustice et sujette à l'erreur* »⁴⁷ lorsque le « *procès où les particuliers intéressés sont une des parties et le public l'autre* ». Si cette thèse était appliquée en l'état actuel du droit, l'existence d'une autorité répressive indépendante et d'une procédure équitable seraient nécessaires pour poursuivre un fonctionnaire sur le terrain tant disciplinaire que pénal.

Ainsi, la nature répressive des poursuites disciplinaires et pénales suffit pour qu'une entreprise de rapprochement puisse être entamée⁴⁸. Il est sans doute plus cohérent de débiter l'étude par l'analyse de la nature répressive unissant ces deux poursuites (§1) pour préciser ensuite les principes dont il est ici question (§2).

⁴⁶ H. Remy, « *Les principes généraux du Code pénal de 1791* », Thèse, Paris, 1910, pp. 16 et s. ; J.-M. V. Carbasse, « *Le droit pénal dans la Déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyen* », Droits, 1988, vol. 8, p. 123.

⁴⁷ J.-J. Rousseau, « *Du contrat social* », Bordes, rééd. 1972, Livre II, chapitre IV.

⁴⁸ C. Marty, « *Répression pénale et répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics* », Thèse, Paris, 1947 ; P. Ramon, « *La procédure disciplinaire à l'aune de la procédure pénale* », Thèse, Montpellier, 2006 ; J. Ricol, « *Les tendances du droit disciplinaire, droit disciplinaire et droit pénal* », Thèse, Toulouse, 1908.

§1. La nature repressive comme fondement du rapprochement entre poursuite disciplinaire et pénale

Le droit pénal et le droit disciplinaire tendent vraiment à être confondus lorsque les auteurs classiques considèrent qu'il n'y a plus lieu de distinguer entre ces deux matières juridiques⁴⁹. Une antinomie, prônée par plusieurs auteurs, existe pourtant entre les notions de droit pénal et de droit disciplinaire. À la fin du XIX^{ème} siècle, la doctrine débattait sur le point de savoir si un rapprochement entre ces deux matières devait avoir lieu. Jèze, considère que le droit disciplinaire est distinct du droit pénal et qu'on ne peut les rapprocher. Selon lui, « *la répression disciplinaire vise l'aménagement du service public. La répression pénale a essentiellement pour objet la punition personnelle de l'agent public délinquant au nom de l'idée de justice ; l'idée d'exemplarité est secondaire ; la répression pénale des agents publics n'a pas pour but l'amélioration du service public* »⁵⁰. Dans sa thèse concernant les principes généraux du droit disciplinaire, Nezard reconnaît que ces deux droits connaissent une certaine parenté⁵¹, mais ne conclut pas à leur confusion du fait que le droit disciplinaire est indépendant du droit pénal et possède un caractère spécial⁵². Selon cet auteur, des différences aussi profondes et des oppositions aussi caractéristiques entre l'action disciplinaire et l'action criminelle empêchent de conclure à une identité de nature⁵³. Aussi, pour affirmer que ces deux droits ne se confondent pas, M. Genevois, dans ses conclusions concernant l'arrêt Subrini, met en lumière les particularismes du droit disciplinaire⁵⁴.

Les auteurs qui soutiennent la thèse de l'antinomie considèrent que la différence essentielle tient à ce que le principe de la légalité des délits et des peines n'est pas observé en matière disciplinaire⁵⁵. Il est admis couramment que l'autorité qui exerce le pouvoir

⁴⁹ Pour A. Legal et J. Brethe de la Gressaye, « *le droit disciplinaire doit être considéré comme le droit pénal particulier des institutions* ». cf. A. Legal et J. Brethe de la Gressaye, « *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées* », Sirey, Paris, 1938, p. 114 ; Pour J. Mourgeon, « *il n'y pas lieu de distinguer répression pénale et répression disciplinaire. La répression pénale n'est que la répression disciplinaire propre à l'institution primaire* ». cf. J. Mourgeon, « *La répression administrative* », LGDJ, Paris, 1967, p. 56.

⁵⁰ G. Jèze, « *Les principes généraux du droit administratif* », LGDJ, 3^{ème} éd., Paris, 1926, p. 88.

⁵¹ H. Nézar, « *Les principes généraux du droit disciplinaire* », thèse, Paris, 1903, pp. 91-92.

⁵² *Ibid.*, pp. 97-100.

⁵³ *Ibid.*, p. 97-112.

⁵⁴ Concl. Genevois, sous C.E., 11 juillet 1984, « *Subrini* », D. 1985, p. 150.

⁵⁵ J. Brethe de la Gressaye et A. Legal, V. « *Discipline, Répertoire de droit criminel et de procédure pénale* », Dalloz, 1953, p. 800.

disciplinaire n'est pas liée par des incriminations légales ou réglementaires, elle peut retenir et sanctionner tout acte qui lui paraît contraire au bien corporatif⁵⁶. Elle a aussi le choix de la sanction et, même lorsqu'une échelle des peines a été établie par un texte, elle peut infliger celle qui lui paraît le mieux correspondre à la faute qui a été commise⁵⁷. Sur ce point, les fautes et les sanctions disciplinaires sont bien différentes des délits et des peines en droit pénal. Les fautes disciplinaires sont le plus souvent des actes de la vie privée, des faits contraires à l'honneur, des manquements aux devoirs professionnels, qui ne sont pas qualifiés par la loi pénale⁵⁸. Aussi, la différence tient à ce que la décision disciplinaire n'émane pas d'une véritable juridiction et la procédure mise en œuvre est loin d'avoir tous les caractères d'une véritable procédure contentieuse⁵⁹. Enfin, l'action disciplinaire est indépendante de l'action publique, un même fait peut donner lieu à une poursuite disciplinaire et pénale et la chose jugée au criminel ne fait pas – à tous moments⁶⁰ – autorité au disciplinaire⁶¹.

D'autres auteurs estiment que le droit pénal et le droit disciplinaire doivent être assimilés. Ainsi L. Duguit associe complètement ces deux matières. « *La répression disciplinaire est une répression pénale au point de vue de son fondement en ce sens qu'elle s'explique par une même conception de l'Etat* »⁶². Il considère de ce fait que la décision disciplinaire est une décision administrative qui n'a pas été « *juridictionnalisée* ». Ces groupements secondaires que constituent les institutions disciplinaires correspondent à la structuration corporative de la société⁶³. Pour cet auteur, la confusion de ces deux répressions devrait même conduire à la disparition complète de la répression disciplinaire⁶⁴. Ricol estime que droit disciplinaire et droit pénal ne forment pas un droit unique, mais que le droit disciplinaire tend à se rapprocher du droit pénal⁶⁵. Ces deux droits sont fondés sur la même

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Ibid.*, p. 801.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *V. infra* p. 183-210.

⁶¹ J. Brethe de la Gressaye et A. Legal, *V. « Discipline, Répertoire de droit criminel et de procédure pénale », op. cit.*, p. 801.

⁶² L. Duguit, « *Traité de droit constitutionnel* », tome III, éd. de Boccard, Paris, 1923, p. 253.

⁶³ P. Papazian, « *La séparation des pouvoirs civils et militaires en droit comparé* », thèse, Paris II, p. 21.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 280.

⁶⁵ J. Ricol, « *Les tendances du droit disciplinaires, droit disciplinaire et droit pénal* », Thèse, Toulouse, 1908, p. 12.

conception de l'infraction, et sur la même conception de la peine⁶⁶. Pour J. Brethe de la Gressaye et A. Legal, « *le droit disciplinaire n'est au fond que le droit pénal particulier des institutions* »⁶⁷. Ils considèrent que le droit pénal est la sanction des devoirs envers la société, et le droit disciplinaire est le droit répressif spécial des institutions autonomes plus restreintes⁶⁸. J. Mourgeon relève, à son tour, l'idée de rapprochement, « *la répression pénale n'est que la répression disciplinaire propre à l'État* ». J. Donnedieu de Vabres souligne aussi la similitude qui règne entre ces deux matières et s'interroge sur le point de savoir si ces influences réciproques ne conduiraient pas à l'assimilation de ces deux branches du droit⁶⁹. Plus récemment, en qualifiant le droit disciplinaire d'« *infra-pénalité* », M. Delmas Marty a souhaité mettre en lumière la parenté qui existe entre ces deux matières⁷⁰. En retenant que le droit disciplinaire est de même nature que le droit pénal, qu'il tend au même but, au moyen de sanctions répressives qui, comme celles du droit pénal, ont en vue la réprobation et l'intimidation⁷¹, J. Brethe de la Gressaye et A. Legal ont su, en leur temps, rapprocher les deux répressions en tenant pour acquis qu'il existe une différence de domaine d'application entre ces deux répressions expliquant les divergences que l'on ne peut manquer de relever entre elles⁷². On comprend dès lors qu'au sein de cette étude, on puisse se ranger derrière la thèse de l'analogie des deux répressions tout en reconnaissant qu'il existe quelques différences qui seront analysées.

J. Mourgeon, dans sa thèse consacrée à la répression administrative, étudie le phénomène disciplinaire en l'assimilant au droit pénal⁷³. Il considère que le fondement du droit répressif repose sur la nécessité de maintenir l'ordre au sein des institutions primaires et secondaires. De ce fait, la répression administrative et la répression pénale destinées à maintenir l'ordre dans ces institutions sont de même nature⁷⁴. Pour cet auteur, la répression

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ A. Legal et J. Brethe de la Gressaye, « *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées* », Sirey, Paris, 1938, p. 114.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ J. Donnedieu de Vabres, note sous C.E., 8 mai 1942, « *Andrade* », S. 1943, III, p. 5.

⁷⁰ M. Delmas-Marty, « *Réflexion sur le pouvoir disciplinaire* », RTDH, 1995, p. 155.

⁷¹ J. Brethe de la Gressaye et A. Legal, V. « *Discipline, Répertoire de droit criminel et de procédure pénale* », Dalloz, 1953, p. 801.

⁷² *Idem.*

⁷³ J. Mourgeon, « *La répression administrative* », Thèse, Paris, 1967.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 56.

pénale est avant tout une répression disciplinaire. Il considère qu'il n'y a aucune distinction entre la répression pénale et l'une quelconque des répressions disciplinaires⁷⁵. Ce rapprochement concernant la nature des deux matières a été soulevé aussi par S. Salon. Cet auteur considère que « *la répression disciplinaire et la répression pénale ont le même fondement et, chacune dans une sphère différente, le même objet : assurer l'ordre au sein d'une collectivité instituée ; elles sont de même nature* »⁷⁶. Cette même nature répressive résulte de la nécessité de maintenir l'ordre au sein d'une collectivité. M. Waline écrivait, à juste titre, que « *le droit disciplinaire est de la même famille que le droit pénal, en ce sens que l'un et l'autre ont pour fonction de faire respecter les normes d'un groupe social par des procédés de répression et d'intimidation tout à la fois* »⁷⁷. Cette assimilation va conduire nécessairement à rapprocher les fonctions de la poursuite pénale à celles de la poursuite disciplinaire. Les auteurs vont donc se prononcer concrètement sur l'assimilation des fonctions de la poursuite pénale et de la poursuite disciplinaire⁷⁸. La répression disciplinaire est, comme la répression pénale, une manifestation du droit de punir⁷⁹. Donc, ce qui change, c'est le domaine où va être mise en œuvre la sanction⁸⁰. En droit pénal, la sanction est susceptible d'atteindre n'importe quel citoyen au sein de la société civile, alors que la sanction disciplinaire ne va concerner qu'un groupement disciplinaire particulier. Dès lors, les fonctions de la poursuite disciplinaire seront, sans grande surprise, les mêmes que celles de la poursuite pénale : maintien de l'ordre et répression ainsi que rétribution et réadaptation⁸¹.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ S. Salon, « *Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique* », LGDJ, Paris, thèse, 1969, p. 27.

⁷⁷ M. Waline, « *Traité élémentaire de droit administratif* », Sirey, Paris, 1951, p. 347 ; M. Waline, note sous C.E., 27 mars 1936, « *Bonny* », D. 1938, III, p. 33.

⁷⁸ G. Stephani, G. Levasseur, B. Bouloc, « *Droit pénal général* », Paris, Dalloz, 13^{ème} éd., 1987, p. 460 ; F. Delpérée, « *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique* », thèse, Paris, 1969, p. 100 ; P. Biays, « *La fonction disciplinaire des ordres professionnels* », Thèse, Rennes, 1949, p. 81.

⁷⁹ J. Ricol, « *Les tendances du droit disciplinaire, droit disciplinaire et droit pénal* », Thèse, Toulouse, 1908, p. 47.

⁸⁰ Pour P. Deumier concernant les sanctions disciplinaires « *on change de groupe, pas de but ni de moyen* ». cf. P. Deumier, « *La sanction disciplinaire un concept unifié ?* », in P. Ancel et J. Moret-Bailly, « *Vers un droit commun disciplinaire* », Publication de l'Université de Saint-Etienne, 2007, p. 248.

⁸¹ Pour une analyse différente mais concluant à l'assimilation des fonctions de la sanction pénale et ceux de la sanction disciplinaire, V., V. Cohen-Donsimoni, « *Le droit disciplinaire dans l'entreprise depuis la loi du 4 août 1982* », Aix-Marseille, 1994, p. 44 ; V. aussi, P. Biays, « *La fonction disciplinaire des ordres professionnels* », Thèse, Rennes, 1949, p. 81.

Le maintien de l'ordre au sein d'un groupement disciplinaire a toujours été mis en œuvre par le biais de mesures répressives. La rétribution, qui est la contrepartie du mal infligé à une personne en conséquence de ses actes, va intervenir suite à une faute commise. L'idée de rétribution correspond à la conception même de la justice qui veut que l'équilibre soit rétabli lorsqu'une infraction a été commise⁸². Le caractère rétributif de la mesure disciplinaire découle donc de sa fonction même ; elle va être prise en conséquence d'un trouble causé à l'ordre particulier du groupement. La fonction de réadaptation permet d'éviter qu'une nouvelle infraction soit commise en éduquant le délinquant. Cette fonction va avoir pour objet de permettre à l'individu de réintégrer le groupement tout en ayant compris les raisons de son incrimination. Certaines dispositions laissent à penser que le droit disciplinaire est soucieux de mettre en œuvre des mécanismes afin de favoriser la réintégration de la personne sanctionnée au sein du groupement⁸³. Par exemple, l'avertissement n'est pas inscrit au dossier du fonctionnaire ou encore l'article 18 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 concernant la procédure disciplinaire des fonctionnaires de l'Etat prévoit un mécanisme d'effacement des sanctions⁸⁴.

En conclusion, le but du droit disciplinaire et du droit pénal est clairement affiché par les auteurs : assurer l'ordre au sein d'une collectivité instituée⁸⁵. Si la doctrine dominante considère que droit pénal et droit disciplinaire s'interpénètrent, alors l'assimilation quant au but poursuivi par ces deux matières paraît inéluctable. Plus précisément, le droit pénal est chargé de maintenir l'ordre général au sein de la société civile alors que le droit disciplinaire est chargé de maintenir l'ordre particulier au sein d'une société plus restreinte. Le but de ces deux matières étant le même, seule une différence de domaine d'application existe. La répression pénale s'applique au sein de la société civile et la répression disciplinaire au sein d'un groupement particulier⁸⁶. Ces groupements disciplinaires au sein desquelles la répression disciplinaire s'applique ne sont toutefois pas ignorés par la société civile. Le droit pénal ne

⁸² Le symbole de la justice est bien la balance.

⁸³ J. P. Carton, « *Contribution à l'élaboration du droit disciplinaire professionnel* », Lille II, 1995, p. 269.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ S. Salon, « *Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique* », LGDJ, Paris, thèse, 1969, p. 27 ; J. Mourgeon, « *La répression administrative* », Thèse, Paris, 1967, p. 56 ; J. Ricol, « *Les tendances du droit disciplinaires, droit disciplinaire et droit pénal* », Thèse, Toulouse, 1908, p. 53.

⁸⁶ A. Legal et J. Brethe de la Gressaye, « *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées* », Paris, Sirey, 1938, p. 121.

s'arrête pas aux portes des groupements disciplinaires. Dans la mesure où une faute disciplinaire peut, à la fois, être une faute pénale, des agissements commis au sein d'un groupement disciplinaire peuvent aussi être réprimés par des juridictions pénales⁸⁷.

L'identité de moyen entre ces deux matières s'illustre par la mise en œuvre d'une mesure répressive⁸⁸. La frontière entre ces deux poursuites est même parfois difficile à tracer, à tel point qu'il n'est plus possible d'envisager la répression disciplinaire sans envisager les rapports qu'elle entretient avec la répression pénale. L'élément commun aux mesures répressives est la volonté de punir une faute commise. Donc, en l'absence d'une faute, pas de répression. L'appréciation de la faute peut être différente selon que l'on se trouve dans le domaine pénal ou disciplinaire⁸⁹. Aussi, en l'absence d'un comportement fautif, certaines mesures comme les mesures d'ordre intérieur prises en vertu du pouvoir de direction ne sont pas considérées comme des mesures répressives⁹⁰. Enfin, cette identité de moyen entre le régime pénal et le régime disciplinaire permet de justifier, en partie, l'influence des principes généraux régissant la poursuite pénale sur le régime de la poursuite disciplinaire.

§2. Aperçu des principes répressifs applicables en matière disciplinaire

Dès lors que le droit positif n'est pas en mesure de réserver les compétences – répressives – punitives au seul juge pénal, la séparation fonctionnelle totale des autorités disciplinaires et judiciaires n'est pratiquement pas possible. Si le philosophe Beccaria⁹¹ n'envisage l'application des principes d'origine criminelle – notamment le principe de la légalité des délits et des peines, de la mise en œuvre d'un procès équitable et d'un tribunal répressif indépendant et impartial – qu'en matière pénale, c'est parce qu'il entend par là le fait que la poursuite répressive ne prenne exclusivement que la forme pénale. Toutefois, le droit

⁸⁷ V. *infra* p. 139-140.

⁸⁸ V. Cohen-Donsimoni, « *Le droit disciplinaire dans l'entreprise depuis la loi du 4 août 1982* », thèse, Aix-Marseille, 1994, p. 43 ; J. Brethe de la Gressaye et A. Legal, V. « *Discipline, Répertoire de droit criminel et de procédure pénale* », Dalloz, 1953, p. 801.

⁸⁹ M. Degoffe, « *Droit de la sanction non pénale* », Paris, Economica, 2000, pp. 180 et s.

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ C. Beccaria, « *Traité des délits et des peines* », nouvelle trad. Française, Paris, 1966, notam. pp. 61 et s.

positif a bien changé depuis cette conception de Beccaria⁹². L'application de ces principes peut actuellement s'envisager lors du recours à des poursuites répressives, indépendamment de la forme pénale ou disciplinaire. Par conséquent, les principes régissant le régime de la poursuite pénale sont des principes communs de la répression dont la transposition est envisageable également en matière disciplinaire⁹³.

La nécessité d'enrichir le régime disciplinaire de certaines règles de provenance pénale a été clairement reconnue par le Conseil Constitutionnel. C'est une condition préalable pour que soit reconnue conforme à la Constitution la conformité du phénomène des sanctions administratives notamment celles de nature disciplinaire⁹⁴. Un important nombre de principes communs de la répression peuvent alors s'appliquer aux poursuites répressives à consonance disciplinaire. Il s'agit, entre autre et parmi les plus importants, des principes de la légalité des délits et des peines, de la non-rétroactivité et de la rétroactivité *in mitius*, de la proportionnalité, de l'interdiction de cumuler plusieurs sanctions pour une seule infraction, de l'obligation pour l'autorité répressive d'être indépendante et impartiale et bien sûr du respect des droit de la défense⁹⁵.

Le droit disciplinaire, qui fonctionne – d'une manière ou d'autre – comme un petit système pénal pour reprendre l'expression du Michel Foucault⁹⁶, a ainsi gagné en garanties. Le temps d'un mécanisme répressif fonctionnant parallèlement à la justice ordinaire décrit par Franz Kafka⁹⁷ est désormais révolu. Si la procédure présentée dans « *le procès* » de Kafka est

⁹² Le législateur d'aujourd'hui est obligé de respecté au moins l'esprit de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

⁹³ Cette affirmation a encore plus d'intérêt aujourd'hui, en raison de l'importance accrue du phénomène répressif disciplinaire – qualifier généralement comme extra-pénal – objet de notre étude.

⁹⁴ V. *supra* p. 18-19.

⁹⁵ L'extention de ces règles en dehors des affaires pénales est réclamée par une série de décisions du Conceil Constitutionnel. Par ex., C.C, 30 décembre 1982, DC 82-155, *Rec. cons.*, p. 88 ; Pouvoirs 1983 n° 25.199, note P. Avril et J. Gicquel ; RDP 1983.333, note L. Favoreu ; *Rev. adm.*, 1983.142, note M. de Villers ; C.C, 17 janvier 1989, DC 88-248, *Rec. cons.*, p. 18 ; *Rev. adm.*, 1989.223, note J. L. Autin ; RDP 1989.399, note L. Favoreu ; RFDA 1989 note B. Genevois ; GAJC n° 43 ; C.C, 28 juillet 1990, DC 89-260, *op. cit.* ; C.C, 13 août 1993, DC 93-325, RFDC 1993.583 ; RDP 1992.99 Chron D. Rousseau, qui ajoute au principe des droits de la défense le principe du caractère contradictoire de la procédure.

⁹⁶ M. Foucault, « *Surveiller et punir. Naissance de la prison* », Gallimard, Paris, 1975, p. 180. L'auteur écrit qu'« *au coeur de tout système disciplinaire fonctionne un petit système pénal* ».

⁹⁷ F. Kafka, « *Le procès* », éd. Gallimard, Coll. Folio, 1987, préface de Claude David.

dominée par le secret⁹⁸, par la présomption de culpabilité⁹⁹ et par l'absence d'application stricte de la légalité et la toute-puissance des autorités répressives¹⁰⁰. Aujourd'hui, elle est encadrée d'une série de garanties d'origine pénale.

C'est en considération de ces développements qu'il semble opportun de décomposer notre recherche en deux parties. La première sera consacrée à tracer les frontières qui séparent le pénal du disciplinaire. Ce premier stade de notre étude revêt une particulière importance en ce sens qu'il est nécessaire pour délimiter le régime disciplinaire applicable en France et au Liban qui constitue, rappelons-le, notre domaine principal de recherche. En outre, l'étude de cette première partie permet de mettre l'accent sur les points de convergence et de divergence propres à chaque forme de poursuite disciplinaire et de voir en quoi le caractère répressif de l'engagement de cette poursuite se rapproche de celui de la répression pénale (Partie I). La deuxième partie comporte, quant à elle, une présentation analytique de la manière dont chaque principe, d'origine pénale, est respecté à la phase du prononcé de la sanction (Partie II).

⁹⁸ Puisque selon lui « ne devait pas perdre de vue que les débats n'étaient pas publics (...) » et de rajouter qu'« aussi les dossiers de la justice et principalement l'acte d'accusation restaient-ils secrets pour l'accusé et son avocat (...) ». *Ibid.*, p. 151.

⁹⁹ Puisque selon lui encore, « et puis, ne faites pas tant d'histoires avec votre innocence, cela gâche l'impression plutôt bonne que vous produisiez par ailleurs ». *Ibid.*, p. 36.

¹⁰⁰ Puisque selon lui encore, « naturellement, dans de telles conditions, la défense se trouvait placée dans une situation très défavorable et très pénible, mais c'était intentionnel de la part du tribunal. La défense n'est pas, en effet, disait Me Huld, expressément permise par la loi ». *Ibid.*, p. 152.

PARTIE I

Les relations entre l'engagement des poursuites disciplinaires et pénales

L'identité de la poursuite disciplinaire n'est jamais confondue avec celle de la poursuite pénale. Que ce soit les secteurs dans lesquels elles interviennent ou même l'autorité investie du pouvoir de poursuite, des différences existent toujours.

L'existence des règles procédurales propres au droit disciplinaire démontre l'impossibilité d'une unification entre ces deux poursuites¹⁰¹. En réalité, ces deux formes repressives répondent, en tout évidence, à des règles juridiques différentes. Le droit pénal – qui concerne la société dans son ensemble – connaît une procédure pénale applicable à l'ensemble des citoyens, alors que le droit disciplinaire – qui concourt au maintien de l'ordre social particulier à un groupement – jouit d'un régime juridique procédural propre applicable à un groupement particulier¹⁰².

Certes, le fondement de la poursuite disciplinaire des fonctionnaires se trouve dans la théorie « *statutaire* » de la fonction publique. Celle-ci met le fonctionnaire dans une situation statutaire et réglementaire vis-à-vis de l'Administration qui suggère que le fonctionnaire soit disciplinairement responsable de ses fautes. C'est ainsi qu'en disposent les lois et les règlements qui régissent sa carrière¹⁰³. Mais d'autres considérations d'ordre extrajuridiques peuvent également servir de fondement à la poursuite disciplinaire des fonctionnaires.

La vie en communauté et sous forme de groupe social comme l'Administration peut l'être, requiert que des normes régissent celle-ci. Cela se révèle d'ailleurs comme étant une condition indispensable, une nécessité sociologique. Or, les normes, pour subsister, ont besoin d'être protégées. C'est pourquoi il existe des sanctions contre ceux qui les enfreignent. Ainsi, pour « *assurer la cohésion et le fonctionnement normal de la communauté, qu'il s'agisse d'une collectivité publique ou d'une usine* »¹⁰⁴ une discipline est nécessaire.

Ensuite, et c'est là aussi une autre nécessité vitale, chaque groupe social s'organisant de manière hiérarchique, la mise en place de chefs investis d'autorité sur des subordonnés est

¹⁰¹ F. Laurie, « *La constitutionnalisation du droit disciplinaire* », VI^e congrès français du droit constitutionnel, AFDC, Montpellier, 9-11 juin 2005, p. 14, disponible sur le site : www.droitconstitutionnel.org

¹⁰² A. Blandin-Carolo, « *Infraction pénale et droit disciplinaire* », in *L'infraction pénale et le droit public*, S. Niquège (sous la direction de), L'Harmattan, Paris, 2010, p. 187.

¹⁰³ V. *infra* p. 25-28.

¹⁰⁴ D. Ruzié, « *Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français* », LGDJ, Paris, 1960, p. 172 ; V. *infra* p. 31-35.

nécessaire. Or, afin qu'on lui obéisse, ce chef doit disposer de moyens de contrainte et, donc, de repression pour sanctionner l'indiscipline.

Le principe administratif de la hiérarchie des fonctions implique de la même manière « *que tout supérieur doit avoir la faculté de sanctionner tout manquement aux obligations professionnelles de ses subordonnés* »¹⁰⁵. Autrement dit, le pouvoir hiérarchique, élément organique de la fonction publique, appelle nécessairement le pouvoir disciplinaire qui n'est qu'une « *branche du pouvoir hiérarchique* »¹⁰⁶, que « *son corollaire* »¹⁰⁷.

Par ailleurs, la poursuite disciplinaire puise sa source dans le principe hiérarchique mais aussi et surtout dans la conception statutaire de la fonction publique. Cela revient en quelques sortes à dire que le fonctionnaire peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire en ce sens que le statut qui le régit en a décidé ainsi et que l'Administration, telle qu'elle est organisée, investit certaines autorités d'un pouvoir de sanction.

Cette sanction suppose l'existence d'une faute imputable au fonctionnaire. Le droit pénal organise la poursuite des individus pénalement responsables d'un comportement contraire à une règle du droit. L'idée de la faute est aussi présentée en matière disciplinaire et constitue le fondement de la repression. Ainsi, en l'absence d'une faute, il n'y a pas lieu à avoir de repression. L'élément commun aux deux types de poursuites repressives est donc celui de la volonté de punir une faute qui a pu être commise. L'appréciation de cette faute pouvant être différente selon que l'on se trouve dans le domaine disciplinaire ou pénal¹⁰⁸ (Titre I), une fois que la faute est établie, la procédure peut s'enclencher (Titre II).

¹⁰⁵ P. Di Malta, « *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique* », Paris, 1961, p. 109.

¹⁰⁶ A. Plantey, « *Traité pratique de la fonction publique* », t. I, LGDJ, 2^{ème} éd., 1963, p. 307 ; C.E., 8 mai 1942, « *Andrede* », S. 1943.3.5, note J. V. D.

¹⁰⁷ *Idem*.

¹⁰⁸ M. Degoffe, « *Droit de la sanction non pénale* », Economica, Paris, 2000, pp. 180 et s.

TITRE I

**Les relations entre l'appréciation des faits à
l'origine du déclenchement des poursuites
disciplinaires et pénales**

Il est évident qu'avant de déclencher une poursuite contre un accusé, l'autorité répressive compétente procède à une appréciation des faits à l'origine de l'acte impliqué. Force est de constater à ce stade les différences de méthodes en matière disciplinaire et en matière pénale. En effet le principe essentiel de la légalité des délits, qui implique que « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée* »¹⁰⁹, consacré en matière pénale¹¹⁰, n'est pas strictement appliqué dans toute sa rigueur dans le domaine disciplinaire où « *il n'y a pas de détermination, ni d'énumération légale des fautes disciplinaires* »¹¹¹. Seul le Professeur Mourgeon¹¹² interprète le droit positif de façon à admettre le respect du « *nullum crimen* » en droit disciplinaire. Cet auteur propose une définition large de la légalité dans le sens « *qu'il ne peut y avoir d'incrimination en dehors des règles, que celle-ci devint de sources écrites, coutumières ou jurisprudentielles* ». L'insuffisance ou l'imprécision du texte est palliée par l'« *incrimination de type jurisprudentiel* »¹¹³, c'est-à-dire par les solutions jurisprudentielles qui reconnaissent ou refusent l'existence d'une faute disciplinaire et qui constituent une sorte de « *précédent* » suffisant pour déterminer préalablement si un comportement est permis ou interdit.

Au Liban comme en France, les fautes disciplinaires ne sont définies ni par les lois ni par les règlements. Les textes relatifs aux obligations des fonctionnaires comportent une liste indicative et non exhaustive, ils laissent le soin de définir et de qualifier les comportements fautifs aux autorités disciplinaires compétentes¹¹⁴. En d'autres termes, lorsque le fonctionnaire respecte ces obligations et interdictions¹¹⁵, il n'est pas pour autant à l'abri d'éventuelles sanctions disciplinaires si tant est que son comportement soit apprécié comme le justifiant.

¹⁰⁹ Art. 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

¹¹⁰ Art. 111-3 du C.P français qui dispose que « *nul ne peut être puni pour un crime ou pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi, ou pour une contravention dont les éléments ne sont pas définis par le règlement* » ; Art. 1 al. 1 du C.P libanais qui dispose que « *nulle infraction ne peut être sanctionnée par une peine, ou par une mesure de sûreté ou d'éducation, si elle n'était pas prévue par la loi au moment où elle fut commise. Ne seront pas retenus à la charge de l'inculpé les faits constitutifs d'une infraction, les actes de participation principale ou accessoire, qu'il aura accomplis avant que cette infraction ait été prévue par la loi* ».

¹¹¹ A. Plantey, « *Traité pratique de la fonction publique* », T. I, LGDJ, 2^{ème} éd., Paris, 1963, p. 310.

¹¹² J. Mourgeon, « *La répression administrative* », LGDJ, Paris, 1967, pp. 253 et s.

¹¹³ *Ibid*, p. 255.

¹¹⁴ C.E., 16 janvier 1957, « *Aveline* », *Rec.*, p. 36.

¹¹⁵ Par ex. en France les Art. 25, 26 et 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, loi dite loi le Pors, constitue le statut général des fonctionnaires civils en France ; Au Liban les Art. 14 et 15 du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959 portant le statut général des fonctionnaires libanais, v. la traduction de ces articles en annexe n° I, p. 402-403.

Le pouvoir discrétionnaire de répression des autorités disciplinaires et l'indétermination légale de la faute disciplinaire ont contribué à une conception à la fois large et souple de la notion de faute disciplinaire, mise en œuvre sous le contrôle du juge administratif¹¹⁶.

L'appréciation des faits constitutifs de la faute disciplinaire, impose l'identification des manquements au devoir professionnel, « *aux obligations de la fonction* »¹¹⁷ qui sont elles-mêmes variables selon l'emploi. Il importe de se pencher sur les obligations communes à tous les fonctionnaires. Le contenu de ces obligations rend indispensable d'opérer une classification de nature à en éclairer la vision.

La doctrine propose, dans la matière, différentes classifications. M. Francis Delpéré divise les obligations incombant aux agents en trois catégories : les « *infractions de service* », celles de « *service public* » et celles « *hors service* »¹¹⁸. Le Professeur M. Malat¹¹⁹ adopte une classification semblable. Selon ces deux Professeurs, les obligations sont appliquées soit dans le service – elles constituent alors des obligations directes –, soit hors du service – il s'agit alors d'obligations indirectes –.

Une autre classification, plus ancienne¹²⁰, consiste à regrouper d'une part les obligations positives qui englobent toutes les conditions de fonctionnement des services publics telles que l'impartialité et la subordination hiérarchique et d'autre part les obligations négatives qui se limitent au niveau professionnel à organiser la vie du fonctionnaire à l'extérieur du service. Il s'agit d'une présentation sous une autre forme de la distinction des obligations selon qu'elles concernent le comportement du fonctionnaire en dehors ou dans le service.

¹¹⁶ V. *infra* p. 330-388.

¹¹⁷ A. De Laubadère, « *Traité de droit administratif* », T. II, LGDJ, 7^{ème} éd., Paris, 1980, pp. 97 et 98.

¹¹⁸ F. Delperrée, « *L'élaboration du droit disciplinaire dans la fonction publique* », LGDJ, 1969, pp. 162 et s. ; R. Chapus, « *Droit administratif général* », T. I, Domat, Montchrestien, 14^{ème} éd., 2000, p. 262 ; S. Salon, « *Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique* », Thèse, Paris, 1969, p. 103 ; J.-B. Auby, « *Agents administratifs, procédure disciplinaire* », juriscasseur administratif, fasc. n° 183, n° 6.

¹¹⁹ M. Malat, « *La responsabilité disciplinaire du fonctionnaire* », thèse, Le Caire, 1967, pp. 101 et s.

¹²⁰ R. Gregoire, « *La fonction publique* », Armand Colin, Paris, 1954, pp. 296 et s.

R. Catherine pour sa part distingue les obligations selon qu'elles sont morales ou matérielles¹²¹. « *Morales* » comme leur nom indique, sont les obligations qui se rattachent à tout ce qui relève de la morale dans la relation au service comme le loyalisme, la discrétion professionnelle et la hiérarchie. Alors que les obligations « *matérielles* » impliquent que le fonctionnaire doive assumer personnellement ses responsabilités et ne pas exécuter d'activités lucratives extérieures.

Ces classifications, pour diversifiées qu'elles soient, ne sont pas exemptes de critiques tenant à leur caractère peu clair, artificiel ou peu opératoire. Force est de constater que la faute s'apprécie d'après les circonstances de l'espèce et la qualité de son auteur ainsi que par le comportement que l'autorité disciplinaire est en droit d'attendre de ses subordonnés. Cette considération amène à développer une classification originale inspirée par l'état du droit positif libanais.

En effet, les libertés publiques du fonctionnaire sont encadrées par la législation libanaise selon un régime propre, lui-même fonction de la nature de l'obligation qui pèse sur le fonctionnaire. Ce régime varie plus précisément selon que l'obligation méconnue est de nature administrative ou politique. Sur ce dernier point, le droit libanais présente une importante singularité par rapport au droit français. En d'autres termes, la faute disciplinaire est liée à la violation d'une obligation à caractère administratif (Chapitre I) ou d'une obligation à caractère politique (Chapitre II).

¹²¹ R. Catherine, « *Le fonctionnaire français, droits, devoirs, comportement* », Albin Michel, Paris, 1961, pp. 85 et s.

CHAPITRE I

La violation d'une obligation à caractère administratif

Les obligations à caractère administratif ne nécessitent pas d'être toutes analysées puisque la violation, dans ce cadre, est considérée directement ou largement comme étant une faute disciplinaire.

Elles peuvent être identifiées par l'obligation générale consistant à servir de manière continue. Autrement-dit, le fonctionnaire doit exercer l'intégralité des tâches liées à ses fonctions et doit se consacrer à celles-ci (Section I). De même, se devant de garantir la continuité du service public, il est obligé de ne pas paralyser le fonctionnement de ce service via le mécanisme de la grève (Section II).

Section I

L'exécution de l'intégralité des tâches de la fonction publique

Trois obligations fondamentales, pouvant garantir l'exécution de l'intégralité des tâches de la fonction publique et par conséquent le bon fonctionnement du service public, vont néanmoins retenir notre attention au regard des problématiques qu'elles présentent et des questions qu'elles soulèvent. Ces trois obligations sont : l'obéissance hiérarchique (§1), la discrétion et le secret professionnel (§2) et l'exercice exclusif des fonctions (§3). Ces obligations sont essentielles pour l'exécution des missions administratives et concernent tout autant le fonctionnaire français que le fonctionnaire libanais.

§1. L'obligation de l'obéissance hiérarchique

Les lois françaises et libanaises engagent le fonctionnaire à appliquer une obligation d'obéissance. Le statut général français prévoit que « *tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique* »¹²². De même, le statut général au Liban dispose que « *le fonctionnaire doit, d'une manière générale (...) se soumettre à son supérieur direct et en exécuter les ordres et instructions (...)* »¹²³.

Le législateur considère cette obligation comme l'une des obligations professionnelles les plus importantes¹²⁴. Elle constitue le présupposé de tout système administratif dans la mesure où chaque violation de cette obligation paralyse le fonctionnement des activités administratives qui vise à assurer l'intérêt public.

¹²² Art. 28 du statut général des fonctionnaires en France, *op.cit.*

¹²³ Art. 14, al. 2 du statut général des fonctionnaires au Liban, *op. cit.*

¹²⁴ « *Nécessité rationnelle propre à toute organisation hiérarchique (...), l'obéissance est la vertu même de l'engrenage. (...) Tout le monde dans l'Administration relève de cette contrainte, du ministre lui-même au dernier commis. Obéit qui commande, est capable de commander celui qui sait obéir et c'est la clef de cette discipline qui fait, comme on sait, la force de toute institution (...)* », R. Catherine et G. Thuillier, « *Conscience et pouvoir* », Domat, Montchrestien, Paris, 1974, p. 49.

Hauriou a présenté le devoir d'obéissance comme une conséquence de la notion d'Etat de droit. L'idée a été reprise par Barthélémy pour qui : « *il n'y avait pas d'hierarchie sans obéissance, et pas d'Etat sans hiérarchie* »¹²⁵. Dès lors, le fonctionnaire a une obligation d'obéissance aux ordres de son supérieur hiérarchique. La subordination hiérarchique est indispensable à l'organisation de l'institution : elle favorise la compétence du supérieur pour donner des instructions à ses subordonnés afin de gérer l'institution administrative et en assurer le bon fonctionnement.

Pour G. Renard, la théorie de l'institution explique l'obéissance des fonctionnaires publics. D'après cet auteur, l'autorité est un élément fondamental de l'Administration. Par conséquent, l'Administration a une nature institutionnelle. Elle « *a droit à l'obéissance et dispose des moyens de se faire obéir préalablement à toute discussion contentieuse (...) obéir d'abord, discuter ensuite: ce n'est pas seulement le catéchisme de la discipline militaire ; c'est le catéchisme du régime administratif* »¹²⁶.

L'obéissance légale peut se définir comme un pouvoir hiérarchique, appartenant à un principe général de droit¹²⁷, exercé par une autorité supérieure sur les subordonnés dont son absence est équivalente à l'absence de l'ordre. En revanche, le supérieur possédant le pouvoir d'instruction peut avoir un grade inférieur à celui de son fonctionnaire subordonné¹²⁸.

D'après M. C. Vigouroux, le commandement comporte cinq principes¹²⁹. La mauvaise appréciation de ces principes affecte l'appréciation des faits commis par le fonctionnaire. Ces principes sont de cinq ordres. Premièrement, « *le respect des compétences* ». Le fonctionnaire doit se plier à l'obligation d'obéissance à son supérieur hiérarchique et autres autorités supérieures compétentes¹³⁰. Dans le cas des instructions contradictoires provenant d'autorités diverses, il est toutefois préservé d'une faute¹³¹. Deuxièmement, « *la clarté de l'ordre* ». L'ordre doit être expliqué d'une façon tout à fait explicite et directe sans mêler les objectifs de celui qui ordonne. Troisièmement, « *l'indifférence de la nature de l'ordre* ». Le

¹²⁵ J. Barthélémy, « *L'influence de l'ordre hiérarchique sur la responsabilité des agents* », RDP, 1914, p. 491.

¹²⁶ G. Renard, « *La théorie de l'institution* », 1^{er} vol., Sirey, Paris, 1930, p. 171.

¹²⁷ C.E., Sect., 30 juin 1950, « *Quéralt* », Rec., p. 413.

¹²⁸ C.E., 11 décembre 1996, « *Département du Val d'Oise c. Mme Lacombe et autres* », req. n°152106.

¹²⁹ C. Vigouroux, « *Déontologie des fonctions publiques* », 2^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2013-2014, pp. 329 et s.

¹³⁰ C.E., 27 mai 1994, « *Comte* », req. n° 139887.

¹³¹ C.E., 1 juin 1994, « *C.H.S Barthélémy-Durand et autres* », req. jointes n° 139288 et 139899.

commandement peut prendre deux natures différentes : écrite ou verbale¹³². Le fonctionnaire qui refuse d'obéir à un ordre verbal commet une faute disciplinaire¹³³. Quatrièmement, « la résolution » par le supérieur. Il a la compétence d'assurer la bonne organisation de son service sans jamais avoir recours à une sanction disciplinaire justifiée par le caractère autoritaire qu'il possède¹³⁴. Enfin, c'est « l'attention aux collaborateurs ». Pour cet auteur si la déontologie entendue par ces cinq principes est respectée, le fonctionnaire doit exécuter l'ordre de son supérieur. Autrement-dit la désobéissance à cet ordre est une faute disciplinaire.

La jurisprudence administrative considère que l'obligation d'obéissance impose la soumission à la réglementation du service. Par exemple, la contravention à l'obligation de respecter les horaires du service¹³⁵, même s'ils contredisent la réglementation¹³⁶, est exigée de tous les fonctionnaires.

L'ordre hiérarchique est souvent collectif. Chaque fonctionnaire qui refuse individuellement de le respecter, commet une faute disciplinaire¹³⁷. Tel est le cas lorsque l'agent ne souhaite pas se soumettre aux visites médicales obligatoires, au contrôle de l'aptitude physique à l'emploi¹³⁸ ou à une contre-visite médicale en cas de congé¹³⁹.

De multiples incidents de service sont considérés comme caractérisant des faits de désobéissance et constituant par la suite des fautes disciplinaires. Tel est le cas d'un inspecteur de police ayant toutes les connaissances adéquates et qui refuse de dactylographier des procès-verbaux¹⁴⁰. Ou un agent qui refuse de se plier à une inspection individuelle¹⁴¹. Des fautes disciplinaires sont aussi relevées lorsque le fonctionnaire ne se plie pas au pouvoir

¹³² C.E., 25 juillet 1986, « Divier », *Rec.*, p.208.

¹³³ C.E., 31 mai 1985, « Ministre délégué à la culture c. Fresne », *RFDA*, 1985, p. 736.

¹³⁴ C.E., 5 juillet 1985, « M. M. », *Rec.*, p.223.

¹³⁵ C.E., 2 mai 1990, « Chen Zardi », req. n° 71954.

¹³⁶ C.E., 27 mars 1987, « Mme Bourdy », req. n° 54574.

¹³⁷ C.A.A de Nantes, 30 décembre 1996, « District de l'agglomération angevine », *op. cit.* ; C.A.A de Paris, 11 juillet 1997, *Pattedoie*, req. n° 95PA03248.

¹³⁸ C.E., 18 octobre 1978, « Canava », *Rec. T.*, p. 856.

¹³⁹ C.A.A de Nancy, 13 juin 1996, « Centre hospitalier de Clermont-de-l'Oise », req. n° 95NC01022 ; T.A de Rennes, 14 juin 1998, « M. Yves Royan », *LPA*, n° 131, 2 juillet 1999, Concl. L. Gros ; *AJFP*, novembre-décembre, 1999, p. 39, Comm. B. Tchikaya ; Art. 113-34 de l'arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la police nationale, *JORF n°206 du 4 septembre 1996*, p. 13141.

¹⁴⁰ C.E., 31 octobre 1979, « Ministre de l'intérieur c. Gentric », *Rec. T.*, p. 781.

¹⁴¹ T.A de Strasbourg, 18 février 1982, « Mme Clément », *Rec. T.*, p. 657.

hiérarchique¹⁴², ne rejoint pas son poste¹⁴³ ou n'applique pas la première sanction disciplinaire imposée à son encontre¹⁴⁴. Généralement, le fait de refuser d'accomplir les obligations de service constitue un comportement fautif¹⁴⁵ comme par exemple, le refus d'un professeur de musique d'un conservatoire municipal de participer à un concert organisé par ce conservatoire¹⁴⁶.

L'obligation d'obéissance constitue donc un devoir statutaire imposé à « à tout agent public »¹⁴⁷. Il ne convient toutefois pas d'oublier que la portée de l'obligation d'obéissance varie selon le statut de l'agent : selon qu'il s'agit d'un fonctionnaire civil ou militaire ; ce dernier devant être d'une certaine façon conditionné à l'exécution sans discussion d'ordres¹⁴⁸. Le devoir d'obéissance militaire est absolu alors qu'il est flexible dans le cas de l'obéissance civile. Dans la fonction civile, le poste du fonctionnaire joue un rôle important dans la détermination du devoir d'obéissance. Tout en se dirigeant vers les échelons élevés de l'échelle hiérarchique, l'obéissance peut être discutable au regard des décisions fermes et importantes. Autrement dit, tout en descendant dans l'échelle, la soumission devient absolue et prend l'aspect impératif puisque les actes sont limités et précis¹⁴⁹.

A. Les Frontières de l'obéissance hiérarchique

Le fonctionnaire doit-il toujours se conformer à l'obligation d'obéissance malgré, parfois, la teneur de l'ordre ou bien, peut-il refuser d'obéir aux ordres de son supérieur dans des cas déterminés ?

En réalité, la jurisprudence administrative, a été la première sur ce point, à accorder au fonctionnaire le droit de refuser les ordres de son supérieur hiérarchique dans des cas et conditions bien déterminés.

¹⁴² C.E., 15 juin 1983, « François », req. n° 25701 ; C.E., 25 février 1985, « Panarari c. Centre hospitalier générale de Roanne », req. n° 99763 ; C.E., 26 juillet 1989, « Ville d'Aix en Provence », req. n° 99763.

¹⁴³ C.E., 26 mai 1930, « Sieur Bourcias », *Rec.*, p. 559 ; C.E., 27 février 1959, « Maiza Khelidja », *Rec. T.*, p. 1017 ; C.A.A de Lyon, 22 mai 2001, « M. Faraone », req. n° 99LY01093.

¹⁴⁴ C.E., 23 juillet 1977, « Bedot », req. n° 98206.

¹⁴⁵ C.A.A de Marseille, 29 juin 1999, « Commune d'Aléria », req. n° 97MA05051.

¹⁴⁶ C.E., 19 février 1992, « M.X. », *RDP*, 1993, p. 873, n° 47.

¹⁴⁷ C.E., 5 mai 1911, « Giraud », *Rec.*, p. 525.

¹⁴⁸ R. Catherine, « *Le fonctionnaire français, droits, devoirs, comportement* », *op. cit.*, pp. 96 et s.

¹⁴⁹ *Ibid.*, pp. 97 et 98.

En 1944, la jurisprudence française a joué un rôle fondamental avec l'arrêt « *Langneur* »¹⁵⁰. Le chef du service du chômage dans une telle commune avait délivré improprement des allocations à plusieurs personnes. Les actes du fonctionnaire ont été jugés par le Conseil d'Etat comme revêtant un caractère illégal et compromettant le fonctionnement du service public. Pour le juge administratif : malgré la circonstance liée au fait que le fonctionnaire ait appliqué les ordres du maire, il avait commis une faute impliquant une sanction disciplinaire. Il résulte de cet arrêt que le fonctionnaire ne commet pas une faute disciplinaire et sa responsabilité est totalement exonérée si l'ordre de son supérieur hiérarchique est manifestement illégal et compromet gravement le fonctionnement du service public. En effet, si le fonctionnaire subordonné exécute un ordre englobant ces deux conditions, il est responsable et commet une faute disciplinaire¹⁵¹.

La jurisprudence a confirmé les deux conditions mentionnées dans l'arrêt « *Langneur* »¹⁵². Ces conditions déterminent, dans le cas de l'illégalité de l'ordre, les critères de la faute disciplinaire de désobéissance. Ainsi, la désobéissance est considérée comme fautive si l'une de ces conditions fait défaut.

Tout d'abord, l'ordre doit être manifestement illégal. Si l'ordre est donné par une personne incompétente n'exerçant aucune autorité sur le fonctionnaire, il est considéré illégal¹⁵³. Il l'est également lorsqu'il néglige une disposition d'ordre constitutionnel, législatif ou réglementaire¹⁵⁴. L'obéissance doit néanmoins respecter l'ordre constitutionnel¹⁵⁵. Ainsi, un fonctionnaire qui recourt à son droit licite de grève peut désobéir à l'ordre de son supérieur hiérarchique si ce dernier lui demande d'exécuter sa tâche. Ceci constitue en effet un ordre illégal qui rompt le principe constitutionnel du droit de grève. Dans cette hypothèse, le

¹⁵⁰ C.E., Sect., 10 novembre 1944, « *Langneur* », *Rec.*, p. 288.

¹⁵¹ C.E., 3 mai 1961, « *Pouzelgues* », *Rec.*, p. 280 ; Pour B. Chenot, en cas d'obéissance à un ordre illégal, le fonctionnaire subordonné commet lui-même une faute qui s'ajoute à celle du chef, *Concl. Sur C.E., Sect., 10 novembre 1944, « Langneur », op. cit., D., 1945.88.1.*

¹⁵² C.E., 27 mai 1949, « *Dame Arasse* », *Rec.*, p. 248 ; C.E., Sect., 4 janvier 1964, « *Charlet* », *Rec.*, p. 1 ; C.E., 4 janvier 1964, « *charlet* », *op. cit., RDP*, 1964, p. 453, note M. Waline ; C.E., 21 juillet 1995, « *Bureau d'aide sociale de la ville de Paris* », req. n° 115332.

¹⁵³ C.E., 8 novembre 1961, « *Coutaret* », *Rec.*, p. 632.

¹⁵⁴ C.E., 3 mai 1961, « *Pouzelgues* », *op. cit.*

¹⁵⁵ R. Carré de Malberg, « *Contribution à la théorie générale de l'Etat* », t. I, Sirey, Paris, 1920, rééd., CNRS, Paris, 1962, n° 173, p. 522.

fonctionnaire n'est pas soumis à une sanction disciplinaire¹⁵⁶. Semblable illégalité est constatée en cas d'infraction aux obligations professionnelles de l'agent public. Ainsi en va-t-il par exemple du médecin territorial qui refuse de vacciner le personnel du C.C.A.S et qui commet, par conséquent, une faute disciplinaire.

Ensuite, l'ordre doit gravement compromettre l'intérêt public. En d'autres termes, l'ordre doit nuire soit à l'intérêt public¹⁵⁷ soit au fonctionnement du service public¹⁵⁸. Par exemple, le personnel qui soigne les hôpitaux n'est pas tenu de procéder à des examens radiologiques présentant un tel danger¹⁵⁹. De même, l'instruction donnée à un postier par son chef de service de distribuer des messages publicitaires est un ordre manifestement illégal. Mais cet ordre ne compromet pas manifestement l'intérêt public et ne délie pas son destinataire de son obligation d'obéissance¹⁶⁰.

En résumé, le fonctionnaire passe d'une obligation d'obéissance à un droit à la désobéissance selon la présence ou non de ces deux conditions. Ainsi, le Conseil d'Etat français a considéré que la simple illégalité ne libère pas le fonctionnaire de l'obligation d'obéissance de son chef du service. Les illustrations de cette affirmation sont nombreuses. Par exemple, le refus d'un fonctionnaire municipal d'exécuter la décision d'abandonner son poste dans l'Administration et d'occuper le poste d'agent de bibliothèque¹⁶¹ ; de même, le refus d'un fonctionnaire au service des téléphones de se plier à l'ordre de son chef qui lui impose d'assurer la permanence téléphonique, en considérant que cet ordre n'est pas mentionné dans la réglementation de la fonction qu'il exécute¹⁶² ; encore, le refus d'un fonctionnaire exonéré du service – après avoir annulé la décision de son arrêt du travail – d'exécuter un poste qui lui est présenté parce qu'il considère qu'il est d'un grade inférieur au dernier. Il doit y joindre et n'a pas droit de désobéir à cet ordre sous prétexte qu'il est illégal car il ne compromet pas gravement l'intérêt public¹⁶³ ; ou encore le refus d'un fonctionnaire de respecter les horaires du travail même s'ils contreviennent au système applicable à ce

¹⁵⁶ C.E., 26 juin 1996, « *Commune de Grand-Bourg-de-Marie-Galante* », *Rec. T.*, p. 979.

¹⁵⁷ C.E., 10 avril 1970, « *Navarrot* », *Rec. T.*, p. 1087.

¹⁵⁸ C.E., 10 février 1965, « *Morati* », *Rec.*, p. 91.

¹⁵⁹ T.A de Pau, 20 décembre 1967, « *Sieur Siougos* », *Rec.*, p. 646.

¹⁶⁰ C.A.A de Paris, 6 octobre 1998, « *M. Charny* », *AJFP*, mars-avril 1999, p. 44, obs. P. B.

¹⁶¹ C.E., 26 juin 1989, « *Mme Chardon* », req. n° 94393.

¹⁶² C.E., 21 juillet 1995, « *Bureau d'aide sociale de la Ville de Paris* », *op. cit.*

¹⁶³ C.E., 12 avril 1995, « *Mme Marmet* », req. n° 133904.

sujet¹⁶⁴... Ainsi que beaucoup d'autres décisions semblables qui révèlent que la disponibilité d'une seule condition ne libère pas le fonctionnaire de son obligation d'obéissance¹⁶⁵.

Dans ce contexte, le législateur français a validé les solutions jurisprudentielles de l'arrêt « *Langneur* » via le statut général en disposant que le fonctionnaire doit obéir aux tâches et instructions de son supérieur « *sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* »¹⁶⁶. Ce concept est également adopté par le législateur libanais dans le statut général des fonctionnaires qui prévoit que « *si les ordres et les instructions du supérieur direct sont manifestement et clairement contraires à la loi, le fonctionnaire doit attirer, par écrit, l'attention de son supérieur sur l'infraction impliquée et le fonctionnaire n'est tenu d'exécuter ses ordres et instructions seulement si le supérieur les confirme par écrit, le fonctionnaire pouvant adresser à la Direction de l'Inspection centrale une copie de la correspondance échangée* »¹⁶⁷.

Le Conseil d'Etat libanais a appliqué littéralement ce texte en considérant qu'« *à la lumière des dispositions du statut général des fonctionnaires*¹⁶⁸, *le fonctionnaire doit exécuter les ordres et instructions de ses supérieurs sauf si ces ordres présentent manifestement et clairement une violation de la loi. Dans ce cas, le fonctionnaire doit attirer, par écrit, l'attention de son supérieur sur l'infraction impliquée et il ne sera tenu d'exécuter ces ordres et instructions que si le supérieur les confirme par écrit.* »¹⁶⁹. En conséquence, si le fonctionnaire exécute cet ordre manifestement et clairement illégal, sans attirer par écrit l'attention de son supérieur, il engagera une responsabilité pour une faute très grave.

Donc, selon la législation et la jurisprudence libanaise, il n'existe qu'un cas où le fonctionnaire subordonné n'engage pas la responsabilité d'exécuter les ordres illégaux. Il s'agit du cas où ce dernier attire, par écrit, l'attention de son supérieur sur l'infraction en vigueur et que le supérieur omet de confirmer, lui aussi par écrit, l'exécution de ses ordres malgré la présence de l'infraction impliquée.

¹⁶⁴ C.E., 27 mars 1987, « *Mme Bourdy* », *op. cit.*

¹⁶⁵ C.E., 9 février 1949, « *Dlle Manach* », *Rec.*, p. 64.

¹⁶⁶ Art. 28 du statut général des fonctionnaires en France, *op.cit.*

¹⁶⁷ Art. 14, al. 2 du statut général des fonctionnaires au Liban, *op.cit.*

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ C.E.L, 31 juin 1966, « *M.A* », *Rec.*, p. 83.

A la lumière de ce qui est présenté, il apparaît que l'obéissance du fonctionnaire aux ordres et instructions de son supérieur direct, n'est pas une obéissance aveugle. Par contre, cette notion est plus large. Dans certains cas, le fonctionnaire doit absolument désobéir à l'ordre donné. Dans d'autres cas, le fonctionnaire a le droit de se rebeller contre l'ordre donné.

En premier lieu, si l'ordre illégal donné par le supérieur relève d'une infraction pénale, le fonctionnaire a le droit et même l'obligation de ne pas se plier à cet ordre. Sinon, il peut-être poursuivi à la fois pour infraction pénale et pour faute disciplinaire¹⁷⁰. Ainsi a-t-il pu être jugé par le Conseil d'Etat qui a considéré que le fonctionnaire ne doit pas exécuter l'ordre de son supérieur s'il relève d'une infraction pénale. Son exécution ne justifie pas légalement cette infraction¹⁷¹. En d'autres termes, l'exécution de cet ordre ne débarrasse cet acte de sa nature « *d'infraction* » que seulement si un texte législatif le prévoit expressément.

En effet, nombreux textes de cette nature ont été mentionnés dans le Code pénal libanais et celui français. Le Code pénal libanais dispose qu'« *il n'y a pas d'infraction lorsque le fait a été accompli en vertu d'une disposition de la loi ou sur l'ordre légitime de l'autorité (...) Si l'ordre donné est illégal et que la loi ne lui permette pas de vérifier la légalité de cet ordre, l'agent l'exécutant n'est pas sanctionné* »¹⁷². Ainsi, il ressort que « *n'est pas punissable le fonctionnaire ou le préposé du gouvernement qui a ordonné ou commis un acte incriminé par la loi, s'il a cru, par suite d'une erreur de fait, obéir à un ordre légitime de ses supérieurs pour des objets de leur ressort sur lesquels il leur était dû obéissance* »¹⁷³. Le Code pénal français a aussi inclus un texte de ce genre qui est plus souple que le texte libanais : « (...) *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* »¹⁷⁴.

Le fonctionnaire est encore en droit de se rebeller contre l'ordre de son supérieur hiérarchique si cet ordre constitue un abus d'autorité ou s'il compromet son application et a pour but de forcer le subordonné à exécuter des agissements ou actes malhonnêtes satisfaisant aux caprices et désirs personnels du supérieur comme par exemple un abus d'autorité en

¹⁷⁰ R. Chapus, « *Droit administratif général* », *op. cit.*, pp.282-283, n° 338.

¹⁷¹ C.E., 2 décembre 1959, *Rec.*, p. 643.

¹⁷² Art. 185 du C.P libanais.

¹⁷³ *Ibid.*, Art. 226.

¹⁷⁴ Art. 122-4 du C.P français.

matière sexuelle. De toute évidence, dans de pareils cas, il n'est en aucun besoin d'un texte exonérant de la responsabilité. Malgré cette absence de texte, le droit de désobéissance resterait toujours existant car l'exécution de l'ordre peut infliger, comme la jurisprudence française susmentionnée le démontre, un dommage grave et important à l'intérêt public. Pour éviter tout doute ou toute confusion, le Code français a précisé que « (...) les subordonnés sont en droit de ne pas céder à l'harcèlement auquel se livrait leur supérieur hiérarchique, dont les ordres, menaces, contraintes, pressions, auraient pour but d'obtenir (...) des faveurs de nature sexuelle »¹⁷⁵.

Enfin, le fonctionnaire est en droit de se rebeller contre les ordres de son supérieur qui présentent un danger grave pour sa vie. Ainsi, le juge administratif français considère que le fonctionnaire a le droit d'abandonner un emploi que son supérieur lui a ordonné d'occuper s'« il avait un motif raisonnable de penser qu'il présentait un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé »¹⁷⁶.

En dehors de ces cas, le fonctionnaire doit obéir et exécuter les ordres de son supérieur direct. Si le fonctionnaire insiste continuellement à ne pas se conformer à ces ordres pour une raison illégale ou sans excuses, il viole alors manifestement la loi et risque d'être poursuivi disciplinairement.

B. Les caractéristiques de la législation libanaise

A la lumière de ce qui a pu être présenté, il faut mettre brièvement l'accent sur les caractéristiques de la législation libanaise en ce domaine.

Ainsi, au Liban, lorsque le supérieur insiste sur l'exécution d'un ordre qui a un objet illégal, le fonctionnaire subordonné doit obéir et exécuter. Si non, il engage sa responsabilité et peut être poursuivi disciplinairement. Mais dans ce cas, le fonctionnaire doit informer la Direction de l'Inspection centrale sur l'infraction qui risque d'être commise en exécution de l'ordre de son supérieur lequel sera tenu seul responsable. En effet, le supérieur qui oblige l'exécution de cet ordre ayant un objet illégal engage sa responsabilité et dédouane son

¹⁷⁵ R. Chapus, « *Droit administratif général* », *op. cit.*, p. 283.

¹⁷⁶ T.A de Besançon, 10 octobre 1996, « *Gloty* », *LPA*, juillet 1997, n° 88 comm. P. Portet.

subordonné de sa propre responsabilité. Une fois informée sur cette infraction, l'Inspection centrale doit mettre en place une surveillance juridique sur l'affaire et prendre, le cas échéant, des mesures convenables. Soit, et s'il n'est pas indispensable de poursuivre le supérieur, cette surveillance est faite par l'Inspection centrale, soit ce dernier est sanctionné en cas de vérification de l'illégalité de l'ordre.

En conclusion, la législation et la jurisprudence ont, selon toute vraisemblance, bien progressé au regard du changement du concept de la fonction publique qui, désormais, condamne l'obéissance aveugle.

§2. L'obligation de discrétion et secret professionnel

Dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires ont la possibilité de prendre connaissance d'un certain nombre de faits et d'informations placées sous le sceau du secret administratif. La divulgation, par un fonctionnaire, de ces faits ou informations pourrait nuire aux intérêts de l'Administration et même de l'administré. Autrement-dit, plus généralement, elle pourrait nuire au bon fonctionnement du service public.

Les législateurs des pays respectifs concernés par cette étude ont institué l'obligation de discrétion et secret professionnelle dans le but de protéger les secrets – et le bon fonctionnement – du service public (A). Cette obligation connaît toutefois des caractéristiques et limites propres (B).

A. La protection législative des secrets du service public

Les législations en France et au Liban s'accordent à imposer l'obligation de discrétion et secret professionnel à tous les fonctionnaires quel que soit leurs services d'appartenance. Ces fonctionnaires, au regard de leurs fonctions, ont accès à des informations secrètes et protégées. Or, il faut mettre l'accent sur le fait que cette obligation essentielle a été déclarée et imposée dans tous les cas pour garantir et protéger l'intérêt de l'Administration et la sécurité de l'Etat et de la société.

Le secret professionnel fait l'objet d'une protection par des dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires sur le fondement d'une part, du statut général des

fonctionnaires, et d'autre part, sur celui des dispositions générales applicables à tous les citoyens en vertu du Code pénal.

En France, le statut général des fonctionnaires dispose que « *les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le Code pénal* »¹⁷⁷. Le Code pénal français a défini l'atteinte au secret professionnel en disposant que « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* »¹⁷⁸. La protection du secret professionnel est prévue par le Code pénal. Ainsi, ce Code protège, par exemple, le secret des correspondances en disposant que « *le fait, commis de mauvaise foi, d'ouvrir, de supprimer, de retarder ou de détourner des correspondances arrivées ou non à destination et adressées à des tiers, ou d'en prendre frauduleusement connaissance, est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* »¹⁷⁹.

Dans le même sens, le statut général libanais prévoit qu'« *il est interdit au fonctionnaire de divulguer les informations officielles dont il a pris connaissance dans l'exercice de ses fonctions, et ce, même après la cessation définitive de ses fonctions* »¹⁸⁰. Au Liban comme en France, l'obligation de secret professionnel est également sanctionnée pénalement. Ainsi, « *quiconque ayant, à raison de son état, de sa fonction, de sa profession ou de son art, connaissance d'un secret, le révélera sans juste motif, ou bien l'utilisera à son profit personnel ou au profit d'un tiers sera puni, si le fait est susceptible de causer un préjudice même moral, d'un emprisonnement d'un an au plus et d'une amende qui n'excèdera pas les quatre cent mille livres* »¹⁸¹. Un autre article prévoit qu'il « *sera puni de deux mois à deux ans d'emprisonnement tout individu attaché au service des postes et télégraphes qui, abusant de cette qualité, prendra connaissance d'une correspondance close, ou bien*

¹⁷⁷ Art. 26, al. 1 du statut général des fonctionnaires en France.

¹⁷⁸ Art. 226-13 du C.P français.

¹⁷⁹ *Ibid.*, Art. 226-15. (Cette infraction est prévenue particulièrement par le secret professionnel auquel sont soumis les agents de la poste).

¹⁸⁰ Art. 15, al. 8 du statut général des fonctionnaires au Liban.

¹⁸¹ Art. 579 du C.P libanais.

supprimera ou détournera une correspondance quelconque ou en communiquera le contenu à une personne autre que le destinataire »¹⁸².

Cette obligation s'applique en cas de communication de documents ou d'information à des personnes privées, mais vaut également vis-à-vis des fonctionnaires sans qualités pour recevoir de telles informations¹⁸³. Elle protège l'Administration contre la divulgation par ses fonctionnaires de renseignements. Elle se présente « *comme une sorte de devoir de loyalisme (des fonctionnaires) à l'égard de leur propre Administration* »¹⁸⁴. Sa violation entraîne la responsabilité de son auteur¹⁸⁵. Le Conseil d'Etat à estimé, par exemple, qu'est responsable et puni tout fonctionnaire attaché à l'Administration centrale de la télégraphie qui révèle des télégraphes à une personne autre que son propriétaire et, cet acte est retenu comme une infraction très grave¹⁸⁶.

B. L'étendue de l'obligation de discrétion et secret professionnel

Le fonctionnaire qui viole l'obligation de discrétion et secret professionnel se trouve donc soumis à des sanctions disciplinaires et pénales. Cette obligation a donc un champ d'application particulièrement large et vise à protéger l'intérêt de l'Administration qui est « *en droit d'attendre de ses agents un loyalisme, un esprit de corps, qui n'est guère compatible avec ces indiscretions* »¹⁸⁷. La discrétion et le secret professionnel n'englobent toutefois pas l'information fortuite, celle retenue par hasard¹⁸⁸. Cette obligation requiert une connaissance personnelle préalable du fonctionnaire. En outre, ce secret ne doit pas dépasser les limites du

¹⁸² Art. 580, al. 1 du C.P libanais. En plus, beaucoup d'autres textes pénaux libanais ont protégé le secret professionnel comme ce que dispose l'Art. 580, al. 2 : « *la même peine sera encourue par tout individu attaché au service des téléphones qui révélera, sans juste motif, une communication téléphonique dont il a eu connaissance à raison de sa fonction ou de son emploi* ».

¹⁸³ C.E., 5 octobre 1960, « *Centre national de la cinématographie c/Gautier* », *Rec. T.*, p. 1038 ; C.E., 15 février 1961, « *Dame Métivier* », *Rec.*, p. 124.

¹⁸⁴ M. Waline, note sous C.E., Sect., 6 mars 1953, « *Dlle Faucheux* », *op. cit.*

¹⁸⁵ C.E., 15 février 1961, « *Dame Métivier* », *op. cit.* ; C.E.L., 30 mai 1970, « *M. A.* », *Rec.*, p. 156.

¹⁸⁶ C.E.L., 30 mai 1970, « *M. A.* », *op. cit.*

¹⁸⁷ M. Waline, « *Le respect professionnel des fonctionnaires* », *D.* 1930, p. 65.

¹⁸⁸ *Idem.*

service¹⁸⁹. Ainsi, les médecins qui gardent des informations médicales secrètes, peuvent seulement les partager avec des médecins à l'intérieur du service¹⁹⁰.

La discrétion et le secret professionnel comportent des caractères divers. C'est une obligation générale et une obligation absolue.

Tout d'abord, le secret professionnel est une obligation générale imposée à tous les fonctionnaires mais est tributaire des fonctions exercées. Elle s'applique généralement « *à tous les fonctionnaires qui n'ont pas, en raison de leurs attributions dans le service, à connaître du document, de l'information, de l'affaire en cause* »¹⁹¹.

Ensuite, la discrétion et le secret professionnel constituent une obligation absolue¹⁹². Elle ne peut être malmenée par celle d'obéissance hiérarchique, à l'exception de l'hypothèse où le supérieur est lui-même celui qui tient un secret professionnel. Tel est le cas d'« *une inspectrice de l'éducation nationale, en qualité de présidente d'une commission de circonscription de l'éducation spéciale qui peut mettre en demeure un psychologue scolaire de procéder au chiffrage du quotient intellectuel d'enfants handicapés sans que cet ordre ne caractérise une violation du secret professionnel* »¹⁹³.

En outre, bien que le secret professionnel se caractérise par sa nature absolue, son bénéficiaire a le droit de le lever et d'en délier le gardien¹⁹⁴. Néanmoins, le fonctionnaire ne peut pas divulguer un secret professionnel à ses chefs en raison de la nature législative de l'obligation¹⁹⁵. En France, le Code pénal envisage que « *l'article 226-13 n'est pas applicable*

¹⁸⁹ C.E., Sect., 15 mars 1946, « *Odilon Platon* », *Rec.*, p.79 ; C.E., Ass., 11 janvier 1963, « *Syndicat national des maisons d'enfance et Etablissements médicaux de l'enfance* », *Rec.*, p.17.

¹⁹⁰ C.E., Sect., 11 février 1972, « *Crochette* », *Rec.*, p.138 ; *RDP*, 1972, p. 958, *Concl. G. Guillaume ; D.*, 1972, *jurisp.*, p. 426, *note M. Le Roy ; AJDA*, 1973, p. 106.

¹⁹¹ C.E., Sect., 6 mars 1953, « *Dlle Faucheux* », *RDP* 1953, p. 1031 ; *Concl. Chardeau*.

¹⁹² C.E., Sect., 9 novembre 1928, « *Bertrand* », *Rec.*, p. 1149 ; *S.*, 1929, *III*, p. 17, *Concl. Dayras ; D.*, 1929, *III*, p. 26, *avec concl.* ; C.E., Ass., 12 avril 1957, « *Devé* », *Rec.*, p.266 ; *D.*, 1957, *jurisp.*, p. 336, *Concl. F. Gazier ; C.E.*, Ass., 22 janvier 1982, « *Administration générale de l'assistance publique à Paris* », *Rec.*, p. 33 ; *AJDA*, 1982, p. 395, *Chron. F. Tiberghien et B. Lasserre*.

¹⁹³ C.A.A de Nancy, 12 mai 1999, « *M. Bernard Hazard et Syndicat des psychologues de l'éducation nationale* », *AJFP*, novembre-décembre 1999, p. 23, *obs. J. M.*

¹⁹⁴ C.E., Sect., 24 octobre 1969, « *Gougeon* », *Rec.*, p. 457 ; *D.*, 1969, *jurisp.*, p. 732, *Concl. G. Guillaume ; AJDA*, 1969, p. 689, *Chron. R. Denoix de Saint Marc et D. Labetoulle ; RDP*, 1970, p. 394, *note M. Waline ; C.E.*, Sect., 11 février 1972, « *Crochette* », *op. cit.*

¹⁹⁵ R. Tunc, « *Le secret professionnel et les relations administratives* », *Rev. adm.*, 1948, p. 20.

dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret (...)»¹⁹⁶. Le statut général des fonctionnaires au Liban prévoit de même qu'« il est interdit au fonctionnaire de divulguer les informations officielles (...) sauf si son ministère lui en donne l'autorisation écrite »¹⁹⁷.

§3. L'obligation d'exclusivité des fonctions publiques

Tout fonctionnaire exécutant les tâches liées à sa fonction publique, doit s'y consacrer entièrement et s'abstenir à exécuter un autre emploi. Cet engagement vise à garantir l'intérêt des services publics en assurant d'une part la bonne exécution par le fonctionnaire de sa tâche, et d'autre part en lui assurant une certaine indépendance dans la fonction, enfin en empêchant l'agent de concurrencer des postulants à des emplois privés.

Pour ces raisons, le législateur, en France comme au Liban, a consacré le principe d'exclusivité des fonctions publiques par des dispositions statutaires affirmant que le fonctionnaire doit être totalement dévoué à ses fonctions, et qu'il ne peut pas cumuler deux emplois.

En France, le statut général des fonctionnaires impose à ces derniers de consacrer l'exclusivité des fonctions en disposant que « *le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit* »¹⁹⁸. Selon la jurisprudence, cette interdiction s'applique à tous les fonctionnaires même s'ils sont en congé légal, administratif ou de maladie¹⁹⁹. Ainsi, elle a été consacrée par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 dont il ressort notamment que « *les fonctionnaires et agents admis au bénéfice du congé de fin d'activité ne peuvent exercer aucune activité lucrative pendant ce congé* »²⁰⁰.

Le principe de l'interdiction du cumul d'une fonction publique avec une activité lucrative, tel qu'il vient d'être présenté, englobe les prohibitions temporaires qui visent à interdire aux fonctionnaires actuels ou anciens d'exécuter des activités hors de leur

¹⁹⁶ Art. 226-14 du C.P français.

¹⁹⁷ Art. 15, al. 8 du statut général des fonctionnaires au Liban.

¹⁹⁸ Art. 25, al. 1 du statut général des fonctionnaires en France.

¹⁹⁹ C.E., 8 octobre 1990, « *Mirguet* », *Rec.*, p. 270 ; *AJ* 1991, p. 156, Comm. S. Salon.

²⁰⁰ Art. 19, 32 et 43 de la Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

Administration d'origine pouvant nuire aux intérêts de cette Administration et par la suite à l'intérêt public. Le Code pénal français prévoit ainsi qu'il « *est puni de trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que membre du Gouvernement, membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une Administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions. Est punie des mêmes peines toute participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée qui possède au moins 30% de capital commun ou a conclu un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait avec l'une des entreprises mentionnées au premier alinéa. Pour l'application des deux premiers alinéas, est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément aux règles du droit privé* »²⁰¹.

Enfin, le décret du 17 février 1995 définit les activités privées et prévoit notamment qu'en raison de leur nature, un fonctionnaire en disponibilité ne peut pas les exercer. Ainsi ressort-il que « *les activités privées interdites aux fonctionnaires placés en disponibilité ou ayant cessé définitivement leurs fonctions par l'article 72 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, l'article 95 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée et l'article 90 de la loi du 9 janvier 1986 susvisée sont les suivantes : activités professionnelles dans une entreprise privée, lorsque l'intéressé a été, au cours des cinq dernières années précédant la cessation définitive de ses fonctions ou sa mise en disponibilité, chargé, à raison même de sa fonction : soit de surveiller ou contrôler cette entreprise ; soit de passer des marchés ou contrats avec cette entreprise ou d'exprimer un avis sur de tels marchés ou contrats. Cette interdiction s'applique également*

²⁰¹ Art. 432-13 al.1, 2 et 3 du C.P français.

aux activités exercées dans une entreprise : qui détient au moins 30 p. 100 du capital de l'entreprise susmentionnée, ou dont le capital est, à hauteur de 30 p. 100 au moins, détenu soit par l'entreprise susmentionnée, soit par une entreprise détenant aussi 30 p. 100 au moins du capital de l'entreprise susmentionnée ; ou qui a conclu avec l'entreprise susmentionnée un contrat comportant une exclusivité de droit ou de fait ; activités lucratives, salariées ou non, dans un organisme ou une entreprise privés et activités libérales si, par leur nature ou leurs conditions d'exercice et eu égard aux fonctions précédemment exercées par l'intéressé, ces activités portent atteinte à la dignité desdites fonctions ou risquent de compromettre ou mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service. Au sens du présent article est assimilée à une entreprise privée toute entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément au droit privé. Les interdictions prévues au I ci-dessus s'appliquent pendant la durée de la disponibilité et, dans les autres cas, pendant un délai de cinq ans à compter de la cessation des fonctions justifiant l'interdiction »²⁰².

En outre, et dans le même esprit, le législateur français dispose par l'article 25 septies²⁰³ du statut général des fonctionnaires qu'il est « *interdit au fonctionnaire : de créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L. 133-6-8 du Code de la sécurité sociale, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein ; de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ; de donner des consultations, de procéder à des expertises ou de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel ; de prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'Administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de*

²⁰² Art. 1 du Décret n° 95-168 du 17 février 1995 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et aux commissions instituées par l'article 4 de la loi n° 94-530 du 28 juin 1994.

²⁰³ Créé par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 - art. 7 (loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires).

nature à compromettre son indépendance ; de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet ».

Le statut général des fonctionnaires au Liban interdit à ces derniers « *d'exercer toute profession commerciale ou industrielle ou toute autre profession ou tout métier rémunéré, réserve faite de l'enseignement dans l'un des instituts d'enseignement supérieur ou dans l'une des écoles secondaires, selon des conditions fixées par décret pris au Conseil des Ministres, et réserve faite aussi des autres cas expressément prévus par les lois spéciales ; d'être membre du Conseil d'Administration d'une société anonyme ou d'une société en commandite par actions, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée, un intérêt matériel dans une entreprise soumise à son propre contrôle ou au contrôle de l'Administration à laquelle il appartient* »²⁰⁴. Et de « *cumuler son emploi avec les fonctions électives, parlementaires, municipales et « ikhtiâriyês »* ²⁰⁵, *comme il est indiqué dans les lois relatives à ces fonctions* »²⁰⁶ et « *d'accomplir tout acte rémunéré portant atteinte à la dignité de l'emploi public ou ayant un rapport avec cet emploi* »²⁰⁷.

Il apparaît ainsi que le législateur libanais s'est contenté de déterminer les cas généraux sans déterminer la notion de professions ou métiers susmentionnés. L'ambiguïté et la généralité utilisées dans ce texte donnent à l'Administration le choix d'apprécier ce qui pourrait se transformer en arbitraire en ce qui concerne l'explication et le traitement du sujet envers les fonctionnaires. Il en résulte un danger sérieux pour les droits et libertés de ces derniers. Pour cette raison des dispositifs de la surveillance administrative, notamment le Conseil de la fonction publique²⁰⁸, ont cherché à améliorer la situation et à forcer l'Administration à se plier à un critère objectif relatif à la nature de l'emploi rémunéré vu que la jurisprudence administrative libanaise n'a pas affronté une affaire identique à cause de – à notre connaissance – l'absence des conflits relatifs à ce sujet jusqu'à présent.

²⁰⁴ Art. 15, al. 4 du statut général des fonctionnaires au Liban.

²⁰⁵ Les attributions exercées en France par l'autorité municipale sont, au Liban, réparties entre ladite autorité et une autre autorité à la tête de laquelle est le « *mukhtar* » ; ce dernier est responsable, à l'égard du pouvoir central, de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'état-civil, etc.

²⁰⁶ Art. 15, al. 5 du statut général des fonctionnaires au Liban.

²⁰⁷ *Ibid.*, al. 6.

²⁰⁸ Un organisme libanais extérieur au ministre et qui exerce par ailleurs sur l'activité juridique des ministres un contrôle général de légalité.

Le Conseil de la fonction publique a affirmé que « *les fonctions commerciales et industrielles sont celles qu'une personne exerce continuellement sans être soumis ou dépendant d'une autre personne. Les professions ou métiers rémunérés sont la continuité organisée du travail collectif qui réside d'une union caractérisée par la permanence et qui constitue le travail principal et fondamental que le fonctionnaire considère comme emploi essentiel pour gagner sa vie (...)* »²⁰⁹.

Sans doute, cette interdiction de cumul est en principe justifiée. Le cumul de la fonction publique avec une autre profession rémunérée pourrait cantonner l'engagement du fonctionnaire à son unique fonction. Dans ce cas, il pourrait affronter deux problèmes. Le premier tient à la grande difficulté pour un individu d'exercer deux fonctions ou deux activités professionnelles distinctes. Le second problème tient au risque pour l'agent de négliger l'intérêt public en faveur d'une autre fonction plus rémunératrice. Ce « cumul » pourrait mettre l'intérêt personnel du fonctionnaire en opposition avec l'intérêt du service public et en contradiction avec ses obligations d'engagement et de dévouement.

Il apparaît que les textes ont souligné l'interdiction du cumul relatif aux deux situations : les actes rémunérés portant atteinte à la dignité de l'emploi public d'une part et les actes rémunérés ayant un rapport avec cet emploi d'autre part. Il constitue une exception au principe général de libre exercice de l'activité professionnelle garanti par la Constitution. Par conséquent, son interprétation doit être stricte. A *contrario* si l'acte rémunéré ne porte pas atteinte à l'emploi public ni à sa dignité ni à sa réputation, il ne fera pas partie de cette interdiction. Pour cette raison, si le fonctionnaire exerce un acte rémunéré, l'Administration ne peut le poursuivre ou le sanctionner pour ce comportement. Si l'acte rémunéré est sans rapport avec l'emploi, il ne fera pas aussi partie de l'interdiction susmentionnée à condition qu'il ne porte pas atteinte à la dignité de cet emploi car, dans ce cas, cet acte serait considéré comme le premier cas interdit ci-dessus. En revanche, si l'acte rémunéré a un rapport avec l'emploi, le fonctionnaire ne pourrait l'exercer alors même qu'il ne porterait pas atteinte à sa dignité.

²⁰⁹ Conseil de la fonction publique, rapport de l'année 1963, journal officiel, n° 26 daté le 30 mars 1964.

Ce régime est toutefois entouré d'une certaine approximation dans la mesure où le législateur libanais n'a absolument pas déterminé le concept de l'acte rémunéré de même que celui qui porte atteinte à la dignité de l'emploi public²¹⁰. Le juge doit être particulièrement ferme dans ce domaine pour organiser et gérer le travail administratif afin de prévenir un tel arbitraire ou abus dans l'utilisation de l'autorité. Il convient cependant de noter que les décisions du Conseil d'Etat libanais, dans ce cadre, sont peu abondantes et mêmes rares. Elles sont relatives à l'annulation des mesures administratives visant à sanctionner disciplinairement des fonctionnaires sous prétexte qu'ils ne se sont pas pliés à l'obligation concernant le sujet traité. Ainsi, le Conseil d'Etat considère que l'obtention du fonctionnaire de la permission d'exercer un métier relatif à son diplôme ne s'oppose pas aux dispositions juridiques lui interdisant d'exercer des emplois à l'extérieur du service. En effet, ces dispositions restent effectives tant que le demandeur exerce sa fonction initiale de manière adéquate, tant qu'il a la permission d'exercer ce métier et tant que ce métier ne compromet pas la dignité de la fonction²¹¹.

Le Conseil de la fonction publique au Liban a précisé sa position sur le sujet traité en affirmant suite à une affaire qui lui était présentée, que « *les actes rémunérés sont en principe des actes supplémentaires ou temporaires de nature secondaire que le fonctionnaire exerce à côté de son emploi principal. En conséquence, en adoptant ce principe, il est facile de déterminer les actes que les fonctionnaires peuvent exercer en décrivant, d'une manière objective, chaque acte à part. Cela revient à considérer que l'acte rémunéré exercé par le fonctionnaire en dehors du service, c'est-à-dire qui n'est pas en rapport avec cet emploi et ne compromet pas sa dignité, est considéré comme étant un acte non interdit* »²¹².

L'interdiction en question conformément aux paragraphes (4), (5) et (6) de l'article 15 demeure une interdiction générale, globale et absolue. En effet, l'expression « *ou toute autre profession ou tout métier rémunéré* » est, selon toute vraisemblance, de nature globale et n'englobe aucune exception hormis celle qui est prévue dans le même texte traité ci-après.

²¹⁰ V. *supra* p. 65 ; Par conséquent, le législateur libanais a laissé à l'Administration concernée la liberté d'appréciation et de discrétion ce qui constitue un danger réel attaquant les libertés publiques et les droits individuels relatifs aux fonctionnaires vu le comportement arbitraire qui accompagne souvent les mesures administratives.

²¹¹ C.E.L., 8 août 1957, « *Aziz El Zanani* », *Rec.*, p. 215.

²¹² Conseil de la fonction publique, rapport de l'année 1963, journal officiel, *op. cit.*

Ainsi, ressort-il de ces trois paragraphes susmentionnés que le législateur libanais a tenté d'interdire le cumul de la fonction publique avec tout autre métier rémunéré portant atteinte à la dignité de la fonction. Or, dans l'hypothèse où une atteinte serait portée à la dignité de la fonction, la sanction disciplinaire pourrait être plus sévère.

L'interdiction du cumul est générale et globale. Cela signifie qu'elle ne se limite pas au métier rémunéré dans le secteur privé mais qu'elle s'étend aussi au métier rémunéré dans le secteur public. Le statut général des fonctionnaires libanais approuve cela en disposant qu'« *il est interdit de cumuler deux salaires à la fois* »²¹³. En effet, conformément à cet article, le Conseil général de discipline a décidé de congédier un enseignant relevant du ministère de l'éducation nationale car il occupait deux emplois officiels à la fois et qu'il exerçait l'un de ces emplois en s'absentant de l'autre sous prétexte des congés de maladie ou congés administratifs personnels²¹⁴.

²¹³ Art. 16 al. 5 du statut général des fonctionnaires au Liban.

²¹⁴ Conseil général de discipline, rapport annuel de l'année 1973, journal officiel, n° 26 daté le 1 avril 1974.

Section II

La limitation du droit de grève

L'une de plus importantes obligations du fonctionnaire est celle d'assurer le fonctionnement du service public d'une manière régulière et de prévenir toute perturbation conformément au principe de « *la continuité des services publics* » que la jurisprudence constitutionnelle a considéré comme étant un principe de valeur constitutionnelle²¹⁵. La jurisprudence administrative, pour sa part, a considéré ce principe comme faisant partie des principes fondamentaux permettant de lutter contre le travail administratif illégal et de responsabiliser la puissance publique et même le fonctionnaire commettant l'infraction²¹⁶.

La grève se définit par l'arrêt collectif et total de travail en vue d'une revendication professionnelle. Elle doit être clairement distinguée de l'abandon de poste. Une cessation collective du travail n'est pas considérée comme une grève lorsqu'elle ne vise pas à réaliser un objectif professionnel et faire pression sur quelqu'un²¹⁷.

De cette définition initiale, on peut conclure la nécessité de deux conditions pour qu'il y ait grève : l'arrêt collectif et réel de travail et la recherche de la satisfaction professionnelle.

L'arrêt de travail doit être collectif et réel. La simple tenue d'une réunion entre collègues ne peut être assimilée à un fait de grève²¹⁸. Néanmoins, le fait que le service soit rendu par un seul agent ne le prive pas du droit de faire grève²¹⁹. Un arrêt total et manifeste du travail, quelque soit sa durée, se traduit par une grève. La qualification de grève est retenue par l'arrêt collectif et programmé de travail, même s'il dure une heure voire un quart d'heure.

²¹⁵ C.C, 25 juillet 1979, « *Service public de la radio-télévision* », *Rec.*, p. 33, Dalloz 1980, p. 101, Concl. M. Paillet ; C.C, 27 janvier 1994, « *Système judiciaire* », *Rec.*, p. 47, *LPA* 31 mars 1995, p. 8, Concl. Verpeaux ; C.E.L, 3 décembre 1962, « *Fouad Sleiman* », *Rec.*, p. 289.

²¹⁶ C.E., 13 juin 1980, « *Mme Bonjean* », *Rec.*, p. 274 ; C.E.L, 3 décembre 1962, « *Fouad Sleiman* », *Rec.*, p. 289.

²¹⁷ C.E., 18 janvier 1963, « *Perreur* », *Rec.*, p. 34 ; *D.* 1963, p. 233, Concl. Méric.

²¹⁸ *Idem.*

²¹⁹ C.A.A de Marseille, 18 juin 1998, « *Mlle Thomas* », *AJDA* 1998, p. 890, Obs. L. Bézard ; *RFDA*, 1999, p. 1228, Obs. H. Le Berre.

Quant à la recherche de la satisfaction professionnelle, il n'existe en principe de droit de grève qu'en vue de soutenir des demandes professionnelles afin de défendre une revendication professionnelle. Ceci signifie qu'en général la grève doit être éloignée de toute considération politique. La jurisprudence française a considéré que les fonctionnaires qui provoquent une grève pour de telle considération politique sont jugés comme ceux qui commettent une faute disciplinaire et sont passibles de sanctions²²⁰.

La réglementation des fonctionnaires au Liban diffère de celle existant en France en termes de conception de grève, de ses résultats et de ses effets sur le statut du fonctionnaire gréviste. La législation libanaise, à l'inverse de ce qui existe en France, considère la grève comme étant absolument interdite au fonctionnaire lequel doit par conséquent totalement s'abstenir d'y recourir. En cas contraire, il risque de voir sa responsabilité disciplinaire et/ou pénale engagée au titre de la méconnaissance de la réglementation.

La Constitution libanaise garantit « *la liberté de réunion (...) mais évidemment conformément à la loi* »²²¹. Cependant, aucune mention au droit de grève des fonctionnaires n'y est faite. Ainsi, le législateur libanais a considéré qu'il « *seront passibles de la dégradation civique tous fonctionnaires (...) cessent collectivement le travail ou s'accordent à cesser le travail ou présentent leur démission dans des conditions susceptible d'entraver le fonctionnement d'un service public* »²²².

Pareillement, le statut général des fonctionnaires libanais interdit au fonctionnaire de « *faire grève ou d'inciter d'autres fonctionnaires à faire grève* »²²³. De même, il prévoit que « *tout fonctionnaire qui fait grève, est réputer démissionnaire ; dans ce cas, un fonctionnaire répondant aux conditions de nomination pour le poste, à l'exception de la condition de concours, le remplacerait et pourrait être nommé (...)* »²²⁴.

De même, la jurisprudence libanaise a, dans le prolongement de ces textes, jugé où que la grève des fonctionnaires constitue un acte illégal qui déclenche la responsabilité

²²⁰ C.E., 12 octobre 1956, « *Dlle Coquant* », *Rec.*, p. 362 ; C.E., 1 février 1963, « *Audibert* », *Rec.*, p. 66.

²²¹ Art. 13 de la Constitution libanaise.

²²² Art. 340 du C.P au Liban.

²²³ Art. 15, al. 3 du statut général des fonctionnaires au Liban.

²²⁴ *Ibid.*, Art. 65.

disciplinaire du fonctionnaire gréviste. En effet, il ressort de cette jurisprudence que la grève paralyse les intérêts publics et a des conséquences négatives sur les conditions de vie du pays²²⁵. Le Conseil d'Etat considère, dans ce cadre, que l'Administration jouit du pouvoir discrétionnaire. A ce titre, elle peut poursuivre le fonctionnaire gréviste devant les autorités disciplinaires ou considérer qu'il est démissionnaire. Le contrôle du juge à ce propos est poussé. On en prendra pour preuve qu'« *alors que le procureur a fait grève et a déclaré devant l'inspecteur judiciaire qu'il est allé à Beyrouth pour voir le résultat de la grève et qu'il a assisté à la réunion où la grève a été déclarée et qu'il l'a encouragée en solidarité avec ses collègues et qu'il a été membre du comité central de la grève (...) Alors que cette impression de solidarité du procureur avec les grévistes qui lui sert de prétexte ne réduit pas la gravité de son acte et n'empêche pas l'Administration de le considérer comme étant démissionnaire (...) Alors que l'Administration, considérant un groupe d'assistants judiciaires comme étant démissionnaires et convoquant un autre groupe devant le Conseil de discipline, n'a pas violé le principe d'égalité puisqu'elle s'est basée sur le rôle qu'a joué chacun d'eux pour transformer l'idée de la grève en réalité ainsi que sur les actes qu'ils ont fait (...) Alors que si l'Administration a considéré un groupe d'assistants judiciaires comme étant démissionnaires à l'exception de l'autre, ceci ne signifie pas que la grève est licite* »²²⁶.

Le Conseil d'Etat libanais considère que la grève de la faim constitue, comme l'arrêt de travail, un moyen de pression sur l'Administration et que sa persistance porte atteinte aux forces physiques et mentales du fonctionnaire. Il peut donc à ce titre encourir des sanctions disciplinaires²²⁷.

Selon le statut général libanais²²⁸, la démission doit être dans cette hypothèse consacrée par un décret ou une arrêté émanant de l'autorité ayant pouvoir de nomination. Aucune autre autorité administrative ne peut considérer le fonctionnaire comme étant démissionnaire s'il exerce la grève. Même la Cour des comptes ou encore le Conseil de la fonction publique ne peuvent prononcer un tel mesure²²⁹. La participation ou l'incitation à la grève des

²²⁵ C.E.L, 27 mai 1970, « *Ghassoub* », *Rec.*, p. 68.

²²⁶ C.E.L, 11 décembre 1962, req. n°1216, *Rec.*, p. 743 ; C.E.L, 18 décembre 1962, « *Naïm Neama* », req. n°1279, *Rec.*, p. 284.

²²⁷ C.E.L, 15 janvier 1965, « *Elie Eid* », *Rec.*, p. 135.

²²⁸ Art. 65 du statut général des fonctionnaires au Liban.

²²⁹ C.E.L, 18 décembre 1962, « *Naiim Neama* », *op. cit.*

fonctionnaires est considérée au Liban comme une faute disciplinaire qui permet à l'Administration concernée de considérer ce fonctionnaire comme étant démissionnaire ou de le poursuivre devant les autorités disciplinaires compétentes. En droit libanais, la grève constitue une infraction pénale qui est, le cas échéant, sanctionnée par la privation des droits civils.

Au lieu de concilier des libertés publiques fondamentales d'un point de vue social, le droit de grève et la continuité du fonctionnement de ces services, le législateur a proscrit le droit de grève sans distinguer les situations tenant aux activités exercées par l'agent et a imposé des sanctions sévères aux fonctionnaires méconnaissant ces interdictions. Il a ainsi paralysé, en réalité, les dispositions de la Constitution²³⁰ qui même si elles ne sont pas manifestement claires en ce qui concerne la grève consacrant les libertés publiques entières.

Au regard de l'importante différence entre les législations libanaise et française sur la question de la grève, il est indispensable d'analyser en détail les dispositions juridiques relatives au droit français afin de rechercher si elles pourraient être, dans leur logique, reprise dans le droit libanais. Longtemps, la grève a été considérée comme incompatible avec les principes qui organisent la fonction publique en France. Il est particulièrement utile de rappeler l'évolution historique du droit de grève (§1) avant d'étudier profondément les limites de son exercice (§2).

§1. La consécration du droit de grève du fonctionnaire français

La consécration du droit de grève des fonctionnaires français s'est avérée difficile (A) et limitée (B), en raison notamment de la stricte prohibition de ce droit proclamée par la juridiction administrative au début du XX^{ème} siècle.

²³⁰ V. *supra* p. 70.

A. La consécration difficile du droit de grève

Le droit de grève fut implicitement reconnu par la loi du 25 mai 1864²³¹. Mais malheureusement, des révocations étaient toujours imposées aux fonctionnaires grévistes. Cette situation est restée la même avec la loi du 21 mars 1884 concernant les syndicats professionnels²³². Or, à la moitié du XX^{ème} siècle, le droit de grève fut presque reconnu notamment dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et ensuite dans la Constitution du 4 octobre 1958 où le droit de grève fut constitutionnellement accordé à chacun.

Cependant, malgré l'intervention de la Constitution, la consécration du droit de grève du fonctionnaire s'est avérée difficile. Avant l'année 1946, il était absolument interdit à tout fonctionnaire de faire grève car c'était un acte illégal (1). Depuis l'année 1946, la grève est devenue un droit constitutionnel (2).

1. Le refus absolu de la grève des fonctionnaires avant 1946

Avant 1946, les pouvoirs publics condamnaient la grève qui était considérée comme un délit pénal. Le Conseil d'Etat condamnait la grève des fonctionnaires et celle de tout employé du secteur public, refusant ainsi, d'admettre le recours à ce mécanisme comme un droit. Il considérait que le recours à la grève s'opposait complètement au principe de la continuité des services publics, consacré par la jurisprudence comme étant un texte à valeur constitutionnel. Au début du XX^{ème} siècle, après la révolution industrielle, la situation a totalement changé. L'exercice du droit de grève a commencé à être appliqué dans le secteur privé, puis dans le secteur public. L'Etat s'opposait dans un premier temps à accorder ce droit aux agents publics en se fondant sur deux principes : celui de la continuité du service public et celui de la subordination. La grève étant en totale contradiction avec la notion d'obéissance hiérarchique qui constitue une obligation fondamentale du fonctionnaire²³³, le fonctionnement du service public doit être assuré, selon l'Etat, dans l'intérêt général sans aucune interruption. C'est ainsi qu'Hauriou et Duguit soulignaient respectivement « *l'introduction de la lutte des*

²³¹ Le droit dit droit de coalition.

²³² Loi dite Loi Waldeck-Rousseau.

²³³ V. *infra* p. 49-58.

classes dans l'appareil d'Etat »²³⁴ ou « les menées révolutionnaires d'extrémistes criminels »²³⁵.

La jurisprudence refusait donc aux fonctionnaires le droit de grève. En fait, tout acte de grève des fonctionnaires et des agents du secteur public en général constituait une faute grave qui justifiait le licenciement de ceux qui y avait recours, allant même jusqu'à dénier les droits de la défense²³⁶.

Les syndicats étaient au début du XX^{ème} siècle très influent dans la société française. Ils annonçaient successivement des grèves dans les secteurs public et privé. Deux grèves ont eu lieu à la poste en 1909 durant les mois de mars et mai. Suite aux conséquences de la deuxième grève, le gouvernement français, supporté par la Chambre des députés, a révoqué presque six cents fonctionnaires sans jamais leur donner l'opportunité de se défendre. Ainsi, un groupe de fonctionnaires révoqués, dont le sieur « *Winkell* », avait recours au Conseil d'Etat et mettait en cause la violation de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905²³⁷ imposant la communication du dossier avant toute mesure disciplinaire.

Le Conseil d'Etat, saisi de ces révocations, a rejeté ces recours en se basant sur les conclusions du commissaire du gouvernement Tardieu. Il a jugé dans l'arrêt « *Winkell* » que la grève « *lorsqu'elle résulte d'un refus de service concerté entre des fonctionnaires, est un acte illicite, alors même qu'il ne pourrait être réprimé par l'application de la loi pénale (...) en se mettant en grève les agents préposés au service public (...) ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultant pour chacun d'eux du contrat de droit public qui les lie à l'Administration* »²³⁸.

²³⁴ M. Hauriou, note sous C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », S. 1909.3.145.

²³⁵ L. Duguît, « *Traite de droit constitutionnel, l'Etat, les gouvernants et les agents* », T. III, Fontemoing, 3^{ème} éd., 1903, p. 245.

²³⁶ Sans tenir compte des principes relatifs au droit de la défense même si ce droit est explicitement consacré par des textes législatifs. Ceci se manifeste clairement dans l'arrêt « *Winkell* », C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », *Rec.*, p. 826.

²³⁷ Loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905.

²³⁸ C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », *Rec.*, p. 826 ; C.E., 6 août 1910, « *Amalric* », *Rec.*, p. 721 ; C.E., 18 juillet 1913, « *Syndicat national du chemin de fer* », *Rec.*, p. 875, Concl. A. Helbronner ; C.E., 24 juin 1921, « *Sieurs Nos, Touré et Lossi* », *Rec.*, p. 620 ; C.E., Sect., 22 octobre 1937, « *Dlle Minaire et autres* », *op. cit.*

Le Conseil d'Etat ne s'est pas contenté de confirmer ultérieurement cette jurisprudence²³⁹ tant dans les services publics administratifs industriels que dans les sociétés économiques mixtes²⁴⁰. En fait, la seule garantie juridique dont les fonctionnaires profitaient provenait du contrôle juridictionnel de l'existence matériel de leur participation à la grève²⁴¹. S'il était prouvé qu'ils y avaient participé, ils étaient privés de leur droit aux garanties disciplinaires sans exception.

La répression de l'exercice de la grève a été accueillie par le Régime de Vichy qui l'a consacrée dans le statut des fonctionnaires du 1941. D'après ce statut « *tout acte d'un fonctionnaire portant atteinte à la continuité indispensable à la marche normale du service public qu'il a reçu pour mission d'assurer, constitue le manquement le plus grave à ses devoirs essentiels. Lorsqu'un acte de cette nature résulte d'une action collective ou concertée, il a pour effet de priver le fonctionnaire des garanties prévues par le présent statut en matière disciplinaire* »²⁴².

Néanmoins, le fait de poser le principe de l'interdiction de la grève n'était pas suffisant, il était nécessaire de trouver un fondement juridique permettant à l'Administration d'évincer les grévistes. C'est pourquoi, le juge fit appel à la notion de contrat de fonction publique.

a. Le principe inspiré de l'arrêt « Winkell »

Aucun texte ne manifestant clairement la privation par les fonctionnaires du droit de grève qui avait été reconnue en 1864. Le juge administratif a donc affirmé que la grève est illicite car « *si elle est un fait pouvant se produire légalement au cours de l'exécution, un contrat de travail réglé par les dispositions du droit privé, est, au contraire, lorsqu'elle résulte d'un refus de service concerté entre des fonctionnaires, un acte illicite (...)* »²⁴³. Le seul argument dont le juge disposait pour énoncer cette interdiction est inspiré des conclusions du

²³⁹ C.E., 6 août 1910, « *Amalric* », *Rec.*, p. 720 ; C.E., 1 mars 1912, « *Tichit* », *Rec.*, p. 302 ; C.E., 24 juin 1921, « *Nos* », *Rec.*, p. 620 ; C.E., 22 octobre 1937, « *Delle Minaire* », *Rec.*, p. 843 ; Etc.

²⁴⁰ C.E., 18 avril 1947, « *Jarrigion* », *Rec.*, p. 148 ; Sérail 1948.3.33, *Concl. Rivero*.

²⁴¹ C.E., 4 mars, « *Delle Mondot* », *Rec.*, p. 304.

²⁴² Art. 17 de la loi du 14 septembre 1941.

²⁴³ C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », *op. cit.*

commissaire du gouvernement Tardieu qui insiste sur l'opposition radicale de la grève et de la notion de service public.

Clairement, le droit administratif, dans cette période, s'intéressait principalement à la notion et aux principes de service public. Le fait de menacer les services publics était considéré par le juge administratif comme un sacrilège. Le principe de continuité du service public fut d'ailleurs rappelé afin de protéger ceux-ci contre la grève. Le principe posé par la Haute Assemblée n'est sans doute pas neutre puisqu'en refusant la reconnaissance du droit de grève aux fonctionnaires, il en résulte un choix entre deux normes : elle a donné beaucoup plus d'importance à la continuité du service public qu'au droit de grève consacré par la loi de 1864. Certes, le juge va, dans le cas d'un conflit entre deux normes de même valeur, faire un choix entre elles tout en conservant un pouvoir discrétionnaire. Ainsi, d'après Mme Loschak « *le choix qu'il effectue fait place à des considérations politiques qui l'emportent parfois sur les considérations juridiques* »²⁴⁴. Dans l'affaire « *Winkell* », cette thèse développée est particulièrement vérifiée. Il apparaît dans les conclusions du commissaire du Gouvernement Tardieu que derrière le principe de continuité du service il y a une conception politique : « *il faut que l'arrêt que vous allez rendre apprenne aux requérants, et en même temps à tous les fonctionnaires, que, pour eux, la grève, même quand elle n'est pas réprimée pénalement, est un moyen révolutionnaire auquel il leur est interdit de recourir* ».

L'interdiction du droit de grève aux fonctionnaires a donc été régulièrement dictée par des considérations d'opportunité. C'était alors à la Haute juridiction de justifier, du point de vue juridique, la révocation des fonctionnaires grévistes : c'est ce qu'elle a fait à travers la notion de contrat de fonction publique.

b. Le concept du Contrat de fonction publique

L'arrêt « *Winkell* », a consacré l'idée d'un contrat de droit public liant l'Administration et le fonctionnaire²⁴⁵. Dans ce contrat, l'Etat, seul, précise les obligations et les droits du fonctionnaire et plus généralement toutes les clauses du contrat selon l'intérêt du service public. Il dispose de la possibilité de les modifier en cours d'exécution. Le juge administratif

²⁴⁴ D. Loschak, « *Le rôle politique du juge administratif français* », LGDJ, Paris, 1972, p. 126.

²⁴⁵ Que le commissaire du gouvernement Tardieu qualifie comme contrat de fonction publique.

s'est appuyé sur la fiction au contrat de fonction publique afin de justifier les modalités de la révocation du Sieur Winkell. Si le ministre n'utilisait pas explicitement dans son raisonnement la notion de contrat pour décrire le lien qui unit le fonctionnaire à l'État, cette lacune a été comblée par le juge administratif. Ce dernier a estimé que les fonctionnaires grévistes « *se placent eux-mêmes, par un acte collectif en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultant pour chacun d'eux du contrat de droit public qui les lie à l'Administration* »²⁴⁶. Dès lors, la révocation du gréviste pouvait être prononcée sans l'observation des garanties légales reconnues au fonctionnaire par ce contrat du fait que ce dernier n'avait pas respecté les obligations auxquelles il s'était engagé.

En réalité cette conception du contrat public a constitué un stratagème pour sanctionner tout acte de grève commis par les fonctionnaires du service public²⁴⁷. Le fonctionnaire gréviste est dans ce cas révoqué conformément au décret du 18 mars 1909, mais aussi privé de la communication de son dossier.

Quant au juge, qui affirme que les termes généraux de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ne traitent pas le cas de la grève et qui ne trouve aucune base à l'interdiction de la grève des fonctionnaires dans les textes, il est conduit à se tourner vers les solutions qu'applique le secteur privé. Cependant, la grève dans le secteur privé est licite, tandis qu'elle est considérée illicite dans le secteur public, puisqu'elle n'est pas compatible avec le bon fonctionnement et la continuité des services publics²⁴⁸ et que l'Etat demeure seul maître pour définir la situation de ses fonctionnaires, ce qui prive en effet le fonctionnaire gréviste des garanties légales déclarées dans le « *contrat de fonction publique* ». Il semble alors que ce « *contrat de fonction publique* » constitue moins un lien juridique entre l'Etat et le fonctionnaire, qu'une arme puissante contre les fonctionnaires grévistes.

Cette analyse du contrat met en relief le souci du juge d'assurer les spécificités de la fonction publique et de garantir l'indépendance du droit administratif par rapport au droit privé en matière de grève. Cette tendance sera confirmée par la jurisprudence postérieure.

²⁴⁶ C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », *op. cit.*

²⁴⁷ R. Grégoire, « *La fonction publique* », Armand Colin, Paris, 1954, p. 33.

²⁴⁸ Le principe du fonctionnement continu et régulier des services publics constitue une limite à l'influence du droit privé, car une entreprise privée n'est pas tenue par les mêmes impératifs de continuité.

c. La jurisprudence postérieure à la jurisprudence « Winkell »

Malgré le rejet du droit de grève par le Conseil d'Etat, les fonctionnaires ont continué d'utiliser ce procédé à l'appui de leurs revendications professionnelles. La jurisprudence postérieure présente essentiellement deux caractéristiques: d'une part, elle est assez proche dans son résultat de la jurisprudence « Winkell ». D'autre part, la théorie du « *contrat de fonction publique* » va prendre fin en raison des critiques sévères adressées par la doctrine.

1°. Le refus constant du droit de grève

Les décisions postérieures à l'arrêt « Winkell » l'ont confirmée. Tel est le cas des arrêts « Almaric » du 6 août 1910²⁴⁹, « Tichit » du premier mars 1912²⁵⁰ et « Nos » du 24 juin 1921²⁵¹.

Sur le fondement de la jurisprudence « Winkell », le Conseil d'Etat a donné au ministre de la guerre, au nom du pouvoir dont il dispose, la possibilité de réquisitionner le personnel en grève d'un service de chemins de fer²⁵² afin d'assurer la Défense Nationale. Il affirme qu'en cas de grève concernant un service public considéré comme fondamental à la satisfaction des besoins civils et militaires de la nation, le gouvernement a le droit, par tous les moyens dont il dispose, d'intervenir pour assurer la continuité de ce service. En effet, « *au-dessus des intérêts individuels les plus respectables, au-dessus des intérêts collectifs les plus sérieux et les plus justifiés, il y a l'intérêt général, le droit supérieur pour une société, pour une nation, d'assurer son existence* »²⁵³. Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat a affirmé également qu'en présence d'une menace qui attaque l'organisation des services publics, le Chef de l'Etat avait toute la légalité de réquisitionner, par décret, les fonctionnaires de ces services, en estimant

²⁴⁹ C.E., 6 août 1910, « Almaric », *Rec.*, p. 720.

²⁵⁰ C.E., 1 mars 1912, « Tichit », *Rec.*, p. 303 ; S. 1913. 3. 137, note Hauriou.

²⁵¹ C.E., 24 juin 1921, « Nos », *Rec.*, p. 620.

²⁵² C.E., 18 juillet 1913, « *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies* », *Rec.*, p. 875 ; RDP 1913, p. 506, Concl. Helbronner, note Jèze ; S. 1914. 3. 1, Concl. Helbronner, note M. Hauriou.

²⁵³ Concl. du commissaire du Gouvernement Helbronner, *op. cit.*

que la désorganisation des services publics « *était susceptible d'avoir sur le ravitaillement et la vie matérielle de l'armée les plus graves répercussions* »²⁵⁴.

Il ressort de ces décisions que le juge n'a pas atténué la rigueur des principes de la jurisprudence « *Winkell* ». En revanche, il a abandonné la théorie du contrat de fonctions publique.

2°. L'abandon du concept de contrat public

Les publicistes français ont été nombreux à critiquer la jurisprudence « *Winkell* » en ce qu'elle s'est appuyée sur la notion de contrat de fonctions publiques. Par exemple, Hauriou soulignait que « *le Conseil d'Etat s'est si bien aperçu lui-même de l'inefficacité de cette idée qu'il lui en a mêlé une autre. On peut (...) dégager la proposition suivante, (...) la grève est un acte illicite, constituant dans le refus de service concerté des fonctionnaires, alors que la continuité du service est essentielle à la vie nationale ; cet acte, à la fois collectif et illicite, le place en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice de leurs droits. C'est dans cette seconde direction qu'il convient de chercher, en laissant de côté la thèse du contrat* »²⁵⁵.

Il condamnait l'idée du contrat public qui lie le fonctionnaire à l'Etat, en affirmant qu'« *il n'y a, dans l'opération de recrutement des fonctionnaires, du moins à l'ordinaire, ni les éléments de forme, ni les éléments de fond d'un contrat, et, d'autre part, il y a bien plus qu'un contrat, il y a liens moraux faits d'avantages et de devoirs qui incorporent le fonctionnaire à sa fonction et par là à l'institution administrative* »²⁵⁶. Duguit lui aussi a condamné ce concept en estimant que « *dans la nomination des fonctionnaires, il y a concert de volontés, mais il n'y a pas contrat, parce que l'acte de volonté de l'Etat qui nomme n'est point déterminé par l'acte de volonté du fonctionnaire qui accepte, mais seulement par la nécessité d'assurer le fonctionnement du service public. Dès lors, l'acceptation est simplement la condition à l'arrivée de laquelle est subordonné l'effet de l'acte de volonté de l'Etat qui a*

²⁵⁴ Pour cela, la présence de circonstances exceptionnelles reconnues par le juge, lui a mené à interpréter largement la disposition constitutionnelle suivant laquelle le chef de l'Etat disposait de la force armée. C.E., 5 décembre 1941, « *Sellier* », *Rec.*, p. 208 ; S. 1942.3.25, note Mestre.

²⁵⁵ Maurice Hauriou, note sous C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », S. 1909.3.145.

²⁵⁶ M. Hauriou, « *Précis de droit administratif et de droit public* », 10^{ème} éd., Paris, 1921, p. 574.

nommé ; mais, comme tout acte conditionnel, cet acte de volonté est juridiquement parfait en lui-même»²⁵⁷.

La doctrine a ainsi affirmé que les fonctionnaires se trouvent dans une situation réglementaire et statutaire par rapport à l'Administration car le lien qui les unit n'est pas de nature contractuel.

Par la suite, le contrat de la fonction publique n'est apparu. Ce concept a disparu définitivement le 22 octobre 1937 dans l'arrêt *Demoiselle Minaire et autres*²⁵⁸ à l'occasion duquel le Conseil d'Etat a affirmé qu'« *en se mettant en grève, les agents préposés au service public ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais qu'ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés afin de garantir l'exercice des droits qui leur appartiennent à l'égard de la puissance publique* ». Cette jurisprudence sévère a été fortement critiquée car elle se heurtait à une pétition de principe. En effet, lorsque le fonctionnaire est désinvesti des droits qui lui sont attribués à l'égard de la puissance publique, il ne se trouve pas seulement en dehors des lois, règlements et principes qui concernent l'exécution des garanties de procédure, mais également en dehors des lois, règlements et principes relatifs aux sanctions disciplinaires. Il ne peut être simultanément en dehors des garanties disciplinaires et au-dessus du statut disciplinaire²⁵⁹.

Cette sévérité s'explique par le fait que l'État « *se déjugerait s'il laissait qui que ce soit en altérer, ou en suspendre le cours. Expression et instrument de l'intérêt général, le service public se manifeste alors comme une activité intangible et toute atteinte qui lui est portée prend le sens d'une atteinte directe à l'Etat lui-même et les proportions d'un scandale, auquel il n'est pas seulement nécessaire, il est urgent de mettre fin* »²⁶⁰. En conséquence la grève est considérée comme constituant une faute disciplinaire qui place le fonctionnaire en dehors du statut et le prive de toute garantie disciplinaire, y compris celle de la consultation de son dossier.

²⁵⁷ L. Duguit, « *Traité de droit constitutionnel* », *op. cit.*, p. 470

²⁵⁸ C.E., 22 octobre 1937, « *Demoiselle Minaire et autres* », *Rec.*, p. 843, Concl. Lagrange ; *RDP* 1938, p. 121, Concl. Lagrange, note Gaston Jèze ; *D.* 1938, 3, 49, Concl. Lagrange, note Charles Eisenmann ; *S.* 1940.3.13, Concl. Lagrange ; V. dans le même sens : C.E., 10 décembre 1943, « *Firdion* », *Rec.*, p. 285.

²⁵⁹ Note Charles Eisenmann, *op. cit.*

²⁶⁰ R. Latournerie, « *Le droit français de la grève* », Paris, 1972, pp. 606-607.

Ces changements mondiaux²⁶¹ de la première moitié du XX^{ème} siècle ont conduit finalement à consacrer le droit de grève dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

2. La consécration du droit de grève des fonctionnaires après 1946

La jurisprudence du Conseil d'Etat relative au droit de grève des fonctionnaires n'a cessé d'évoluer dès 1947. Après 1946, le droit de grève a été consacré pour tous les citoyens suite au préambule de la Constitution de 1946 qui l'a consacré en disposant qu'il « *s'exerçait dans le cadre des lois qui le réglementent* »²⁶². Ainsi, la situation a évolué et la question a pris une nouvelle dimension, car cette rédaction n'écarte pas le bénéfice de ce droit aux fonctionnaires. Dès lors, le Conseil d'Etat a tenté de trouver un équilibre entre le principe de la continuité des services publics d'une part, et la nécessité de garantir les droits individuels légaux comme le droit de grève, d'autre part. Cette tentative a été consacrée par l'arrêt célèbre « *Dehaene* » rendu par le Conseil d'Etat le 7 juillet 1950 constituant la base de la jurisprudence contemporaine. En effet, cet arrêt a mis fin à la position ancienne et a institué une position judiciaire plus juste et équitable.

Dans cette espèce, une grève a été annoncée le 13 juillet 1948 par les fonctionnaires des Préfectures de France pour réaliser des demandes professionnelles. Le Ministre de l'intérieur a annoncé, le même jour, que tout fonctionnaire dirigeant d'un cadre – égal ou supérieur à celui – de chef de bureau qui voudra participer à cette grève sera directement suspendu. La plupart des fonctionnaires a alors participé à la grève pour une semaine puis a repris le travail en raison d'un mot d'ordre de leur syndicat. Les préfets ayant décidé de suspendre tous les grévistes, ont remplacé cette sanction par un blâme. Le sieur Dehaene, chef de bureau à la préfecture fut suspendu, puis cette sanction a été remplacée par un blâme. Il a présenté au Conseil d'Etat un recours contre la sanction qui lui a été imposée, en se basant sur le préambule de la Constitution qui consacre le droit de grève. Le Conseil d'Etat a affirmé la nécessaire conciliation des principes fondamentaux avec les principes généraux de même

²⁶¹ D'une part, la grande crise économique de 1929, qui met en évidence les limites du système capitaliste et, d'autre part, les deux guerres mondiales qui accélèrent considérablement les mutations tant idéologiques que sociales et économiques.

²⁶² Préambule de la Constitution du 28 octobre 1946, al. 7.

valeurs tel que le principe de la continuité des services publics²⁶³. Le Conseil d'Etat, sur la base de ce texte constitutionnel, a consacré l'exercice du droit de grève dans la fonction publique.

Avant d'aborder le principe posé par l'arrêt, il est nécessaire d'analyser le contexte dans lequel il a été rendu, pour comprendre les objectifs du juge dans cette décision.

a. Le contexte de la jurisprudence « *Dehaene* »

Cette jurisprudence s'inscrit dans un contexte nouveau : une évolution de la jurisprudence relative au droit de grève dans le secteur privé et une détérioration du climat social dans les services publics.

Après la Libération et la nécessité de relance de l'activité économique dans le pays, le vice-président du Conseil Maurice Thorez a affirmé lui-même, en séance du Conseil supérieur de la fonction publique, l'interdiction du droit de grève aux fonctionnaires²⁶⁴.

En 1947, des grèves de nature professionnelle apparaissaient, dont le caractère politique jouait un rôle majeur. Pour financer alors la reconstitution, et afin de faire face au contexte d'après guerre, les politiques mises en place allaient dans le sens d'un effort commun et les fonctionnaires ont également dû faire des sacrifices. Le gouvernement était manifestement contre ces revendications professionnelles, ce qui a aggravé le conflit et a conduit les grévistes à démontrer que le gouvernement était incapable de diriger le pays. Pour empêcher alors les grèves de s'étendre, le Président Ramadier déclarait qu'un républicain ne doit jamais dépasser une certaine limite, de peur de perdre sa liberté²⁶⁵.

En effet, à cause des conflits sociaux dans la fonction publique, les conseillers d'Etat commençaient à modifier leur jurisprudence en déduisant que les principes de la jurisprudence « *Winkell* » étaient inefficaces pour arrêter les grèves dans le secteur public. Les grévistes ont accepté de cesser leur mouvement à condition que les sanctions disciplinaires imposées contre

²⁶³ C.E., 7 juillet 1950, « *Dehaene* », *Rec.*, p. 426, Dalloz 1950, p. 538, Concl. Gervais.

²⁶⁴ J. Roche, « *La grève et le syndicalisme dans la fonction publique, Éducation et Gestion* », 1972, n° 29, p. 71.

²⁶⁵ *Idem*.

un certain nombre d'entre eux soient supprimées, retirant ainsi toute efficacité à une jurisprudence qui maintiendrait l'interdiction de faire grève.

Ce qui est remarquable dans cette période, c'est que l'ambiance sociale qui envahissait les services publics n'était pas la seule cause qui a poussé le juge administratif à admettre le droit de grève dans le secteur public. La jurisprudence du juge judiciaire relative au droit de grève a tellement évolué que cela a contribué à transformer ce droit dans le secteur public.

Les principes de la jurisprudence « *Winkell* » qui montraient leur inefficacité vis-à-vis de l'interdiction des grèves au sein du secteur public, ainsi que les solutions qu'adoptaient le juge judiciaire et le juge administratif en matière de droit de grève, ont amené le Conseil d'Etat à chercher une solution plus « *libérale* »²⁶⁶ relative au droit de grève et rejeter finalement les solutions extrêmes. Or, malgré que ces éléments « *concrets* » sont souvent invoqués par la doctrine afin d'expliquer l'attitude du juge dans l'arrêt « *Dehaene* », il en est un autre dont l'influence n'est pas aussi négligeable même si très peu évoqué : il s'agit du respect, par le juge, de la volonté nationale exprimée lors du vote de la Constitution. En fait, malgré que la formule de l'alinéa 7 du Préambule soit étendue, l'affirmation d'un principe de portée générale n'en était pas moins certaine. Le juge, face à cette manifestation de volonté, ne pouvait opposer de telles considérations relatives aux exigences de la volonté nationale. La conjonction de tous ces éléments a conduit à la reconnaissance du droit de grève aux fonctionnaires à travers l'arrêt « *Dehaene* ».

b. Le principe inspiré par l'arrêt « *Dehaene* »

L'arrêt « *Dehaene* » soulevait la question de savoir si les fonctionnaires pouvaient directement tirer avantage des dispositions de l'alinéa 7 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Comme réponse à cette question, les conseillers d'Etat se sont fondés sur une interprétation précise mais à la fois complexe de la formule de l'alinéa 7 qui contribue à l'apparition d'une nouvelle forme de relations entre les fonctionnaires et l'Etat. Cette

²⁶⁶ Cette qualification est sévèrement contestée par certains auteurs ; notamment Danièle Loschak, « *La dégradation du droit de grève dans le secteur public* », Dr. soc. 1976, p. 56.

interprétation est celle selon laquelle les juges reconnaissent aux fonctionnaires la possibilité d'avoir recours à une grève licite.

La nouveauté inspirée de la jurisprudence « *Dehaene* » constitue une rupture complète par rapport au principe de l'illégalité de la grève des fonctionnaires. Or, sa première proposition, qui constitue aujourd'hui la base du droit actuel, institue au sein de la fonction publique, un droit de grève, et plus précisément, des cas licites de grève.

Il ressort de cette affirmation, que le droit de grève des fonctionnaires ne s'est pas explicitement affirmé, mais il existe des cas ponctuels où les fonctionnaires ont la possibilité d'utiliser le droit de grève²⁶⁷. Cette notion résulte du Préambule de 1946 qui n'affirme pas manifestement le droit de grève des fonctionnaires. En mentionnant le droit de grève sans faire de réserve particulière concernant les fonctionnaires, il ressort que ce texte signifie que ces derniers – par leur seule qualité de fonctionnaires – n'en sont pas certainement privés.

Ainsi, le Conseil d'Etat a consacré l'existence du droit de grève dans la fonction publique, dans l'arrêt « *Dehaene* ». Par la suite, cette jurisprudence a été confirmée en des termes identiques à ceux de l'arrêt « *Dehaene* », dans les arrêts « *Geoffroy* »²⁶⁸ et « *Dame Hélaïne* »²⁶⁹ du 14 février 1951 ainsi que dans l'arrêt « *Mallet* »²⁷⁰ du 2 juillet 1952.

Beaucoup de solutions pratiques s'offraient aux juges dans le cadre du droit de grève, parmi ces solutions, la plus simple est celle qui maintient la jurisprudence « *Winkell* » qui perdure entre 1909 et 1950. D'après cette solution, le juge pouvait admettre que le droit de grève, reconnu par le Préambule, n'était pas applicable du fait que le législateur n'avait pas déterminé l'ensemble des réglementations relatives à ce droit dans la fonction publique. Et par conséquent, la jurisprudence « *Winkell* » représentait la législation ou la référence de la grève dans le secteur public²⁷¹.

²⁶⁷ A. De Laubadère, « *la grève et le service public* », Rapport sur le droit français, Travaux de l'association Henri Capitant pour la culture juridique française, 1955, p. 272.

²⁶⁸ C.E., 14 février 1951, « *Geoffroy* », *Rec.*, p. 91.

²⁶⁹ C.E., 14 février 1951, « *Dame Hélaïne* », *Rec.*, p. 93

²⁷⁰ C.E., 2 juillet 1952, « *Demoiselle Mallet* », *Rec.*, p. 120.

²⁷¹ André Gervais, note sous C.E., Ass., 7 juillet 1950, « *Dehaene* », *D.* 1950, p. 538.

Mais, le Conseil d'Etat, sensible aux menaces qui lui étaient adressées a considéré que ces solutions ne sont pas réalistes et risquent de raviver des tensions sociales toutes justes calmées. En conséquence, il rejeta complètement ces solutions et confirma la consécration du droit de grève tout en imposant dans les services publics certaines limitations à ce dernier, même en l'absence de textes relatifs à ce sujet.

En l'absence d'un dispositif législatif, le Conseil d'Etat déclarait qu'il « *ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre (...)* ; *qu'en l'état actuel de la législation, il appartient au gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations* »²⁷².

La reconnaissance générale du droit de grève par le Préambule de la Constitution de 1946 a octroyé aux fonctionnaires le droit de faire grève. Cependant, cette reconnaissance implique la nécessité de quelques dispositions pour organiser ce droit. Or, les tribunaux administratifs n'ont aucune autorisation qui leur permet de contrôler la constitutionnalité de lois²⁷³. C'est la raison pour laquelle le domaine du droit de grève, dépourvu de toute sanction jurisprudentielle, ne pouvait être plus largement étendu qu'il ne s'exprime préalablement à travers une loi²⁷⁴. La situation a totalement changé avec l'intervention d'une nouvelle modification constitutionnelle en 1958. Avec l'avènement de la Constitution du 4 octobre 1958 et la mise en place du Conseil Constitutionnel – qui a pour mission de contrôler la constitutionnalité des lois – l'autorité du droit de grève a été renforcée.

Cependant, les juges constitutionnels et administratifs ont certainement, par leurs interventions respectives, consacré la reconnaissance du droit de grève, mais ils ont

²⁷² C.E., Ass., 7 juillet 1950, « *Dehaene* », *op. cit.*

²⁷³ C.E., 6 novembre 1936, « *Arrighi* », *Rec.*, p. 966 ; S. 1937.3.33, Concl. Latournerie, note Mestre ; D. 1938.3.1, Concl. Latournerie, note Eisenmann; confirmé par C.E., 4 février 1949, « *Chambre syndicale des agents généraux de la Martinique* », *Rec.*, p. 49 ; S. 1950.3.14.

²⁷⁴ Le Conseil d'État a d'ailleurs eu l'occasion de le rappeler solennellement dans un arrêt du 10 novembre 1950, « *Fédération nationale de l'éclairage et des forces motrices* », *Rec.*, p. 548 ; S. 1951.3.10, note P. de F.R ; JCP 1951, II, 6075, Concl. Agid ; Dr. soc. 1951, p. 591, note Rivero, en rejetant un recours formé par le Fédération nationale des personnels des industries électriques et gazières contre un décret du 8 mars 1950 portant réquisition, pris en vertu de la Loi du 11 juillet 1938, dont la validité avait été prorogée.

définitivement contribué à limiter cette reconnaissance par les réserves qu'ils ont proclamé vis-à-vis de l'étude de ce droit.

B. La consécration limitée du droit de grève

La consécration par le juge administratif du droit de grève au profit des fonctionnaires a donné lieu à d'importantes critiques d'une partie de la doctrine qui a considéré que le juge a « consacré imprudemment un droit dont la mise en œuvre effective aboutirait à la négation de l'Etat »²⁷⁵. En pratique, les importantes restrictions limitant la pratique de ce droit ont donné à la nouvelle construction jurisprudentielle du Conseil d'Etat apparence d'un « système antigrève »²⁷⁶. En effet, elle « avait fait reculer l'exercice licite de la grève au point où elle devient pour ses auteurs dépourvue d'intérêt »²⁷⁷ en précisant qu'il « ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit comme tout autre (...) »²⁷⁸.

Généralement, en cas de carence des dispositions, la principale mission du juge ne se limite pas seulement à interpréter la volonté du législateur mais aussi à suppléer des textes. « Son devoir est, en effet, quand ceux-ci sont muets, de donner une forme et une voix, ainsi qu'une force exécutoire à cette communauté de sentiments, sinon d'idées qu'à défaut d'un terme plus précis, on nomme la conscience collective »²⁷⁹.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a précisé les conditions qui réglementent le droit de grève dans les services publics. Il importe d'identifier les fondements de ces réglementations (1) ainsi que l'autorité compétente pour les édicter (2).

²⁷⁵ J. Rivero, « *Le droit positif de la grève dans les services publics d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat* », Dr. soc. 1951, p. 591.

²⁷⁶ A. Gervais, note sous C.E., Ass., 7 juillet 1950, « *Dehaene* », D. 1950, p. 538.

²⁷⁷ J.-L. Quermonne, « *Le droit prétorien de la grève* », *op. cit.*, D. 1959, Chron., 13.

²⁷⁸ Ce qui a changé, c'est les rapports qui existent entre les fonctionnaires et l'Etat qui sont dorénavant condamnés par la continuité de l'Etat et la nécessité de sauvegarder son autorité, car ces exigences permettent au fonctionnaire d'accomplir sa mission d'intérêt général. D'où, on remarque que le juge administratif, afin de restreindre la pratique du droit de grève, s'est fondé sur une certaine conception générale de l'Etat où les intérêts particuliers doivent parfois céder devant les exigences de la vie en société.

²⁷⁹ R. Latournerie, « *Le droit français de la grève* », Sirey, Paris, 1972, p. 17.

1. Le fondement de la réglementation du droit de grève

Même dans les cas où le droit de grève est licite, c'est-à-dire lorsqu'il s'exerce dans les limites proposées par le juge administratif, le Conseil d'Etat affirme qu'il doit s'inscrire dans le cadre des lois qui le réglemente.

Dans l'arrêt « *Dehaene* », le juge administratif, dans sa mission de régir le droit de grève, a constaté que la mission d'organiser ce droit confiée par le constituant au législateur n'était pas remplie. Fidèle à son rôle de gardien de l'intérêt public, le Conseil d'Etat est intervenu pour fixer des limites à ces nombreuses grèves qui se propageaient à cette époque dans les services publics, se substituant ainsi au législateur. Toutefois, il lui fallait une base d'intervention qui puisse justifier son rôle dans l'organisation du droit de grève. En conséquence, le choix a été orienté vers un fondement régissant le service public, à savoir, le principe de continuité.

Ce fondement paraît classique. Dès l'arrêt « *Winkell* »²⁸⁰, ce fondement fut adopté pour interdire la grève et pas pour réglementer sa pratique. En 1950, le Conseil d'Etat semble s'être fondé de nouveau sur le principe de continuité mais pour une raison différente. Il constitue cette fois-ci une référence qui justifie la réglementation de la grève dans les services publics. De telle sorte que les limitations non législatives relatives au droit de grève, constitutionnellement reconnu, ne seront licites que dans la mesure où elles ont pour motif d'assurer la continuité des services publics. Il convient donc de s'interroger sur la valeur juridique de ce principe et la méthode consistant à le concilier avec la liberté du droit de grève.

a. La valeur juridique du principe

Une décision du Conseil Constitutionnel en date du 25 juillet 1979²⁸¹ – *droit de grève à la radiodiffusion-télévision française* – a mis un terme aux interrogations concernant la valeur juridique du principe de continuité. Avant cette date, une incertitude affectait la valeur juridique de ce principe et nuisait à son autorité. Une transition a ainsi été opérée.

²⁸⁰ C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », *Rec.*, p. 826.

²⁸¹ C.C, décision n° 79-105 du 25 juillet 1979, Droit de grève à la radio et à la télévision, *Rec. const.*, p. 33 ; *JCP* 1981, II, 19547, note J.C Beguin ; *RDP* 1980, p. 1705, note Favoreu ; *D.* 1980, p. 333.

Ce principe fut rattaché en 1937 par Rivero « à la nature des choses »²⁸² tandis que M. Latournerie évoquait un principe « élaboré à partir de données brutes »²⁸³. La détermination de sa valeur juridique fut difficile. Comme l'a exprimé M. Gilli « si l'on s'en tient simplement aux aspects administratifs de la continuité, on constate que l'on n'est pas toujours en présence de cette norme obligatoire dont le juge sanctionne la violation par l'Administration qui correspond à l'image généralement reçue des principes généraux du droit, car si la continuité intervient parfois en tant que norme véritable, dans de nombreux cas, au contraire, elle n'apparaît que comme simple idée directrice d'une jurisprudence prétorienne »²⁸⁴. Or, pour être efficace, le principe de continuité du service public doit s'imposer aux normes susceptibles de le compromettre. Le juge administratif s'est donc servi de ce principe pour lutter contre les menaces entourant le fonctionnement des services publics.

Au regard des circonstances, le juge a élaboré un compromis et a opposé le principe de continuité à la loi. Aussi, la jurisprudence « *Winkell-Minaire* »²⁸⁵ n'a pas réussi à appliquer l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 : « considérant qu'il résulte de ce qui précède que, quelle que soit la généralité des termes de cet article, le législateur n'a pu comprendre la grève dans un service public au nombre des cas en vue desquels il a formulé cette prescription »²⁸⁶. Ensuite, l'évolution sociale a contribué à élaborer une jurisprudence de compromis ayant comme point de départ la décision « *Dehaene* ». Le principe de continuité ne disposait plus à une systématisation doctrinale. Or, l'ensemble de la doctrine fit un effort pour harmoniser les positions de nombreux auteurs et donner à ce principe une valeur juridique parce qu'avant la décision du Conseil Constitutionnel du 25 juillet 1979, ce dit principe était considéré par la doctrine comme un principe général du droit. En d'autres termes, l'Administration devait rigoureusement le respecter. Il avait donc une valeur infra-législative. Cette solution cachait les difficultés provoquées par « la souplesse du principe de continuité » qui « traduit (...) sa forte densité politique »²⁸⁷.

²⁸² Jean Rivero, note sous C.E., 7 février 1936, « *Jamart* », S. 1937.3.113.

²⁸³ Roger Latournerie, Livre jubilaire du Conseil d'État, p. 105.

²⁸⁴ J.-P. Gilli, « *La continuité des services publics* », PUF, Paris, 1973, p. 9.

²⁸⁵ C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », *Rec.*, p. 826 ; C.E., 22 octobre 1937, « *Demoiselle Minaire* », *Rec.*, p. 843.

²⁸⁶ C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », *op. cit.*

²⁸⁷ J.-M. Bolle, « *Le principe de continuité des services publics* », Thèse, Paris, 1975, p. 301.

Cette solution était satisfaisante car jusqu'en 1958, il n'y avait pas un contrôle de constitutionnalité des lois en droit public. Autrement dit, dans le domaine juridique, on ne s'intéressait guère à reconnaître au principe de continuité du service public une valeur constitutionnelle et aucune procédure ne forçait le législateur à le respecter. Ainsi, le respect de ce principe était assuré seulement à l'échelle de l'Administration. Et le juge administratif pouvait censurer les actes administratifs et les décrets y portant atteinte par la voie de l'excès de pouvoir. Il suffit donc de lui reconnaître un principe général du droit afin de sanctionner ces actes. Cette solution était aussi satisfaisante par rapport au droit de grève. En effet, le Conseil d'Etat – à l'occasion de l'arrêt « *Dehaene* » – a trouvé une source d'inspiration dans les dispositions édictées par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. D'ailleurs, le droit de grève – comme le principe de continuité – était considéré comme un principe général du droit sans qu'il ne soit reconnu par la Constitution. Pourtant, après l'analyse des conclusions des commissaires du gouvernement sur les deux arrêts « *Winkell* »²⁸⁸ du 7 août 1909 et « *Dehaene* »²⁸⁹ du 7 juillet 1950, on peut déduire que cette solution est politiquement contestable et que le principe de continuité du service public dispose d'une valeur constitutionnelle.

Les conclusions du commissaire du gouvernement Tardieu mettent en relief la valeur constitutionnelle de ce principe. L'Etat étant un ensemble de services publics, toute atteinte à ces derniers peut être considérée comme une atteinte à la continuité de l'Etat. M. Gazier a aussi évoqué la même idée dans ses conclusions en estimant « *qu'admettre sans restriction la grève des fonctionnaires, ce serait ouvrir des parenthèses dans la vie constitutionnelle et consacrer officiellement la notion d'un Etat à éclipses* »²⁹⁰. En outre, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt « *Winkell* » du 7 août 1909, admet que si les fonctionnaires portent atteinte à la continuité des services publics par la grève, ceci les prive des garanties fournies par la loi. Il estime ainsi que le principe de continuité a une valeur supérieure à la loi et par conséquent a une valeur constitutionnelle. Pour sa part, Hauriou partage la même idée de la valeur constitutionnelle en défendant, dans une note sous l'arrêt « *Winkell* », la notion d'inconstitutionnalité de la loi de

²⁸⁸ S. 1909.3.125, *op. cit.*, Concl. Tardieu, note Hauriou.

²⁸⁹ RDP 1950, p. 691, Concl. Gazier, note Waline.

²⁹⁰ François Gazier, commissaire du Gouvernement, Concl. sur C.E., Ass., 7 juillet 1950, « *Dehaene* », JCP 1950, II, 5681.

1905 qui consacre le droit des fonctionnaires à la communication du dossier : « *il s'agira plutôt d'une contradiction entre la loi et les conditions nécessaires d'existence de l'Etat, dont on peut dire qu'elles sont plus fondamentales encore que les règles positives de la constitution écrite* »²⁹¹.

Ce n'est que le 7 juillet 1950 que le Conseil d'Etat a affirmé dans l'arrêt « *Dehaene* » la nécessité de concilier le principe de continuité du service public et le droit de grève. Pourtant, pour que cette affirmation ait du sens, il fallait que les deux principes aient la même valeur juridique. Or, à cette époque, on doutait de la valeur constitutionnelle des dispositions du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. A partir de 1958, toutefois, le contenu du Préambule de la Constitution de la V^{ème} République disposait d'une valeur constitutionnelle qui sera confirmée par le Conseil Constitutionnel dans la décision du 16 juillet 1971 portant sur la liberté d'association²⁹².

Waline a affirmé cependant que le principe de continuité a une valeur supra-constitutionnelle « *tout se passe comme si pour le Conseil d'Etat, il existait au-dessus des lois écrites, même constitutionnelles, un principe supérieur de droit coutumier* »²⁹³. Ce grand décalage de valeurs juridiques entre la continuité du service public et le droit de grève a disparu avec la décision du Conseil Constitutionnel du 25 juillet 1979 à l'occasion de laquelle la Haute Autorité a admis la valeur constitutionnelle de ce principe.

L'importance du principe de continuité des services publics a ainsi justifié que ce dernier principe ait une valeur juridique identique à celle du droit de grève.

²⁹¹ Maurice Hauriou, note sous C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », S. 1909.3.145 ; par la suite, développant le point de vue exprimé dans cette note dans l'édition de 1929 de son précis de Droit constitutionnel, Hauriou soutient que les principes juridiques supérieurs qui dirigent l'activité du juge se placent au-dessus des lois écrites, se rapprochant sur ce plan de la « *Common law* ».

²⁹² C.C, décision n° 71-44, du 16 juillet 1971, « *Liberté d'association* », Rec. cons. p. 29 ; AJDA 1971, p. 537, note Rivero ; JCP 1971, II, 16823, note X. ; RDP 1971, p. 1171, Obs. Jacques Robert.

²⁹³ Marcel Waline, note sous C.E., Ass., 7 juillet 1950, « *Dehaene* », RDP 1950, p. 691.

b. La conciliation entre de la continuité du service public et le droit de grève

Afin de concilier les deux principes, le Conseil d'Etat a recherché « *un accord réalisé entre les prétentions différentes sinon opposées pour lesquelles on aurait découvert un terrain d'entente, une possibilité de rencontre, de convergence sinon d'harmonie rétablie grâce à laquelle les deux volontés peuvent avoir satisfaction en même temps* »²⁹⁴.

En reconnaissant aux fonctionnaires le droit de grève, le juge administratif a limité la portée du principe de continuité. En sens inverse, en affirmant que le droit de grève doit être encadré par le droit, il a assuré aux services publics un minimum de continuité.

2. L'autorité compétente pour formuler la réglementation

A partir de la IV^{ème} République, l'Administration a décidé d'interdire la grève au regard des difficultés rencontrées par l'autorité législative et le vide juridique existant dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle un nombre de fonctionnaires exerçant des fonctions précises et dont la présence est indispensable au maintien de la continuité du service public, se trouvent privés du droit de grève. Pourtant, le juge a donné au gouvernement la compétence pour réglementer le droit de grève des fonctionnaires. Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré dans l'arrêt « *Dehaene* » qu'« *en l'absence de cette réglementation (légale), la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public, qu'en l'état actuel de la législation, il appartient au Gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations* »²⁹⁵.

Le juge – afin de fonder ce pouvoir de l'exécutif de nature autonome – a pourtant attribué au Gouvernement la compétence pour prendre toutes les mesures nécessaires « *au bon fonctionnement des services publics* », car il en est « *responsable* ». En d'autres termes, il doit réglementer la grève dans les services publics pour qu'elle ne porte pas atteinte à leur

²⁹⁴ L. Hamon, « *Grève et continuité du service public : mirage de la conciliation ou modalité de l'arbitrage* », *D.* 1980, p. 333.

²⁹⁵ C.E., Ass., 7 juillet 1950, « *Dehaene* », *Rec.*, p. 426.

fonctionnement. Il faut ici signaler la compétence du ministre dans son service dont le principe a été posé dans un arrêt du Conseil d'Etat du 7 février 1936, « *Jamart* »²⁹⁶ en ces termes : « *même au cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration placée sous leur autorité* ». Cependant, cela était insuffisant pour conférer à la décision du Conseil une autorité incontestable. C'est pour quoi il fallait trouver un fondement différent à ce pouvoir autonome de limitation de la grève. En effet, il s'agit là d'un pouvoir normatif temporaire, exceptionnel, voire supplétif, se traduisant nettement dans les conclusions du commissaire du Gouvernement Gazier²⁹⁷. Il semble que ce deuxième fondement était essentiel du fait que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoit que les lois réglementent le droit de grève ; de telle sorte que l'exécutif soit privé – à l'égard de la grève – de son pouvoir autonome de réglementation interne du fonctionnement des services publics, et ne doive ainsi se contenter d'une réglementation complémentaire subordonnée. Néanmoins, en admettant la compétence d'autorités administratives de plus en plus nombreuses pour exercer ce pouvoir de réglementation, il est évident que le juge avait une vision extensive de la notion de Gouvernement dans sa jurisprudence concernant le droit de grève.

La Haute Assemblée a précisé quelle était l'autorité administrative pouvant prendre les mesures nécessaires pour limiter l'exercice de ce droit. La formulation issue de l'arrêt « *Dehaene* » fondait clairement la compétence du chef du Gouvernement. Ce qui amène à s'interroger sur le point de savoir si l'autorité administrative était la seule habilitée à cet effet. La jurisprudence « *Dehaene* » étant rattachée à la responsabilité d'assurer « *le bon fonctionnement des services publics* » – ce qui signifie que toutes les autorités administratives ayant la qualité de chef de service à l'égard des fonctionnaires relevant de la sphère de compétence de ces responsables de services publics ont le pouvoir d'organiser l'exercice du droit de grève – les motivations de l'arrêt « *Dehaene* » montrent pourtant l'inverse. Cette notion étendue de Gouvernement se manifeste également dans la jurisprudence « *Jamart* »²⁹⁸,

²⁹⁶ C.E., 7 février 1936, « *Jamart* », *Rec.*, p. 172 ; S. 1937.3.113, notre Jean Rivero.

²⁹⁷ « *Dans l'attente de la réglementation qu'il appartient au législateur d'édicter, l'autorité exécutive tire des nécessités du maintien de l'ordre public le pouvoir d'en limiter l'exercice sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir* » (Dr. Soc. 1950, p. 317, Concl. François Gazier).

²⁹⁸ C.E., 7 février 1936, « *Jamart* », *Rec.*, p. 172 ; S. 1937. 3. 113, note J. Rivero.

selon laquelle tout chef de service est doté d'un pouvoir réglementaire afin d'assurer « *le bon fonctionnement de l'Administration placée sous son autorité* »²⁹⁹. De telles sortes que le Conseil d'Etat a admis la régularité d'arrêtés préfectoraux dans le premier arrêt ou encore de circulaires rédigées par des chefs de service dans le second.

La solution émanant de l'arrêt « *Dehaene* » a conduit à une extension de la jurisprudence « *Jamart* » à tous les chefs de service pour veiller à la réglementation du service et aussi à son fonctionnement régulier. Mais, cette extension a des effets négatifs car ce pouvoir réglementaire permet d'entraver l'exercice d'une liberté publique. Ainsi, comme le souligne M. Terneyre, « *si la compétence du chef du gouvernement apparaît inévitable devant la carence du législateur, on peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité d'une telle extension de compétences pour mettre en œuvre une liberté publique aussi importante que le droit de grève* »³⁰⁰.

Finalement, il convient de souligner que ce pouvoir étendu du gouvernement doit « *s'exercer conformément à la théorie de l'abus de droit, répondre aux nécessités de l'ordre public, obéir donc aux considérations sociales que les lois en question auraient dû justement préciser* »³⁰¹ et cela toujours sous le contrôle du juge administratif, ce qui offre au fonctionnaire une garantie contre l'arbitraire de cette autorité.

§2. Les limitations de l'exercice du droit de grève

Si le droit de grève s'est trouvé constitutionnellement reconnu, son exercice reste soumis à un encadrement précis. « *Les principes guidant l'attitude de l'Administration sont très simples. Une limitation des libertés est indispensable pour assurer le maintien de l'ordre public, sans lequel la loi du plus fort remettrait en cause l'exercice même de ces libertés. Toutefois, ces restrictions doivent être limitées au strict nécessaire, car un des buts que s'assigne l'Etat libéral est précisément la préservation de la liberté individuelle* »³⁰². En cas

²⁹⁹ Il faut entendre « *Administration* » dans le sens de service public.

³⁰⁰ Ph. Terneyre, « *La grève dans les services publics* », Sirey, Paris, 1991, p. 40.

³⁰¹ J.-P. Bouère, *op. cit.*, p. 275.

³⁰² J. Morange, « *Libertés publiques* », PUF, 1^{ère} éd., Paris, 1985, p. 79.

de conflit affectant le déroulement de la grève, il revient au juge de le résoudre et de contrôler si la disposition administrative porte atteinte au droit de grève ou non.

En l'état de la jurisprudence existant, il ressort que le droit de grève des fonctionnaires n'est pas absolu. La grève est une liberté professionnelle pour les fonctionnaires, elle ne constitue plus une faute disciplinaire³⁰³. L'exercice de ce droit n'est pas en contradiction de l'intérêt public qui a une valeur constitutionnelle³⁰⁴ dans la mesure où il a pour objet la défense de revendications professionnelles. C'est la condition pour que les juges y trouvent l'élément fondamental de la licéité de la grève³⁰⁵. A partir de là, portant atteinte à la puissance publique et donc à l'intérêt du service public, toute grève de nature politique est considérée illégale par le juge administratif³⁰⁶.

Le droit de grève doit aussi se conformer au droit de réserve qui doit être appliqué par chaque fonctionnaire du secteur public. La violation de l'obligation de réserve, en matière d'exercice du droit de grève, n'a lieu que lorsque l'expression inconsidérée d'une opinion est susceptible d'affecter le bon fonctionnement du service public notamment « *parce qu'elle fait douter de la dignité, de la sérénité et de la neutralité de l'action administrative* »³⁰⁷ c'est-à-dire « *elle exige de lui (le fonctionnaire) qu'il s'abstienne d'accomplir tout acte qui puisse rendre difficile le fonctionnement du service* »³⁰⁸. Ainsi, en tenant des propos « *mettant en cause de manière grave le fonctionnement d'un service de la caisse des écoles alors que les agissements de ses gestionnaires (...)* »³⁰⁹, une certaine dame Jacquens a pu être licitement licenciée pour s'être exprimée publiquement lors d'une réunion organisée par un syndicat.

³⁰³ En toute logique, à l'exception des cas où le législateur, en raison de la nature de certains services publics, où il interdit totalement l'exercice du droit de grève (par exemple le statut général de la magistrature qui interdit toute grève à ces derniers). L'Art. 10 du statut général des magistratures dispose que : « *toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions. Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions* ».

³⁰⁴ C.E., 24 octobre 1951, « *Fédération syndicale des travailleurs des PTT* », *Rec.*, p. 495.

³⁰⁵ Ainsi dans l'arrêt « *Dehaene* » du 7 juillet 1950, *op. cit.*, le Conseil d'État définit la grève licite comme étant celle dont l'objet est « *la défense des intérêts professionnels* ».

³⁰⁶ C.E., 18 février 1955, « *Bernot* », *Rec.*, p. 97 ; C.E., 8 février 1961, « *Rousset* », *Rec.*, p. 85, lu par « *Briban* » ; C.E., 18 février 1955, « *Bernot* », *Rec.*, p. 97.

³⁰⁷ J.-M. De Forges, « *Droit de la fonction publique* », PUF, Paris, 1986, p. 288.

³⁰⁸ Jacques Robert, note sous C.E., 1^{er} décembre 1972, « *Demoiselle Obrégo* », *D.* 1973, p. 190.

³⁰⁹ C.E., 3 juillet 1981, « *Jacquens* », *Rec.*, p. 295, Concl. Robineau ; *AJDA* 1981, p. 582, Chron. Tiberghien et Lasserre.

Même si la grève est licite, le gouvernement peut prendre les mesures nécessaires pour interdire tout type d'abus dans l'exercice de ce droit ou même pour prévenir son utilisation d'une manière qui porte atteinte au système général. La jurisprudence admet ce droit au gouvernement seulement dans l'hypothèse où il y a un vide juridique. Mais le gouvernement a le droit alors de produire des circulaires ministérielles³¹⁰ ou des notes écrites par les chefs de service³¹¹ pour remédier à ce vide.

En résumé, même en cas de grève politique³¹², il est ne peut être infligé des sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires grévistes qu'après leur permettre de se défendre conformément aux dispositions législatives et réglementaires³¹³. Ce qui est également le cas si ces fonctionnaires cessent complètement le travail en période de grève³¹⁴.

Ainsi, le Conseil d'Etat français semble, bien qu'il ait consacré le droit de grève aux fonctionnaires, adopter une position proche de celle adoptée par Rivero qui a pu considérer que les fonctionnaires « *ne sont pas des citoyens comme les autres parce qu'ils ont une mission plus haute que les autres (...) ils ne sont pas des salariés comme les autres, parce que sous le nom de l'Etat, leur patron, c'est la communauté nationale toute entière ; (...) ils ne peuvent être des grévistes comme les autres parce qu'ils tiennent dans leurs mains la paix, la sécurité, le mieux-être, de tous les citoyens* »³¹⁵.

³¹⁰ C.E., 18 mars 1956, « *Hublin* », *Rec.*, p. 117 ; *AJDA*, 1956, p. 222, Concl. J. Fournier et G. Braibant.

³¹¹ C.E., 19 janvier 1962, « *Bernadet* », *Rec.*, p. 49 ; C.E., 18 mars 1956, « *Hublin* », *op. cit.* ; V. R. Chapus, « *Droit administratif général* », *op. cit.*, t. II, p. 259 ; J.-M. Lemoine de Forges, « *Droit de la fonction publique* », *op. cit.*, p. 350.

³¹² C.E., 1 février 1963, « *Audibert* », *Rec.*, p. 66.

³¹³ C.E., 8 février 1952, « *Pagneux* », *Rec.*, p. 93. ; C.E., 21 février 1996, « *Sarrazin* », req. n° 121903.

³¹⁴ C.E., 9 avril 1954, « *Caubel* », *Rec.*, p. 225.

³¹⁵ J. Rivero, « *Les grèves d'août 1953 et l'évolution du droit de grève des agents publics* », *Dr. soc.* 1953, p. 517.

CHAPITRE II

Violation d'une obligation à caractère politique

Il y a lieu de se demander quelle est la logique de classer dans un chapitre réservé aux obligations de caractères politique le droit syndical et la liberté d'opinion. En fait, le droit syndical et son complément qu'est la liberté d'opinion revêtent un aspect politique. C'est la raison qui explique l'adoption d'une telle démarche. En effet, il s'agit pour les agents de s'organiser et de formuler des revendications à l'encontre d'un employeur qui n'est autre que l'autorité politique elle-même. En outre, la liberté d'opinion des fonctionnaires n'est censurée au Liban que dans la mesure où elle est teintée d'une connotation politique.

D'une manière générale, le droit français relatif à l'exercice par les fonctionnaires de leur liberté se caractérise par son libéralisme. Le droit libanais accuse, au contraire, un autoritarisme marqué. On n'a pas connu au Liban l'évolution qui a permis, en France, de consacrer ces libertés collectives en garantissant aux fonctionnaires le droit syndical, la liberté d'opinion et la pleine capacité politique. Toutefois, les libertés de réunion et d'association sont reconnues aux fonctionnaires libanais comme à tout citoyen. Mais les fonctionnaires ne peuvent exercer pleinement ces libertés puisqu'ils sont privés du droit syndical et que leur liberté d'expression est soumise à une procédure d'autorisation hiérarchique préalable.

Il va sans dire que la méconnaissance par le fonctionnaire des restrictions apportées à l'exercice de toutes ces libertés publiques est constitutive de faute disciplinaire pouvant motiver des sanctions à son encontre. A ce stade, il est nécessaire de procéder à l'étude des limitations de la liberté d'opinion et de la liberté politique (Section I) puis à la liberté qui s'applique au droit syndical (Section II).

Section I

Limitation de la liberté d'opinion

En matière d'action des fonctionnaires, la neutralité qui résulte du principe d'égalité impose que le fonctionnaire soit tenu d'assurer le fonctionnement du service public de manière impartiale à l'égard de tous³¹⁶ et sans aucune discrimination politique, religieuse ou philosophique³¹⁷. Autrement dit, le comportement du fonctionnaire envers les usagers doit être totalement indépendant de ses propres opinions, que celles-ci soient de nature politique, religieuse ou philosophique. La neutralité du service public se manifeste comme étant une obligation d'impartialité extrêmement stricte qui s'impose aux fonctionnaires. Ainsi, en matière de fonction publique, la neutralité requiert que le fonctionnaire s'abstienne de toute manifestation de ses propres opinions – à l'exception de celles qu'exige l'exercice de ses fonctions professionnelles³¹⁸ – et qu'il s'abstienne de toute propagande. Il ne peut ainsi présenter les intérêts d'un homme politique³¹⁹ ou se servir de sa fonction pour des intérêts personnels, en faisant, par exemple, du prosélytisme politique en répandant ses convictions³²⁰. L'obligation de neutralité semble avoir pour fonction de placer le fonctionnaire « *au-dessus des clivages sociaux, des antagonismes de classe, qui sont censés ne pas atteindre la fonction publique : il n'est plus partie prenante dans les conflits sociaux mais arbitre, chargé de les apaiser et de les résorber* »³²¹.

La neutralité impose par conséquent aux fonctionnaires des limitations à la participation à la vie politique et à l'exercice d'un certain nombre de libertés reconnues généralement aux citoyens. Ils ne peuvent donc jouir pleinement et sans restriction des libertés d'expression ou d'opinion. La neutralité peut justifier d'écarter le fonctionnaire des conflits et autres activités politiques comme le fait de participer aux luttes des parties politiques,

³¹⁶ C.E., 4 août 1905, « *Sieur Lespinasse c/ ministre de la Guerre* », *Rec.*, p. 757, Concl. Saint-Paul.

³¹⁷ G. Braibant, « *Le droit administratif français* », *op. cit.*, p. 394.

³¹⁸ R. Chapus, « *Droit administratif général* », T. II, *op. cit.*, p. 246.

³¹⁹ G. Burdeau, « *Les libertés publiques* », LGDJ, Paris, 1972, p. 239 ; « *La fonction publique – Notions essentielles* », Sirey, Paris, 1985, p. 243.

³²⁰ J.-L. Moreau, « *La fonction publique – Principes généraux, Systèmes* », LGDJ, Paris, 1987, p. 102.

³²¹ J. Chevallier, « *Un nouveau sens de l'Etat et du service public* », in *Administration et politique sous la cinquième République*, (ouvrage collectif sous la direction de Francis de Bæcque et Jean-Louis Quermonne, Références, Presses de la FNSP, Paris, 1982), p. 176.

gouvernementaux ou d'opposition³²². Elle peut, encore plus largement, justifier le refus d'accorder des droits politiques aux fonctionnaires tels que le droit de s'inscrire à un parti politique et d'y militer, d'écrire dans les journaux et revues ou encore de se présenter à un mandat.

Si la neutralité impose dans le service public une restriction irrécusable à la liberté et parfois à la vie politique du fonctionnaire, elle est mise en œuvre différemment en France et au Liban dans le cadre de l'expression des opinions (§1) et de l'exercice de la vie politique (§2).

§1. La limitation de la liberté d'expression des opinions

Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires, au même titre que n'importe quel individu responsable, jouissent de la liberté d'opinion. Ils peuvent dire ce qu'ils pensent, conformément aux principes intellectuels et moraux, à propos des mesures et des actes professionnels auxquels ils participent, que ce soit dans des articles, des ouvrages ou des interventions médiatisées. La mise en œuvre de cette liberté est néanmoins consacrée de manière très différente en France et au Liban.

Au Liban, le Préambule de la Constitution dispose que « *le Liban est une république démocratique, parlementaire, fondée sur le respect des libertés publiques et en premier lieu la liberté d'opinion et de conscience, sur la justice sociale et l'égalité dans les droits et obligations entre tous les citoyens sans distinction ni préférence* »³²³, et que « *la liberté d'exprimer les pensées par la parole ou par la plume, la liberté de presse, la liberté de réunion (...) sont également garanties dans les limites fixées par la loi* »³²⁴.

Ces textes sont purement généraux en ce qu'ils s'adressent à tous les citoyens libanais, qu'ils soient fonctionnaires ou non. Ils prévoient, logiquement, que la liberté d'opinion est constitutionnellement garantie pour tous les citoyens. Néanmoins, le législateur libanais, dans le cadre de l'organisation de la fonction publique et la garantie du bon fonctionnement des services publics, a fortement restreint cette liberté. En effet, le fonctionnaire à l'obligation

³²² P. Lelong, « *Trois attitudes du fonctionnaire en face de l'activité politique* », Rev. adm. 1954, pp. 488 et s.

³²³ al. C, du Préambule de la Constitution libanaise, ajouté en vertu du droit constitutionnel promulgué le 21 septembre 1990.

³²⁴ Art. 13 du Préambule de la Constitution libanaise.

d'obtenir l'autorisation écrite préalable de son supérieur avant de donner son opinion à propos d'une question politique ou liée au service, dans et hors le service public. Cela ressort du statut général des fonctionnaires libanais qui dispose qu'« *il est interdit au fonctionnaire d'exécuter une activité prohibée par les lois et les règlements en vigueur, notamment (...) le fait de prononcer ou publier, sans l'autorisation écrite de son supérieur, des discours, articles, déclarations ou ouvrages dans quelle affaire que ce soit* »³²⁵.

Ce faisant, le législateur libanais n'a pas purement interdit aux fonctionnaires la liberté d'expression mais l'a fortement restreinte en instaurant une censure hiérarchique préalable de toutes les opinions du fonctionnaire qui contrediraient les orientations de l'Administration. Le fonctionnaire se transforme ainsi en « une machine sourde » chargée d'accomplir les désirs de l'Administration.

En France, la situation est très différente. La liberté d'opinion n'est sujette à aucune censure préalable. Elle est ultérieure en cas d'abus de telle sorte que le système represif soit plus favorable aux libertés.

L'alinéa 5 du Préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946 pose que « *nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances* ». De son côté, le statut général actuel des fonctionnaires français dispose que « *la liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine (...)* »³²⁶. De ce fait, toute pratique qui exige – directement ou indirectement – du fonctionnaire de se conformer à une idéologie politique, philosophique ou religieuse, est interdite³²⁷. En d'autres termes, l'Administration s'interdit complètement de rechercher les opinions des fonctionnaires. Le dossier individuel

³²⁵ Art. 15, al. 1, du statut général des fonctionnaires au Liban.

³²⁶ Art. 6, du statut général des fonctionnaires en France.

³²⁷ C.E., 16 juin 1982, « *Chereul* », *Rec.*, p. 653 ; C.E., 28 septembre 1988, « *M. Merlenghi* », *AJDA* 1989, p. 197, note Serge Salon ; C.E., Sect., 24 septembre 1990, « *Mme Cazenave de la Roche* », *AJDA* 1991, p. 65, Obs., J.-M. Breton.

de ces fonctionnaires³²⁸ ne doit d'ailleurs par principe jamais contenir d'éléments qui révèlent leurs opinions politiques³²⁹.

Bien sur, le droit français ne traite pas le fonctionnaire comme un citoyen ordinaire. Sa liberté, bien que large, n'est jamais absolue. L'analyse de la jurisprudence³³⁰ montre les limitations imposées par la neutralité au cours de l'exécution du service. L'obligation de réserve ne peut pas être assimilée à l'obligation de secret professionnel. Elle se rattache à la liberté de pensée, c'est-à-dire qu'elle porte sur la façon d'exprimer les opinions et de les traduire par la parole, par l'écrit ou par l'action. Elle implique que les fonctionnaires « *doivent s'abstenir d'expressions, d'actes ou de manifestations de nature à nuire au service ou à porter atteinte à l'autorité supérieure hiérarchique, ou à donner l'impression que l'Administration ne respecte pas (...) le principe de neutralité* »³³¹. L'obligation de réserve impose alors une certaine limite aux libertés d'expression et d'opinion des fonctionnaires. En vertu de la neutralité, surtout du droit des citoyens à un traitement non discriminatoire, la liberté d'expression des fonctionnaires est limitée. Ceci peut s'expliquer par le fait que les fonctionnaires exercent leurs fonctions au nom de l'Etat qui se qualifie par la neutralité de telle sorte que leur comportement doit être empreint de cette nature neutre également. Ainsi en va-t-il aussi quant à la liberté de conscience garantie à ces derniers en qualité de citoyen qui ne doit jamais s'opposer aux droits de la collectivité qu'ils servent. C'est pour quoi, « *le conflit entre la liberté d'opinion de l'agent et celle de l'administré ne peut se résoudre qu'au profit de celle-ci* »³³².

Selon la doctrine, cette obligation est difficilement définie de façon positive car « *elle ne relève pas de critères objectifs, mais découle de tendances plus ou moins restrictives, plus ou moins libérales, qui procèdent de la conception du pouvoir en place* »³³³. Or, l'obligation

³²⁸ Qui est aussi, le cas échéant, leur dossier disciplinaire.

³²⁹ C.E., 16 juin 1982, « *Chéreau* », *Rec.*, p. 653 ; C.E., 28 septembre 1988, « *M. Merlenghi* », *Rec.*, p. 316.

³³⁰ Vu l'insuffisance et l'ambiguïté des textes juridiques dans ce cadre.

³³¹ G. Braibant, « *Le droit administratif français* », cours I.E.P., 1978-1979, FNSP, p. 533 ; V. également, J.-Y. Vincent, « *L'obligation de réserve des agents publics* », *Rev. adm.* 1973, p. 142 et 272 ; V. aussi, J. Rivero, « *Sur l'obligation de réserve* », *op. cit.* ; De même, R. Bourdoncle, « *Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français* », *op. cit.*

³³² J. Rivero, « *Libertés publiques* », T. II, Thémis, PUF, 2^{ème} éd. 1980, p. 149.

³³³ M. Piquemal, « *Le fonctionnaire: devoirs et obligations* », *op. cit.*, p. 161.

de réserve, issue de la neutralité, exige du fonctionnaire quelques contraintes qui, jusqu'à présent, n'ont pas été clairement délimitées.

Dans le cadre du service, le fonctionnaire est sujet à des limitations de sa liberté d'expression. L'obligation de neutralité, principe directeur de la fonction publique, qui règle la relation entre les fonctionnaires et les administrés prive la liberté d'expression de l'étendu de son importance³³⁴.

A. La construction jurisprudentielle des obligations de réserve et de neutralité

Il a déjà été précisé que le législateur libanais a posé de réelles limites à la liberté d'expression des fonctionnaires dans l'article 15 du statut général³³⁵. Cependant, la législation française ne s'est pas précisément intéressée à cette question sensible. Elle se contente, et seulement en 2016, de disposer que « *le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité. Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses. Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité* »³³⁶. Cela ne signifie pas que les limites à la liberté d'expression ne soient pas valables à l'encontre des fonctionnaires français. Cela met l'accent sur le choix délibéré du juge administratif pour lui permettre de fixer lui-même ces limites qui lui semblent essentielles pour préserver cette liberté³³⁷. Mais en réalité, et dès la Troisième République³³⁸, le Conseil d'Etat reconnaissait déjà aux fonctionnaires, comme aux autres citoyens, une

³³⁴ V. dans ce sens, Ph. Biyas, « *Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service* », Chron, D. 1954, p.105 ; L. Dubois, note sur l'arrêt C.E., Sect., 8 juin 1962, « *Frischmann* », D. 1962, p. 492.

³³⁵ V. *supra* p. 99.

³³⁶ Art. 25 du statut général des fonctionnaires en France modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

³³⁷ Y. Brad, « *Droit administrative des biens et de la Fonction publique, Mémentos Thémis* », PUF, Paris, 1985, p. 69.

³³⁸ C.E., 13 juin 1928, « *Sieur Charlon* », Rec., p. 735, dans cet arrêt le juge a validé la révocation d'un secrétaire de mairie « *qui avait participé aux luttes électorales, dans la commune d'Aniche avec une violence interdite par la réserve que ses fonctions lui imposaient* » ; C.E., 11 janvier 1935, « *Bouzanquet* », Rec., p. 44 ; C.E., 11 juillet 1939, « *Ville d'Armentières* », Rec., p. 468.

importante liberté d'expression. L'obligation de réserve permet de concilier la liberté d'expression des fonctionnaires et l'intérêt du service.

1. La réserve comme conséquence de la neutralité

Les débats juridiques s'épuisent à trouver une définition exacte de l'obligation de réserve³³⁹. Elle ne peut être confondue avec l'obligation de conformisme, l'obligation de neutralité dans l'exercice des fonctions ou l'obéissance hiérarchique³⁴⁰. Même si l'obligation de réserve figure dans les décisions du juge, il ne la définit guère et n'illustre que son caractère fonctionnel. Les recherches menées sur la signification de l'obligation de réserve révèlent que cette notion est fortement liée à la neutralité. Autrement dit, elle est la forme atténuée et la conséquence directe de la neutralité.

En premier lieu, cette notion signifie une « *mesure* » dans l'expression des opinions. Pour Roger Bonnard, elle est la contrepartie des bénéfices pécuniaires que les fonctionnaires disposent. Il déclarait qu' « *en échange, le fonctionnaire doit se considérer comme tenu, même en dehors de ses fonctions, à une grande réserve et, sinon à une adhésion complète, au moins à une véritable neutralité vis-à-vis du gouvernement. S'il professe une certaine opinion qui le met en opposition avec le gouvernement, il doit l'exprimer avec discrétion et réserve et s'abstenir de tous actes, écrits, paroles, manifestations et attitudes qui témoigneraient d'un esprit d'hostilité ou de sédition contre l'Etat ou ses représentants qualifiés* »³⁴¹, qui également témoigneraient d'une politisation de la fonction publique.

³³⁹ Cf., par exemple, l'analyse de Jean Rivero, « *Sur l'obligation de réserve* », *op. cit.*, pp. 580 et s. ; M. Reydellet, « *L'obligation de réserve des agents publics* », *op. cit.*, pp. 385 et s.

³⁴⁰ R. Letteron, « *L'administré et le droit à l'information* », Doctorat d'Etat, Paris X, Nanterre, 1987, p. 471.

³⁴¹ R. Bonnard, note sur C.E., « *Chiabaut* » cité in S. 1932. 4 .4.

La construction jurisprudentielle de la réserve se caractérise alors par l'abstention³⁴² et la modération³⁴³, c'est-à-dire qu'elle met en évidence l'abstention d'exécuter un tel acte³⁴⁴ et la limitation pour le fonctionnaire d'exprimer, en public, son opinion³⁴⁵. Il faut donc pour qu'il y ait un manquement à cette obligation qu'un acte positif traduise son opinion, laquelle ne doit être ni conciliable ni compatible avec ses devoirs exigés par la fonction³⁴⁶.

Etant donné que ces restrictions et abstentions portent sur l'expression directe³⁴⁷ ou indirecte³⁴⁸ des opinions des fonctionnaires sur un sujet d'ordre politique³⁴⁹, on peut déduire que l'obligation de réserve est issue de l'obligation de neutralité³⁵⁰. Cette approche est évidemment saluée par la jurisprudence qui admet que cette obligation s'impose à tout fonctionnaire qui veut participer à une campagne électorale ou soutenir le candidat de son choix, ainsi qu'à tout fonctionnaire candidat aux élections afin de garantir une posture de neutralité dans la fonction publique. Le bon fonctionnement du service ne peut être que le résultat d'une fonction publique parfaitement neutre dont les apparences, l'organisation et la

³⁴² C.E., 8 janvier 1964, « Beville », *Rec.*, p. 15 ; C.E., 2 juin 1989, « M. Collier », *RFDA* 1991, p.134 : le juge estimait qu'il manquait gravement à son devoir de réserve un directeur d'un service d'archives des Alpes de Haute Provence qui a envoyé une lettre au directeur départemental de l'Office national des anciens combattants (publiée finalement dans la presse), par laquelle il contestait avec la plus extrême vivacité et en usant de termes outranciers, la politique suivie par le ministre des anciens combattants et condamnait les orientations politiques du Gouvernement en matière d'archives historiques.

³⁴³ C.E., 9 juillet 1965, « Sieur Pouzenc », *Rec.*, p. 421 ; C.E., 28 avril 1989, « M. Duffaut », *RFDA* 1991, p.134 : le juge estimait qu'il manquait à son obligation de réserve un directeur de la régie municipale du théâtre d'Avignon qui a proféré publiquement de graves accusations de malveillance et d'incompétence à l'encontre du maire et de son adjoint chargé des affaires culturelles.

³⁴⁴ M. Reydellet, écrit explicitement « l'obligation de réserve est une obligation d'abstention », V. sa thèse, *op. cit.*, p.451.

³⁴⁵ C.E., Sect., 10 juin 1983, « Raoult », *op. cit.*, le juge a expressément qualifié d'incompatible une manifestation d'opinion consistant dans la distribution d'un journal (à cause du contenu de certains passages) d'un candidat à la magistrature.

³⁴⁶ C.E., 8 janvier 1964, « Beville », *op. cit.* ; C.E., 2 juin 1989, « M. Collier », *op. cit.*

³⁴⁷ C.E., 22 octobre 1955, « Sieur Yvanez », *Rec.*, p. 58 : faits et manifestations contraire à la réserve qui s'impose tant aux fonctionnaires qu'aux candidats à la fonction publique ; C.E., 8 janvier 1965, « Le Nulzec », *Rec.*, p. 13 : critiqué fréquemment et publiquement le Gouvernement français ; C.E., 27 mai 1955, « Dame Kowalewski », *Rec.*, p. 297 ; C.E., 12 octobre 1965, « Demoiselle Coquand », *Rec.*, p. 362 : participation à une grève politique. C.E., 20 décembre 1957, « Karadja », *Rec.*, p. 848, *RDP* 1958 : l'exercice d'une activité politique ne peut justifier une sanction si elle ne constitue pas un manquement à l'obligation de réserve.

³⁴⁸ C.E., 22 février 1957, « Sieur Guillet », *Rec.*, p. 121, dans lequel le fonctionnaire était sanctionné à cause du caractère de manifestation politique que revêtait la collecte à laquelle il procédait.

³⁴⁹ Ainsi dans l'arrêt C.E., Sect., 8 mars 1968, « Sieur Plenel », *AJDA* 1968, p. 247. Chron. de jurisprudence par Massot et Dewost, p. 223. Dans cette affaire le Conseil d'Etat a admis que les déclarations par lesquelles le Sieur Plenel manifestait son opposition à la politique gouvernementale dans le département de Martinique constituent un manque au devoir de réserve auquel le requérant était tenu.

³⁵⁰ Cf., J. Moreau, « La Fonction publique », Coll. Systèmes, LGDJ, Paris, 1987, p. 102.

gestion sont totalement dépolitisées et dont le personnel est apolitique. Ainsi, le Conseil d'Etat déclarait dans l'arrêt *Sieur Jannès* du 10 mars 1971 que « *si les fonctionnaires ont, comme tout citoyen, le droit de participer aux élections et à la campagne qui les précède, ils sont tenus de le faire dans des conditions qui ne constituent pas une méconnaissance de leur part de l'obligation de réserve à laquelle ils restent tenus envers leur administration* »³⁵¹. Dans sa formulation, on comprend que cette modération exigée par l'obligation de réserve n'est qu'une partie de la neutralité. Enfin, le juge protège la neutralité de la fonction publique lorsqu'il sanctionne les manquements à la réserve et les excès dans l'expression des opinions³⁵² notamment sur le terrain de la politique³⁵³. Toutefois il ne prive pas totalement le fonctionnaire de cette liberté.

2. La confirmation de l'indépendance entre réserve et neutralité

En dépit de son ambiguïté, son imprécision et son contenu « *essentiellement circonstanciel* »³⁵⁴, l'obligation de réserve ne limite la liberté d'expression des fonctionnaires que lorsqu'elle porte atteinte à l'intérêt du service³⁵⁵. Elle peut être vue comme un instrument de garantie de la liberté d'expression dans les autres cas³⁵⁶.

Reste à s'interroger sur son fondement. Les juristes en ont cherché un premier dans le principe hiérarchique qui sert à interdire aux fonctionnaires de jouir de la liberté politique illimitée ou totale³⁵⁷. Afin d'expliquer plus largement les limitations de la liberté d'expression du fonctionnaire, Roger Bonnard déclarait qu'il « *en résulte que, si la fonction publique est à la base de subordination du fonctionnaire vis-à-vis des organes supérieurs de l'Etat, cette subordination n'est pas une règle qui vaut par elle-même et qui constitue un impératif catégorique inclus dans la notion de fonction publique. La règle de subordination ne vaut que*

³⁵¹ D. 1972, p. 736, note Michel Guilbal ; AJDA 1971, p.622, note V.S.

³⁵² M. Reydellet, « *L'obligation de réserve des agents publics* », *op. cit.*, pp. 480 et 615.

³⁵³ C.E., Sect., 8 mars 1968, « *Sieur Plenel* », *op. cit.* ; C.E., 8 janvier 1964, « *Beville* », AJDA 1964, *op. cit.* ; C.E., 10 mars 1971, « *Jannès* », *op. cit.* ; C.E., 2 juin 1989, « *M. Collier* », *op. cit.*

³⁵⁴ M. Reydellet, « *L'obligation de réserve des agents publics* », *op. cit.*, p. 491.

³⁵⁵ Dans ce sens, C.E., Sect., 3 juillet 1981, « *Mme Jacquens* », *Rec.*, p. 295, Concl. Robineau.

³⁵⁶ Reydellet écrit à ce propos que « *la fonction essentielle de la réserve, celle qui la justifie en tant que notion autonome et cohérente* », c'est qu'elle concilie « *l'intérêt du service* » et « *l'intérêt de l'agent* » ; v. sa thèse *op. cit.*, pp. 619 et s.

³⁵⁷ R. Letteron, considère la réserve comme une « *expression du principe hiérarchique* », V. sa thèse *op. cit.*, pp. 471 et s.

comme moyen pour assurer le bon fonctionnement du service public. La subordination ne devra exister que dans la mesure où cela est nécessaire pour réaliser le bon fonctionnement. Elle devra être atténuée s'il apparaît que ces atténuations ne sont pas de nature à nuire au but à atteindre. Elle ne doit pas être toujours et systématiquement portée et maintenue au maximum ». De plus, il faut « remonter au principe fondamental qui est à la base de l'organisation de la fonction publique. Il faut partir de cette idée que la situation du fonctionnaire doit être fixée du point de vue de l'intérêt du service public. Les règles de cette situation doivent être conçues de façon à assurer le bon fonctionnement du service public. Voilà l'idée essentielle dont il faut tenir compte »³⁵⁸.

Sans doute que la nécessité de protéger le bon fonctionnement du service³⁵⁹ constitue une finalité prise en compte pour encadrer la liberté d'expression des fonctionnaires. Pourtant, lorsque l'obligation est liée à une question politique, sa fonction est alors de sauvegarder la neutralité de la fonction publique et d'interdire toute sorte de politisation qui entrave le fonctionnement du service public et la neutralité de l'action administrative. Le Conseil d'Etat a illustré ceci dans de nombreux arrêts. Par exemple, dans l'arrêt Gandossi³⁶⁰, on peut lire que « *le seul fait qui puisse être retenu à la charge de M. Gandossi, à savoir de n'avoir pu empêcher totalement des gestes et cris hostiles au gouvernement entre la place de l'Opéra et la place Vendôme au cours d'une manifestation non interdite, n'était pas de nature à justifier légalement l'application d'une sanction disciplinaire* ». De même, il a considéré dans l'arrêt Dame Kowalewski³⁶¹ que la requérante, en participant à une manifestation interdite qui était contre la politique de réarmement allemand, commettait un acte qui justifiait la répression disciplinaire³⁶² puisqu'il était de nature politique et « *susceptible de jaillir sur l'exercice des fonctions* »³⁶³. De ces affaires, on peut admettre que la réserve se manifeste clairement comme

³⁵⁸ R. Bonnard, note sur l'arrêt C.E., « *Chiabaut* », *op. cit.*, p. 3.

³⁵⁹ Sur ce point, cf., l'analyse de A. Baldous, « *L'intérêt du service dans le droit de la fonction publique* », RDP 1985, II, pp. 926 et s., Selon l'auteur, l'idée à retenir est la suivante : « *une certaine subordination de certaines situations dans lesquelles peuvent se trouver plus ou moins durablement les agents, subordination elle-même tendue vers la bonne marche du service* ».

³⁶⁰ C.E., 26 juillet 1985, « *Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation c/Gandossi* », *Rec.*, p. 245.

³⁶¹ C.E., 27 mai 1955, « *Dame Kowalewski* », *op. cit.*

³⁶² Dans ce sens C.E., 8 janvier 1965, « *Sieur Le Nulzec* », *op. cit.*, le Sieur Le Nulzec s'est livré, publiquement et à plusieurs reprises, à des attaques contre la politique du Gouvernement français ; C.E., 10 mars 1971, « *Sieur Jannès* », *op. cit.*

³⁶³ Selon l'expression de G. Morange, note sur C.E., 27 mai 1955, *op. cit.*, p. 690.

une garantie du bon fonctionnement du service et exprime d'une façon concrète la neutralité agissante³⁶⁴. L'application des exigences du bon fonctionnement du service public ne supprime pas la liberté d'expression, mais, au contraire, elle garantit l'impartialité des fonctionnaires et la dépolitisation de la fonction publique. Ceci paraît clair dans l'arrêt Frischmann, qui insiste sur le fait que la faute a lieu lorsque le comportement est « *susceptible d'entraver le fonctionnement du service public* »³⁶⁵. Jean Rivero souligne encore qu'« *en ce sens, la réserve dans l'expression des opinions est un complément nécessaire de la neutralité qui s'impose dans l'exercice des fonctions. (...) Pour que le citoyen croie à la neutralité du service, il faut que le comportement des agents la rende crédible, ce qu'exclut la violence du propos public* »³⁶⁶.

B. Le contrôle de l'obligation de réserve du fonctionnaire dans sa vie privée

En dehors de la fonction publique, le fonctionnaire ne peut davantage se compter comme un citoyen à part à entière. L'Administration peut le sanctionner pour des faits qui relèvent de la vie privée. En effet, le fonctionnaire doit toujours faire preuve d'honnêteté et de loyalisme envers la personne publique qui l'emploie. Il est solidaire de « *l'autorité qu'à des degrés divers il personnifie, et cette solidarité est permanente et ne s'estompe pas pour autant en dehors du service* »³⁶⁷. De telle sorte que dans sa vie privée, le fonctionnaire est tenu de se plier à l'obligation de réserve. Ainsi en va-t-il également des fonctionnaires en détachement³⁶⁸, suspendu³⁶⁹ ou – en principe – à la retraite³⁷⁰, soumis à cette obligation en matière politique où il n'est pas totalement libre de s'exprimer. Certains arrêts ont souligné que les requérants « *bien qu'ayant agi en dehors des heures de service* » ont manqué à cette obligation³⁷¹.

³⁶⁴ C.E., Sect., 8 juin 1962, « *Minister des Postes et Télécommunications c/Frischmann* », *Rec.*, p. 382, *AJDA* 1962, II, 443, chron. de jurisprudence par J.-M. Galabert et M. Gentot, p. 418. ; *D.* 1962, p. 492, note Louis Dubois.

³⁶⁵ C.E., Sect., 8 juin 1962, « *Ministre des Postes et Télécommunications c/Frischmann* », *op. cit.*

³⁶⁶ J. Rivero, sur « *l'obligation de réserve* », *op. cit.*, p. 583.

³⁶⁷ J.-Y. Vincent, « *L'obligation de réserve des agents publics* », *op. cit.*, p. 273.

³⁶⁸ C.E., Sect., 8 juin 1962, « *Ministre des Postes et Télécommunications c/Frischmann* », *op. cit.*

³⁶⁹ C.E., 6 novembre 1956, « *Renaudat* », *Rec.*, p. 434, *Rev. adm.* 1957, p. 34, *Concl. Laurent* ; C.E., 10 janvier 1969, « *Sieur Melero* », *Rec.*, p. 24.

³⁷⁰ Le fonctionnaire auquel a été conféré l'honorariat se voit soumis à l'obligation de réserve.

³⁷¹ C.E., 11 février 1953, « *Touré-Alhousseini* », *Rec.*, p. 709 ; C.E., 12 octobre 1956, « *Dlle Coquand* », *Rec.*, p. 362.

Cependant, comme le souligne le Professeur Bréchon-Moulenes, ce devoir est d'intensité variable, c'est une « *notion qui s'illustre et non qui se définit* »³⁷².

1. L'appréciation de l'expression politique

Il n'est pas demandé au fonctionnaire de ne pas exprimer ses opinions mais de les modérer³⁷³. Le juge attend de ce dernier qu'il emploie un langage mesuré et adapté. Par exemple, le fait qu'un directeur de théâtre municipal ait prononcé violemment et en public des accusations d'incompétence et d'hostilité à l'encontre du maire et de son adjoint aux affaires culturelles a pu être considéré comme étant un manquement à l'obligation de réserve³⁷⁴.

En définitive, le Conseil d'Etat ne prend pas en considération seulement le contenu des propos des fonctionnaires. Il suffit que ces derniers soient de nature critique mais pas nécessairement injurieux pour qu'il y ait violation de l'obligation de réserve³⁷⁵. Par exemple, un manquement à ce devoir a eu lieu lorsqu'un policier a distribué des tracts qui critiquaient l'action de la police en employant des termes violents³⁷⁶ ; ou lorsqu'un fonctionnaire a participé, en dépit des avertissements donnés par le ministre, à une manifestation non autorisée sur la voie publique³⁷⁷ ; voire lorsqu'un instituteur a diffusé des copies, au cours des associations des parents d'élèves, qui mettaient gravement en évidence la façon dont certains de ses collègues ou certains établissements traitaient les élèves en difficulté³⁷⁸. C'est ainsi que le juge administratif sanctionne toute paroles grossières³⁷⁹ afin de protéger la fonction publique contre ce qui peut compromettre son bon fonctionnement³⁸⁰.

³⁷² C. Bréchon-Moulenes, « *Obligation de réserve et liberté syndicale* », *AJDA* 1973, p. 340.

³⁷³ C'est essentiellement ce qui distingue l'obligation de réserve de secret professionnelle. L'obligation de secret professionnelle impose au fonctionnaire de ne pas révéler un fait ou une information, tandis que l'obligation de réserve réside dans l'expression d'une opinion. V., C.E., 4 décembre 1968, « *Ministre des Affaires sociales c/Sieur Lamare* », *AJDA* 1969, p. 366, Obs. V. S.

³⁷⁴ C.E., 28 avril 1989, « *M. Duffaut* », *Rec. T.*, p. 761.

³⁷⁵ C.E., 10 mars 1971, « *Sieur Jannès* », *op. cit.* ; Mais il faut en revanche que le Conseil d'Etat soit sûr que ces paroles aient été véritablement prononcées : C.E., 16 décembre 1987, « *Ministre de l'Intérieur c/M. Prat* », req. n° 84676.

³⁷⁶ C.E., 20 février 1952, « *Magnin* », *Rec.*, p. 117.

³⁷⁷ C.E., 27 mai 1955, « *Dame Kowalewski* », *op. cit.*

³⁷⁸ C.E., 16 février 1996, « *M. Bancharrel* », req. n° 138771.

³⁷⁹ C.E., 10 mars 1911, « *Sieur Bergès* », *Rec.*, p. 314 ; C.E., 19 décembre 1919, « *Chobeaux* », *Rec.*, p. 940 ; C.E., 26 juin 1937, « *Commune de Saint-Priest* », *Rec.*, p. 628 ; C.E., 1984, « *M. Fournier* », *op.cit.* ; C.E., 14 février 1990, « *M. Tuchscherer* », req. n° 63039.

³⁸⁰ C.E., 22 octobre 1986, « *Hôpital local de Sault c/Mme Brisson* », req. n° 60912 ; C.E., 27 mars 1995, « *Ophlm de la ville de Saint-Quentin* », req. n° 148999.

2. La réserve d'une obligation d'intensité variable

Certes, le juge administratif prend en considération plusieurs facteurs variables lors de son contrôle de l'expression des opinions des fonctionnaires. Généralement, il s'agit de trois catégories de circonstances aggravantes : la place du fonctionnaire au sein de la hiérarchie administrative, le lieu où il a exprimé ses opinions et la nature de ses fonctions.

Tout d'abord, le juge, lors du contrôle qu'il exerce, prend en compte la place qu'occupe le fonctionnaire dans la hiérarchie administrative. A cet égard, le Conseil d'Etat approuve que le devoir de réserve doit être plus ferme pour les hauts fonctionnaires. Ainsi, le juge précise dans l'arrêt Jannès qu'eu « *égard aux termes dans lesquels le Sieur Jannès a pris part à la gestion de son ministère, à l'usage qu'il a fait de sa qualité de haut fonctionnaire pour donner plus de poids à ses attaques, le requérant (...) doit être regardé comme ayant manqué, dans les circonstances de l'espèce, à l'obligation de réserve le liant à son Administration* »³⁸¹. Il en va de même de la part du directeur du CNRS qui a été sanctionné aux motifs qu'il a prêté son nom à une manifestation violente attaquant le gouvernement³⁸². A noter que lorsqu'il ne s'agit pas d'un haut fonctionnaire, le juge prend en considération le rang du fonctionnaire dans la hiérarchie en soulignant sa qualité de « *chef de section* », par exemple d'un contrôleur des postes ayant subi une sanction en vertu de la diffusion des propos, qui met en cause d'une façon particulièrement grave et violente le fonctionnement de l'imprimerie des timbres-poste et valeur fiduciaires³⁸³.

L'obligation de réserve des fonctionnaires à l'égard de la politique du gouvernement est également imposée à ceux qui sont en mission à l'étranger. Ainsi, un manquement à l'obligation de réserve a été commis par l'inspecteur d'académie, qui s'étant rendu irrégulièrement à l'étranger, a laissé publier dans un journal local une critique violente de la politique du gouvernement français dans les départements d'Amérique³⁸⁴. En rappelant que le devoir de réserve s'impose aux fonctionnaires en service à l'étranger, le Conseil d'Etat a jugé

³⁸¹ C.E., 10 mars 1971, « *Sieur Jannès* », *op. cit.*

³⁸² Il a également nié les termes d'une lettre ouverte au gouvernement stigmatisant en termes violents des mesures d'expulsion d'étrangers, bien que son nom figure sur la lettre (C.E., 13 mars 1953, « *Sieur Teissier* », *Rec.*, p. 133 ; *D.* 1953, J, 735, Concl. J. Donnedieu de Vabres).

³⁸³ C.E., 19 janvier 1991, « *M. Perache* », *Juris-PTT* 1991, n° 23, p. 80.

³⁸⁴ C.E., Sect., 8 mars 1968, « *Sieur Plenel* », *op. cit.*

que lorsqu'un inspecteur des services extérieurs de la Direction générale des douanes a signé une motion adressée au Président de la République afin de mettre fin à la guerre d'Algérie, il n'a pas manqué à son devoir de réserve³⁸⁵.

Finalement, le juge tient compte de la nature des fonctions qu'exerce le fonctionnaire. Par exemple, en 1928, le Conseil d'Etat avait admis la sanction imposée à l'encontre d'un secrétaire de mairie liée à sa participation aux luttes électorales dans la commune avec « *une violence interdite par la réserve que ses fonctions lui imposaient* »³⁸⁶. Après cette affaire, le juge a mentionné que l'obligation de réserve s'imposait « *spécialement à un agent appelé à collaborer directement avec le préfet du département* »³⁸⁷ ou que le fonctionnaire doit respecter cette obligation en raison « *de sa qualité* »³⁸⁸.

En dehors du service, le fonctionnaire est en outre soumis à l'obligation de loyauté envers le gouvernement et, au sens plus large, envers l'autorité hiérarchique. En ce sens, la doctrine parle souvent d'un « *devoir de réserve minimum* »³⁸⁹ puisque cette obligation est atténuée par rapport à celle demandée au cours du service.

L'obligation de réserve qui résulte directement du principe de neutralité ne se confond pas avec l'obligation de loyauté à laquelle doivent se plier les détenteurs de quelques emplois supérieurs à la frontière de l'Administration et de la politique, soit laissés par le législateur à la décision du gouvernement, soit reconnus par la jurisprudence comme étant à la discrétion de celui-ci. En d'autres termes, les détenteurs de ces emplois doivent se plier, comme l'écrit Jean Rivero³⁹⁰, à une « *totale allégeance à un gouvernement dont ils sont les représentants directs* ». Ils sont forcés de se soumettre à un « *loyalisme gouvernemental* »³⁹¹ selon

³⁸⁵ C.E., 13 juillet 1966, « *Ministre des Finances c/ Sieur Leblanc* », *Rec.*, p. 476, *AJDA* 1967, p. 106, obs. V. S.

³⁸⁶ C.E., 13 juin 1928, « *Sieur Charlon* », *Rec.*, p. 735.

³⁸⁷ C.E., 8 janvier 1965, « *Sieur Le Nulzec* », *op. cit.* ; C.E., 28 juillet 1993, « *Mme Marchand* », *Rec.*, p. 248, *LPA* 1994, p.31, note L. R. : méconnaît son devoir de réserve le fonctionnaire appelé à collaborer directement avec le préfet du département pour les droits des femmes et dont l'association qu'il préside publie un communiqué dans les deux principaux journaux locaux dénonçant la suppression du ministère des droits de la femme et mettant en garde les femmes du département contre les régressions imminentes dans leur situation.

³⁸⁸ C.E., 8 janvier 1964, « *Sieur Beville* », *op. cit.*

³⁸⁹ R. Bourdoncle, « *De l'obligation de réserve qui s'impose aux fonctionnaires français* », *D.* 1960, *Chron.*, p. 237 ; A. de Laubadère, « *Traité élémentaire de droit administratif* », T. II, 1970, p. 80.

³⁹⁰ J. Rivero, sur « *L'obligation de réserve* », *op. cit.*, p. 582.

³⁹¹ V. M. Reydellet, « *L'obligation de réserve des agents publics* », *op. cit.*, p. 655.

l'expression peu claire qu'utilisent les juristes³⁹². Ceci implique que ces fonctionnaires doivent montrer de la fidélité politique envers le gouvernement en place tout en adhérant à sa politique³⁹³. Cette idée est parfaitement exprimée par Georges Burdeau qui soulignait : « *parler à leur propos de loyalisme serait non seulement un euphémisme, mais une erreur car, porte-parole du gouvernement, ils doivent à tout instant justifier son action et faciliter sa politique* »³⁹⁴.

Le commissaire du gouvernement Jean Donnedieu de Vabres écrivait dans ses conclusions concernant le célèbre arrêt Teissier du 13 mars 1953³⁹⁵ qu'« *il est clair que plus l'emploi occupé est important et constitue une fonction d'autorité – le poste de directeur du CNRS qu'occupait M. Teissier constituait un emploi à la discrétion – plus le gouvernement est en droit d'attendre de celui qui l'occupe et qui désapprouve en son fort intérieur la politique gouvernementale, une réserve dans la manifestation de cette hostilité* ».

Le Conseil d'Etat a considéré de son côté que le fonctionnaire doit « *être fidèle, dévoué, loyal : c'est aussi être prévisible, on peut compter sur lui, il n'a qu'une parole, c'est un homme qui est attaché à son devoir : ce sont des mots qu'on prononce rarement. On est méfiant, on a été tant de fois déçu (...)* »³⁹⁶. En fait, la loyauté est un mérite moral qui se traduit par la fidélité et la confiance. En revanche, la teneur de la loyauté du fonctionnaire n'est pas la même que celle de la loyauté des particuliers. Dans la mesure où il est au service de l'intérêt général et agit pour le compte de l'Etat, au nom de personnes morales de droit public, il doit plus que tous les autres citoyens ordinaires faire preuve d'une loyauté extrême³⁹⁷.

³⁹² Cf. M. Waline, « *Précis de droit administratif* », T. II, Montchrestien, Paris, 1970, p. 58.

³⁹³ Dans ce sens, V. par exemple, R. Bourdoncle, « *Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français* », *op. cit.*, p. 79.

³⁹⁴ G. Burdeau, « Les libertés publiques », LGDJ, 4^{ème} éd., Paris, 1972, p. 240.

³⁹⁵ C.E., 13 mars 1953, « *Teissier* », *Rec.*, p. 133 ; *D.* 1953, p. 735, *Concl.* Donnedieu de Vabres, p. 737.

³⁹⁶ G. Spifame, « *Sur la fidélité* », *Rev. adm.* 2005, n° 344, p. 165.

³⁹⁷ En plus, cette obligation peut se représenter par l'obligation de secret professionnel – déjà traité V. *supra* p. 58-62 – considéré « *comme une sorte de devoir de loyalisme (des fonctionnaires) à l'égard de leur propre Administration* » qu'elle a (l'Administration) le « *droit d'attendre de ses agents un loyalisme, un esprit de corps, qui n'est guère compatible avec ces indiscretions* » (M. Waline, note sous C.E., Sect., 6 mars 1953, « *Dlle Faucheux* », *RDP* 1953, p. 1031).

§2. La participation à la vie politique

Tout d'abord, il est évident que la question de l'exercice des droits politiques ne soulève aucun problème considérable pour le fonctionnaire appartenant à un service public où le pouvoir hiérarchique est restrictif et la liberté d'action est très vaste, tandis qu'il n'en va pas ainsi pour le service public dans lequel le pouvoir hiérarchique s'exerce avec rigueur. Ensuite, le deuxième élément se rattache à l'importance et à la nature de l'action politique des fonctionnaires. En effet, l'adhésion à un parti politique pose évidemment moins de problèmes que la prise de responsabilité à des échelons élevés. Il convient de noter que même si l'exercice des droits politiques est autorisé, les applications de ce principe sont nuancées en vertu de ces deux éléments principaux. L'affiliation à un parti (A) et l'activité politique (B) s'avèrent dès lors comme étant des éléments essentiels à traiter.

A. L'affiliation à un parti politique

Tant que le parti politique est conforme aux principes républicains, la participation à ce parti est licite puisqu'elle est considérée comme étant un des moyens légaux pour exercer une action politique dans un régime de nature démocratique. Ainsi, la Constitution Française de 1958 a prévu que le fonctionnement des partis doit avoir une base démocratique.

Néanmoins, à la moitié du xx^{ème} siècle³⁹⁸, le gouvernement considérait la participation au parti communiste comme étant incompatible avec l'exercice d'une fonction administrative. Deux arrêts du Conseil d'Etat méritent une attention particulière. Le premier arrêt en question a été rendu par le Conseil d'Etat en 1950, il s'agit de l'arrêt « *Guille* »³⁹⁹. Il s'agissait en l'espèce d'un certain Monsieur Guille qui était à la fois conseiller municipal communiste de Chaumont et inspecteur d'académie de la Haute-Marne. Appartenant au parti communiste, il a été relevé de ses fonctions pour être remplacé à la direction de l'Enseignement du second degré. Le commissaire du Gouvernement Laurent considérait que l'emploi d'inspecteur d'académie n'appartenait pas aux emplois supérieurs du Gouvernement. Une mesure disciplinaire a donc été prise à l'encontre de M. Guille. Toutefois, il ne s'agissait pas d'une mesure prise par

³⁹⁸ 1950-1954.

³⁹⁹ C.E., 1 octobre 1950, « *Guille* », *Rec.*, p. 496, Concl. Laurent; *Rev. adm.*, 1954, p. 512.

l'Administration en raison du pouvoir discrétionnaire dont elle dispose à l'égard des titulaires d'emplois supérieurs. Le Conseil d'Etat estimait par conséquent que la mesure disciplinaire prononcée était illégale et qu'aucun fait qui la justifiait ne pouvait être reproché à M. Guille étant donné qu'il n'avait fait aucun acte contredisant le loyalisme attendu des inspecteurs d'académie.

Le second arrêt dont il s'agit est un arrêt dit « *Barel* »⁴⁰⁰ rendu également par le Conseil d'Etat. En l'espèce, conformément aux décisions des 3 et 7 août 1953, le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil refusait les candidatures au concours d'entrée à l'ENA des Sieurs Fortuné, Barel, Guyader, Bedjaoui et Lingois. Quelques jours après, un communiqué causant une grande émotion était publié dans le journal *Le Monde* dans lequel il ressortait qu'un membre du cabinet du Secrétaire d'Etat que le Gouvernement n'accepte aucun candidat communiste à l'ENA. Cela était en totale contradiction avec les dires du Secrétaire d'Etat en question puisque les 4 et 14 novembre 1953 il déclarait en Assemblée qu'aucun candidat n'était exclu du concours en raison de motifs politiques. A cet égard, il affirmait que les déclarations faites au journal *Le Monde* dérivait d'un « *irresponsable non identifié* ». Au même moment, un candidat se faisait exclure par le directeur de l'Ecole seulement pour ses idées communistes. Les candidats considéraient alors qu'ils avaient des preuves suffisantes de l'illégalité de l'exclusion, en dépit des dénégations du ministre, pour le déférer au Conseil d'Etat, lequel a, un an après en avoir été saisi, a annulé cette décision d'exclusion.

De son côté, le Conseil d'Etat libanais a annulé une décision qui refusait la désignation d'un lauréat au concours d'accès à la fonction publique du fait qu'il appartenait à un parti politique⁴⁰¹ tout en affirmant le principe d'égalité⁴⁰². Ainsi, il a estimé que l'autorité administrative ne puisse discriminer entre les candidats à la fonction publique en se basant sur leurs opinions politiques.

Dans ce domaine, il faut tout de même relever qu'il fut un temps⁴⁰³ où le statut des fonctionnaires au Liban comportait un article⁴⁰⁴ qui interdisait la participation du

⁴⁰⁰ C.E., Ass., 28 mai 1954, « *Barel* », *op. cit.*

⁴⁰¹ C.E.L., 14 mai 1965, « *Ouyadate* », *Rec.*, p. 171.

⁴⁰² C.E.L., 3 décembre 1962, « *Souleimane* », *Rec.*, p. 289.

⁴⁰³ Pour la période entre 16 juin 1959 et 6 mai 1992.

⁴⁰⁴ Art. 15 al. 1.

fonctionnaire aux partis et aux associations de nature politique. En cas de non respect de ces dispositions, le fonctionnaire sera tenu pour disciplinairement poursuivi et ne saurait être désigné à la fonction publique en cas de candidature en ce sens. Ce texte instaure de la rigidité et de la rigueur puisqu'il interdit toute forme de modération. A sa lecture, il ressort qu'il est presque impossible de désigner un candidat s'il est adhérent à un parti politique. Ce sentiment découle de son énoncé puisqu'il utilise la formule : « *il est interdit au fonctionnaire (...)* ». Cependant, le juge administratif libanais n'a pas appliqué cette logique stricte. Pour garantir le respect des principes généraux et des libertés publiques, le Conseil d'Etat libanais a distingué entre deux situations : celle où « *l'agent s'occupe des choses politiques* » et celle « *de l'affiliation aux partis politiques* ».

En tranchant la question de la participation aux partis politiques, le Conseil d'Etat libanais a implicitement considéré que lorsque le fonctionnaire s'occupe volontairement des choses politiques, il est amené à prendre des positions personnelles. Ces positions peuvent si elles portent atteinte à la loyauté à l'égard du service justifier une sanction disciplinaire. Cette position du Conseil d'Etat est raisonnable puisqu'elle fait accommoder l'apparence explicite du texte et son contenu qui insiste sur le fait de ne pas entraver les principes généraux du droit qui s'applique sans texte. Il semble que l'interprétation du juge administratif libanais va également dans ce sens.

Or, la question qui se pose et à laquelle la législation reste muette, est la suivante : Comment un fonctionnaire peut-il se retirer d'un parti politique ? Il semble qu'une déclaration volontaire de la part du fonctionnaire dans un lieu public ou dans les médias et journaux etc. est considérée comme constituant un élément suffisant pour prouver qu'il s'est écarté de l'activité politique⁴⁰⁵. Mais le refus – aux motifs de son adhésion à un parti politique avant le concours alors qu'il avait déclaré s'être éloigné de toute activité politique – de désigner un lauréat au concours de la fonction publique constitue un acte entaché d'excès de pouvoir⁴⁰⁶. La jurisprudence libanaise s'est d'ailleurs montrée tolérante en accordant une immunité

⁴⁰⁵ Le Conseil d'Etat a toutefois exigé que cette pratique du fonctionnaire soit continue et effective (C.E.L, 14 juillet 1972, « *Balloute* », *Rec.*, p. 215).

⁴⁰⁶ C.E.L, 14 mai 1965, « *Ouyadate* », *op. cit.*

relative. Il serait opportun toutefois que le législateur consacre de manière plus claire et exhaustive la liberté politique des fonctionnaires adhérant à un parti politique.

Sur la base des principes de la liberté et l'égalité des fonctionnaires, le fait qu'un d'entre eux soutienne les idées d'un parti politique n'est pas considéré par la jurisprudence administrative libanaise comme une infraction à l'article 15 du statut relatif au principe de liberté d'opinion que la Constitution garantit⁴⁰⁷. En revanche, le fonctionnaire fait l'objet de poursuite disciplinaire⁴⁰⁸ s'il dépasse les limites de la liberté d'expression. Par exemple, il est considéré comme adhérant à ce parti s'il assiste à ses réunions, s'il paie des cotisations ou s'il encourage les autres à y adhérer. Cet alinéa 1 de l'article 15 du statut fut pourtant annulé le 6 mai 1992 par la loi n° 144 qui a ajouté un nouvel alinéa à l'article 14 selon lequel tout fonctionnaire, quels que soient ses emplois ou responsabilités au sein de son parti, est obligé de mettre un terme à son adhésion politique, en disposant que « *le fonctionnaire doit (...) renoncer finalement s'il adhère à des partis ou organisations ou conseils ou associations politiques ou sectaires de nature politique, à toute tâche ou responsabilité relative à ces partis ou organisations ou conseils ou associations* »⁴⁰⁹.

Ce texte semble créer une nouvelle situation dans la fonction publique libanaise car c'était la première fois qu'était reconnu au fonctionnaire le droit d'adhésion à un parti politique. Malheureusement ce « coup d'état » législatif ne visait pas à assurer, après la guerre, au fonctionnaire une grande liberté d'expression et d'opinion mais à consacrer une situation de fait imposée pendant la guerre, puisque la plupart des fonctionnaires – dont la majorité sont des hauts responsables⁴¹⁰ – se sont affiliés à des partis politiques. Cette situation influence les nominations qui pour, certains emplois, ne sont prononcées que si le fonctionnaire a adhéré à un parti politique. Si, en revanche, il n'appartient à aucun parti⁴¹¹ il ne pourra accéder au poste auquel il a postulé.

⁴⁰⁷ C.E.L, 14 juillet 1972, « *Balloute* », *op. cit.*

⁴⁰⁸ C.E.L, 11 décembre 1972, « *El-Dik* », *Rec.*, p. 36.

⁴⁰⁹ Art. 14 al. 5 du statut général des fonctionnaires au Liban, *op. cit.* (Modifié par la loi n° 144 du 6 mai 1992, Publiée au *JO*, n° 20 du 14 mai 1992).

⁴¹⁰ Même dans la magistrature.

⁴¹¹ On notera qu'entre 1990 et 2005, il était interdit aux membres et même aux militants de certains partis politiques opposants (au Gouvernement et surtout à l'occupation syrienne du Liban) d'accéder à la fonction publique. Ils étaient refusés d'accéder aux concours d'accès à la fonction publique.

B. L'activité politique

L'activité politique ne peut se traduire par l'expression d'opinions contredisant la politique du gouvernement. Néanmoins, l'ardeur des luttes politiques conduit à la collaboration à des journaux, à la distribution de tracts ou à la participation aux manifestations.

Le juge administratif s'est montré extrêmement strict, à l'égard des manifestations d'activités politiques organisées par les fonctionnaires. C'est la raison pour laquelle on considérerait qu'un manquement à la réserve a lieu lorsque le fonctionnaire participe, même en dehors du service, à une manifestation interdite par le gouvernement⁴¹². Il en est de même pour la distribution, en dehors des heures de service mais devant le lieu de travail, de tracts qui incitent à une grève politique de la part d'un fonctionnaire⁴¹³. Le juge est particulièrement sensible au lien de la fonction publique du fait par l'agent. Il se résume ici à la présence matérielle du fonctionnaire devant le siège de son Administration. Le juge s'est montré plus sévère encore à l'égard de fonctionnaires de police. Il a considéré comme étant une faute disciplinaire grave, le fait qu'un gardien de la paix non revêtu de son uniforme ait distribué des tracts critiquant l'action de la police à proximité du commissariat⁴¹⁴.

La collaboration des fonctionnaires à des journaux est libre. Ces derniers peuvent librement écrire dans la presse et dans des journaux politiques⁴¹⁵. Le contrôle du juge est nuancé sur ce point. Le fonctionnaire a pleine liberté d'écrire dans un journal politique à condition de ne pas mentionner sa qualité de fonctionnaire, ni de critiquer le fonctionnement de son Administration. De même, lorsque le fonctionnaire critique d'une façon modérée et sans que les termes utilisés présentent de caractère vexatoire envers les supérieurs hiérarchiques, le juge, saisi par l'Administration, estime que l'agent est dans le cadre de ses droits. C'est notamment à propos de l'action d'un militant syndical que le juge a eu l'occasion de préciser cette position⁴¹⁶. Or, si le fonctionnaire fait preuve d'une violence extrême, par exemple, s'il prend à parti son supérieur hiérarchique – que ce soit dans la presse ou ailleurs –

⁴¹² C.E., 25 mai 1955, « Kowalewski », *op.cit.*

⁴¹³ C.E., 12 octobre 1956, « Dlle Coquand », *op. cit.*

⁴¹⁴ C.E., 20 février 1952, « Magnien », *Rec.*, p. 117.

⁴¹⁵ C.E., 19 décembre 1919, « Caubeaux », *Rec.*, p. 940.

⁴¹⁶ C.E., 18 mai 1956, « Boddaert », *op. cit.*

sur un plan personnel et avec une véhémence excessive, il sera soumis à une sanction disciplinaire⁴¹⁷.

Le juge est confronté à un problème de droit où le fait dispose d'une très grande importance. Il s'agit d'apprécier précisément l'attitude du fonctionnaire, la nature de l'emploi qu'il occupe et les responsabilités qu'il assume. Certes l'appréciation d'un tribunal peut être aléatoire. Toutefois, ce risque semble être de loin préférable à une législation restrictive qui ne correspond pas à la tradition démocratique française.

L'exercice d'une activité politique, en France, n'est pas de nature à justifier une sanction disciplinaire dès lors le fonctionnaire ne manque pas à l'obligation de réserve. Au Liban, en revanche, et conformément à l'alinéa 5 de l'article 14 du statut général actuel, l'adhésion d'un fonctionnaire libanais aux partis politiques n'est pas prohibée. Il ne peut toutefois s'occuper effectivement des questions politiques. Une méconnaissance de cette interdiction peut mener à ce que soit engagée sa responsabilité disciplinaire.

⁴¹⁷ C.E., 11 juillet 1939, « *Ville d'Armentières* », *op, cit.*

Section II

La limitation du droit syndical

Afin de défendre et d'améliorer leurs conditions et intérêts professionnels, les fonctionnaires se rassemblent en groupement leur permettant d'atténuer leur position d'infériorité par rapport à celle de la puissance publique. Le droit pour les fonctionnaires de se regrouper de la sorte a souvent suscité de vives réactions. La question qui y est liée est résolue en France tandis qu'elle demeure « tabou » au Liban. La législation libanaise prive en effet le fonctionnaire du droit de former des syndicats et d'y adhérer. Il ressort du statut général des fonctionnaires actuel qu'« *il est interdit au fonctionnaire (...) d'adhérer aux organisations ou syndicats professionnels* »⁴¹⁸. Toute entrave à ce texte donne lieu à une faute disciplinaire qui justifie une sanction disciplinaire.

On espère de toute évidence que le droit libanais évolue d'une telle façon qu'il coïncide avec l'ère du temps et qu'il aboutisse à une justice équitable. Au regard de la différence qui existe entre la législation française, où le droit des fonctionnaires d'adhérer aux syndicats est consacré, et libanaise, où la rigueur et la clarté du texte ne laisse aucune interprétation jurisprudentielle dans ce domaine, notre étude portera sur l'analyse des dispositions juridiques relatives à ce sujet dans le système français. La législation française comporte cependant des limites à l'exercice de la liberté syndicale (§2) – laissant le choix d'appartenir ou non à une organisation professionnelle reconnue par la loi – bien qu'en même temps, elle soit très souple à l'égard de cette liberté (§1).

⁴¹⁸ Art. 15, al. 2 du statut général des fonctionnaires au Liban.

§1. La consécration du droit syndical en France

La jurisprudence française (A) s'est conformée avec le législatif (B) qui a, suite à une progression remarquable, consacré l'existence du syndicalisme dans la fonction publique. Il faut noter que le développement de la jurisprudence dépend du développement de la loi, parce que sa règle est basée sur son autorité. Pour cela, la jurisprudence a admis la reconnaissance du droit syndical suite à la promulgation de ce droit dans des textes légaux.

A. La consécration du syndicalisme par la loi

Le droit syndical a été promulgué aux fonctionnaires pour la première fois avec le statut général des fonctionnaires du 19 octobre 1946 qui prévoit que « *le droit syndical est reconnu aux fonctionnaires (...)* »⁴¹⁹. De là il semble nécessaire d'éclairer la situation antérieure et postérieure à l'année 1946.

1. La prohibition du syndicalisme

La liberté des agents publics à se constituer en syndicats a suivi une lente évolution avant les années 1946. L'état du droit est passé de la prohibition totale de tout type de regroupement des fonctionnaires jusqu'à la reconnaissance du droit d'association. Bien que le développement des groupements de fonctionnaires ait commencé dès le Second Empire⁴²⁰, la conception individualiste de la vie publique que traduisait la loi de 1791, dite « *Loi Le Chapelier* »⁴²¹, eut comme conséquence la prohibition formelle de toute organisation corporative ou professionnelle. Elle signifiait que les fonctionnaires seraient « *isolés face à la puissance publique* »⁴²². Cette conception expliquait pourquoi les règles édictées en faveur des fonctionnaires tendaient à les protéger individuellement contre les abus d'autorité, et elles ne devaient pas avoir comme conséquence la création de groupes privilégiés, dont la force pourrait s'opposer à celle des autorités politiques⁴²³. La prise de conscience par les

⁴¹⁹ Art. 6 de la loi n° 46-2294 relative au statut général des fonctionnaires du 19 octobre 1946.

⁴²⁰ Ces groupements étaient constitués sous forme des sociétés mutualistes ; V. R. Pierot, « *La naissance du pouvoir syndical dans la fonction publique française* », article in « *Mélanges offertes à Georges BURDEAU* », LGDJ, Paris, 1977, p. 848.

⁴²¹ Pour le texte de cette loi, V. A. Lefas, « *L'Etat et les fonctionnaires* », Paris, M. Giard, 1913, p. 175-177.

⁴²² R. Grégoire, « *La fonction publique* », A. Colin, Paris, 1954, p. 51.

⁴²³ *Idem*.

fonctionnaires, ne pourrait ainsi pas s'exprimer juridiquement par la création des groupements sans l'autorisation du Gouvernement et dans des cas expressément autorisés par la loi. En effet, la loi du 21 mars 1884⁴²⁴ a permis de construire des syndicats d'ouvriers ayant pour but exclusif « *l'étude et la défense des intérêts économiques, commerciaux et agricoles* ». Mais hélas cette loi restait muette quant à la question des fonctionnaires.

La loi du 1^{er} juillet 1901, par sa portée générale, a donné aux fonctionnaires le droit de constituer toute forme d'association quel que soit le service auquel ils appartenaient. Cette position a été soutenue par la majorité des juristes⁴²⁵. Néanmoins, les gouvernements étaient opposés à la reconnaissance du droit syndical par les fonctionnaires. Ils ont donc distingué les fonctionnaires « de gestion » et les fonctionnaires « d'autorité » comme un *ultimum refugium*. Par exemple, en 1905, le ministre du Commerce a prohibé le droit syndical aux fonctionnaires de l'Administration des postes. Cette politique constante⁴²⁶ visait implicitement à prohiber les associations des fonctionnaires⁴²⁷. Elle a eu pour conséquence la révocation des syndicats grévistes.

2. La consécration du syndicalisme

Il ressort du Préambule de la Constitution de 1946 que « *tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix* »⁴²⁸. Suite à ce changement, le droit syndical a été promulgué aux fonctionnaires avec le statut général du 19 octobre 1946 qui a disposé que « *le droit syndical est reconnu aux fonctionnaires (...)* »⁴²⁹. Avec l'avènement de la V^{ème} République, la loi du 19 octobre 1946 fut remplacée par

⁴²⁴ Loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels, « *Duvergier* », 1884, pp. 174-186.

⁴²⁵ Par ex. L. Duguit, *op. cit.*, p. 243 et G. Jèze, *op. cit.*, p. 257.

⁴²⁶ Pour l'épreuve de force des postiers syndiqués avec le Gouvernement et les révocations qui suivirent les grands mouvements grévistes de 1909, V. Siwek-pouydesseau, *op. cit.*, p. 91.

⁴²⁷ G. Cahen, « *Les syndicats de fonctionnaires* », RPP juillet 1906, n° 145, p. 86.

⁴²⁸ De même la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 précise par son Art. 23 que « *toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts* ». Et en plus, La Convention Européenne des Droits de l'Homme du 4 novembre 1950 généralise dans son Art. 11, al. 1, « *le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association* ». Mais ouvre le débat en consacrant son al. 2 à quelques réticences qui mérites d'être citées : les « *restrictions* » retenues sont « *celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sécurité publique, à la défense de l'ordre et la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui* » ; s'y ajoutent des « *restrictions légitimes (...) imposées (...) par les membres des forces armées, de la police ou de l'Administration de l'Etat* ».

⁴²⁹ Art. 6 de la loi n° 46-2294 relative au statut général des fonctionnaires du 19 octobre 1946.

l'ordonnance du 4 février 1959⁴³⁰ dont l'article 14 reprenait l'intégralité des termes de l'article 6 du texte abrogé. Ce droit a été consacré par le statut actuel qui pose que « *le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats (...)* »⁴³¹.

Le législateur français a ainsi consacré clairement le droit syndical pour les fonctionnaires civils et leur a garanti la liberté de créer des syndicats et de s'y activer, d'y adhérer et de participer à leurs actions. Le législateur français ne s'est pas contenté de reconnaître l'existence des syndicats dans le service public. Il a en plus consacré aux « *organisations syndicales des fonctionnaires la qualité pour participer au niveau national à des négociations relatives à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics avec les représentants du gouvernement* »⁴³². En effet, le Conseil d'Etat a affirmé le 26 septembre 1996⁴³³ que seul le législateur a le droit de déterminer les conditions relatives à l'exercice du droit syndical reconnu aux fonctionnaires et que ce droit a une valeur constitutionnelle.

Avant d'étudier la position de la jurisprudence administrative, il faut mentionner que la législation libanaise refuse toute tentative de développement concernant les activités syndicales des fonctionnaires et que quiconque de ces fonctionnaires qui chercheraient à désobéir aux dispositions de l'article 15 du statut général se verraient disciplinairement sanctionnés.

B. Le développement de la jurisprudence

Dans une thèse soutenue en 1939 à l'Université de Paris, Proktich défendait l'idée selon laquelle, bien qu'ils soient différents, les droits syndicaux et de grève étaient inséparables⁴³⁴. Toute forme d'arrêt concerté du travail conduisait inévitablement à défendre le droit de former des syndicats. Jusqu'en 1914 pourtant, tant le juge judiciaire

⁴³⁰ Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

⁴³¹ Art. 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative au statut général actuel.

⁴³² *Idid.*, Art. 8 bis, al. 1.

⁴³³ C.E., 26 septembre 1996, « avis », EDCE 1996, p. 290 ; *AJFP* janvier-février 1997, p. 6.

⁴³⁴ L. Proktich, « *Le droit syndical des fonctionnaires* », Thèse soutenue le 11 juillet 1939 à l'Université de Paris, éditée par l'Imprimerie des Invalides, Liège, p. 71.

qu'administratif adoptait la même position. Elle visait à l'interdiction des syndicats et à la répression sévère de tout mouvement de grève.

En 1885, la Cour de Cassation⁴³⁵ refusa aux médecins la possibilité de se syndiquer. En même temps, elle considérait que la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels n'était pas applicable à toutes les professions. Pour y parvenir, elle interpréta restrictivement la notion d'intérêt économique qu'allait défendre un syndicat. Se basant sur l'article 3 de la loi, cette notion d'intérêt devait être « *exclusivement industriel, agricole ou commercial* ». Ainsi la Cour de Cassation adoptait la neutralité politique des objectifs des syndicats⁴³⁶.

Cet arrêt qui limitant le champ d'application de la loi de 1884 fit jurisprudence jusqu'à la Libération. Elle devint l'arrêt de principe en matière de syndicalisme des fonctionnaires qui fonda leur neutralisation sur la spécificité de leurs fonctions. Pourtant, la décision de 1885 n'avait pas résolu complètement le problème de la syndicalisation des fonctionnaires⁴³⁷. Elle conduisait certes à la neutralisation de la plus grande partie des fonctionnaires qui n'étaient pas attachés à un travail industriel, commercial ou agricole et qui devaient se voir refuser le droit syndical. Toutefois elle était critiquée en ce sens que certains fonctionnaires exerçaient des activités partiellement ou totalement économiques de telles sorte que leur neutralisation paraissait injustifiée⁴³⁸. Cette jurisprudence reste à la base de vastes discussions théoriques sur la nécessité de diviser les fonctionnaires en catégories qui, selon leurs tâches, devaient se voir reconnaître ou non le droit syndical.

Cette position de la jurisprudence ne fut d'ailleurs pas ébrulée par la loi du 1^{er} juillet 1901. L'hostilité du juge à l'encontre des syndicats de fonctionnaires se ressentait tout autant.

⁴³⁵ Cass. Crim. 27 juin 1885 « *Lory et autres c. Ministère public* », D.P 1886.1.137.

⁴³⁶ La Cour précisa « *que les travaux préparatoires ont constamment affirmé la volonté du législateur d'en restreindre les effets à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés, à l'industrie, au commerce et à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres personnes et de toutes professions ; que la loi n'est pas moins absolue dans ses termes, puisque, d'une part, dans l'Art. 6, elle réserve les droits qu'elle confère aux seuls syndicats des patrons et d'ouvriers ; que, d'autre part, dans l'Art. 3, elle limite l'objet de ces syndicats à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles, refusant ainsi le droit de former des syndicats à tous ceux qui n'ont à défendre aucun intérêt industriel, commercial ou agricole, ni, par suite, aucun intérêt économique se rattachant d'une façon générale à l'un des intérêts précédents* ».

⁴³⁷ R. Pierrot, « *La naissance du pouvoir syndical dans la fonction publique française* », article in « *Mélanges Burdeau* », Paris, LGDJ, 1977, p. 847.

⁴³⁸ *Ibid*, p. 852.

Mais l'adoption de cette loi conduisit le Conseil d'Etat⁴³⁹ à atténuer les résultats de la neutralisation complète des fonctionnaires qui découlait de la décision de 1885 et à admettre qu'ils pouvaient légalement constituer des associations. Ainsi, lorsqu'une association lui présentait une requête, le Conseil d'Etat l'accueillait⁴⁴⁰. Cela révélait d'ores et déjà un assouplissement de la position du juge en matière de neutralisation à laquelle les fonctionnaires étaient soumis.

Jusqu'à un arrêt en date du 13 janvier 1922, le Conseil d'Etat évita de se prononcer sur la légalité des syndicats de fonctionnaires⁴⁴¹. Ce n'est qu'à cette date qu'il déclara le caractère illicite des syndicats et refusa d'accueillir une requête présentée par un groupement de fonctionnaires qui se réclamait de la loi de 1884⁴⁴². Jusqu'à la Libération, cette jurisprudence ne fut pas remise en cause. Mue par une volonté de neutraliser les fonctionnaires⁴⁴³, lesquels, avec la prolifération de syndicats compromettaient l'édifice administratif de l'époque fondé sur un pouvoir de plus en plus en déclin, le Conseil d'Etat a rejoint la position de la Cour de Cassation de 1885. Il se fondait sur la particularité de leur métier qui en faisait des représentants de l'intérêt général. Or, si l'idée s'est avérée être « *très critiquable* »⁴⁴⁴, elle reposait sur celle consistant à dire que la permission de la création de syndicat impliquait selon lui la permission de la grève : dans l'hypothèse où cette dernière était admissible pour les

⁴³⁹ C.E., 11 décembre 1908, « *Brugnot et autres (1^{ère} espèce), et Association professionnelle des employés civils de l'Administration centrale du ministère des Colonies* », Rec., p. 1016-1022, Concl. Tardieu ; D.P 1909.3.49, Concl. Tardieu ; RDP 1909, p. 61, note Jèze et 11 décembre 1908, « *Association des fonctionnaires civils de l'Administration centrale de la Marine* », RDP 1909, p. 46 et 14 juin 1912, « *Fédération nationale des professeurs des lycées de garçons et des établissements secondaires de jeunes filles* », Rec., p. 672 ; S. 1916.3.36.

⁴⁴⁰ C.E., 11 décembre 1908, « *Association professionnelle des employés civils de l'Administration centrale du ministère des Colonies* », *op. cit.* ; C.E., 21 novembre 1923, « *Association de fonctionnaires des postes et télégraphes* », Rec., p. 37.

⁴⁴¹ M. Hauriou, note sous C.E., 13 janvier 1922, « *Boisson et Syndicat national des agents des Contributions indirectes* », S. 1922.3.1.

⁴⁴² Ce qui attire l'attention à la lecture de l'arrêt de 1922 c'est que dans ses visas fut expressément invoquée la loi des 7-14 octobre 1790 à côté d'autres textes législatifs – comme par exemple, les lois du 21 mars 1884, du 30 novembre 1892, du 1^{er} juillet 1901, du 12 mars 1920 – pour servir de base légale à la neutralisation des fonctionnaires et à l'interdiction de former des associations professionnelles se réclamant de la loi de 1884 (V. au plus C.E., 25 juillet 1939, « *Medori et syndicat national des surveillants des ponts et chaussées* », Rec., p. 526).

⁴⁴³ La loi de 1884 permit la constitution des syndicats de patrons et d'ouvriers ayant exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles de leurs membres, à savoir des « *intérêts particuliers* ». À cette interprétation conduisaient également, selon le Conseil d'État qui suivit sur ce point son commissaire du Gouvernement, tant les travaux préparatoires de la loi de 1884 que l'interprétation de cette loi faite par le Parlement qui excluait son application pour les fonctionnaires.

⁴⁴⁴ Comme la caractérisait, par exemple, G. Jèze dans sa note sous l'arrêt du 13 janvier 1922, *op. cit.* ; RDP 1922, p. 59.

fonctionnaires, les syndicats auraient du l'être également. Ces appréhensions et craintes ressortent clairement de la position adoptée par le Conseil dans des arrêts de 1925 et 1926⁴⁴⁵ où il conclut qu'aucun groupement de fonctionnaires ne pouvait prétendre constituer un syndicat professionnel fondé sur la loi du 21 mars 1884⁴⁴⁶. Cette logique qui réclamait la neutralité des fonctionnaires visait en réalité à réaliser deux objectifs tout à fait opposés : assurer la protection de ces fonctionnaires et réaliser en même temps l'oppression.

Le juge administratif a changé sa position dès la Quatrième République et a suivi l'évolution législative en la matière de telle sorte que des arrêts ont été rendus relativement aux droits syndicaux. Ainsi, depuis 1946, la jurisprudence considère que les syndicats possèdent la qualité et l'intérêt pour contester devant les tribunaux compétents des mesures administratives qui portent atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires⁴⁴⁷. Par exemple, les syndicats, sans nécessairement répondre de la qualité représentative globale⁴⁴⁸, peuvent contester un décret qui vise au recrutement des fonctionnaires dans des conditions contraires aux règlements et conditions juridiques relatifs au principe du recrutement et nomination des fonctionnaires⁴⁴⁹. Cependant, ces syndicats ne possèdent pas la qualité de protester en leur

⁴⁴⁵ C.E., 20 février 1925, « *Union des employés de l'octroi de Paris* », *Rec.*, p. 180, *RDP* 1925, p. 82, note Jèze ; C.E., 15 janvier 1926, « *Union générale des fonctionnaires de l'Enregistrement* », *Rec.*, p. 46 ; C.E., 7 août 1926, « *Syndicat du personnel non gradé des asiles nationaux et sieurs Chinchante et autres* », *Rec.*, p. 890 ; C.E., 18 mars 1927, « *Syndicat des agents des lycées nationaux et Sieurs Boisson et Jego* », *Rec.*, p. 358 ; C.E., 29 juillet 1927, « *Sieur Simula* », *Rec.*, p. 849 ; C.E., 25 janvier 1928, « *Syndicat du personnel des services municipaux d'Ajaccio c. Sieur Nebba* », *Rec.*, p. 110 ; C.E., 28 janvier 1931, « *Sieur Maye* », *Rec.*, p. 96 ; C.E., 14 février 1934, « *Sieur Massan* », *Rec.*, p. 207 ; C.E., 8 mai 1934, « *Sieur Doineau* », *Rec.*, p. 539 ; C.E., 11 mai 1934, « *Lamy et autres* », *Rec.*, p. 550 ; C.E., 14 décembre 1934, « *Sieurs Budon, Testeaud et Union générale de l'enregistrement* », *Rec.*, p. 1188 ; C.E., Sect., 24 mai 1935, « *Syndicat des agents de maîtrise de la manufacture nationale d'armes de Tulle et Sieurs Boudrie et autres* », *Rec.*, p. 590 ; C.E., 16 avril 1937, « *Syndicat indépendant des fonctionnaires et employés de l'institut d'assurances sociales d'Alsace et de Lorraine* », *Rec.*, p. 394.

⁴⁴⁶ Ainsi, le juge administratif tirant toutes les conséquences de cette position stricte contre les syndicats décida qu'aucun représentant d'un syndicat ne pourrait être appelé à siéger en cette qualité dans un organisme associé même à titre simplement consultatif, à l'exercice de l'autorité administrative (C.E., 31 mars 1935, « *Fédération nationale non-syndiquée des professeurs de lycées de garçons et des membres du personnel de l'enseignement secondaire féminin* », *Rec.*, p. 327). Plus encore, il autorisa l'Administration à méconnaître les garanties de carrière que des règlements illégaux auraient empruntées à l'intervention syndicale : il l'obligea à substituer à ces garanties équivalentes (C.E., 8 novembre 1935, « *Sieur Descottes* », *Rec.*, p. 1019).

⁴⁴⁷ C.E., 12 juin 1959, « *Syndicat Chrétien du ministère et du commerce* », *Rec.*, p. 360 ; C.E., 14 novembre 1984, « *Syndicat de l'aéronautique civile* », *Rec.*, p. 361.

⁴⁴⁸ C.E., 14 novembre 1984, « *Synd. De l'aéronautique civile* », *Rec.*, p. 361.

⁴⁴⁹ C.E., 12 juin 1959, « *Synd. Chrétien du ministère de l'industrie et du commerce* », *Rec.*, p. 360.

nom contre une décision individuelle qui n'affecte que l'intérêt personnel de certain fonctionnaire⁴⁵⁰, comme la décision de lui infliger une sanction disciplinaire⁴⁵¹.

Les prérogatives à disposition des fonctionnaires visant à défendre leur intérêt collectif⁴⁵² leur sont donc reconnues via la possibilité de se constituer en syndicats depuis 1946. En effet, la jurisprudence a considéré que les recours des syndicats sont recevables dans le cas où il s'agit des actes positifs qui lèsent les droits de leurs membres ou affectent leurs intérêts généraux⁴⁵³. Elle a acceptée en plus que les syndicats puissent contester les décisions de nomination ou de promotion et les tableaux d'avancement⁴⁵⁴. Elle reste toutefois contre l'idée qui consiste à ce qu'un syndicat soit recevable à contester une réquisition de service, une mutation d'office, un refus de nomination, une notation et surement une sanction disciplinaire car ces décisions n'intéressent que les fonctionnaires concernés par lesdites mesures⁴⁵⁵.

La jurisprudence a considéré que les syndicats sont désormais capables de provoquer légalement des grèves dans les services publics et par la suite négocier dans ce domaine⁴⁵⁶. Mais l'action des syndicats ne doit jamais être politisée et doit se limiter à la défense des intérêts professionnels. En plus, les organisations syndicales ont une compétence de négociation plus étendue notamment en ce qui concerne les questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail ainsi qu'aux problèmes relatifs à l'évolution des rémunérations.

⁴⁵⁰ C.E., 13 décembre 1991, « *Syndicat Inter-COCFDT de la Vendée et Audrain* », *Rec.*, p. 445.

⁴⁵¹ C.E., 13 janvier 1950, « *Fédération des syndicats des fonctionnaires* », *Rec.*, p. 26 ; C.E., 13 décembre 1991, « *Synd. INTER-COCFDT de la Vendée et Audrain* », *Rec.*, p. 445, etc.

⁴⁵² Selon la distinction célèbre de Romieu dans ses *Concl. sur l'arrêt syndicat des patrons coiffeurs de Limoges* : C.E., 28 décembre 1906, *Rec.*, p. 977.

⁴⁵³ Un syndicat a été déclaré recevable à contester la régularité des opérations électorales qui ont eu lieu pour la désignation des représentants des membres d'un corps d'instituteurs dont il s'est donné pour mission de défendre les intérêts collectifs au sein de la commission administrative paritaire, cette commission « *étant un organisme collégial qui a pour objet d'associer des élus du personnel à la gestion de ce corps* », V. C.E., Sect., 23 octobre 1981, « *Fédération des groupes autonomes de l'enseignement public de l'académie de Strasbourg* », *Rec.*, p. 389 ; *AJDA* 1982, p. 99 et p. 81, *Chron. jurisprudentielle*.

⁴⁵⁴ C.E., sect., 12 juin 1959, « *Syndicat chrétien du ministère de l'Industrie et du Commerce* », *Rec.*, p. 360 ; *AJDA* 1960, II, 62, *Concl. M. Mayars*.

⁴⁵⁵ C.E., Sect., 13 janvier 1950, « *Union général des fédérations de fonctionnaires* », *Rec.*, p. 26 ; C.E., Sect., 30 novembre 1979, « *Martin et syndicat autonome du département de l'Aube* », *Rec.*, p. 443 ; C.E., 13 décembre 1991 « *Syndicat CGT des employés communaux de la mairie de Nîmes et syndicat des cadres communaux de la mairie de Nîmes* », *Rec.*, p. 443 ; *RFDA* 1993, p. 250, *Concl. H. Toutée* et 16 juin 1997, *syndicat CGT des personnels de l'Administration centrale de la Préfecture de police*, *op. cit.*

⁴⁵⁶ C.E., 31 octobre 1986, « *Féd. Nat. des syndicats libres des PTT* », *Rec.*, p. 249 ; *AJDA* 1987, p. 49, note X. Prétot ; *Dr.soc.* 1987, p. 390, *Concl. C. Vigouroux*.

C'est pourquoi le droit syndical a été garanti et que le rôle des syndicats a pris une place de plus en plus importante⁴⁵⁷.

§2. L'exercice du droit syndical et ces limites

La consécration du droit syndical exige que quelques mesures qui facilitent son exercice par les représentants syndicaux soient prises. Ces représentants peuvent obtenir des autorisations d'absence ou des décharges d'activités de service et peuvent également être placés en position de détachement. Toutefois, beaucoup de problèmes résultent du détachement de l'exercice d'un mandat syndical. Ils sont pour la plupart liés à l'avancement, la notation et la rémunération. Pour cela, le système de décharges de service ou de dispenses est préférable.

Cette solution a été consacrée dans la fonction publique à partir du 14 septembre 1970 par la circulaire Chaban-Delmas. Cependant, elle restait dépourvue de valeur règlementaire⁴⁵⁸. Quant au Conseil d'Etat, il a admis la légalité de cette pratique le 9 juin 1972 dans l'arrêt Nony⁴⁵⁹. De même, le 18 mars 1977, la Haute Assemblée a déterminé dans l'arrêt de section « *Syndicat National des Lycées et Collèges* » les dispositions que l'Administration doit respecter dans l'attribution des décharges de service⁴⁶⁰.

Tous les textes insistent sur le fait que les décharges de service doivent être réparties entre les organisations syndicales. D'ailleurs, les organismes syndicaux sont eux qui désignent les bénéficiaires des décharges de service. Pourtant, l'Administration a le droit de demander au syndicat de désigner un autre bénéficiaire si elle doute que ce dernier va affecter le bon fonctionnement du service⁴⁶¹. Ainsi, le Conseil d'Etat a affirmé que l'article 16 du décret du 28 mai 1982, selon lequel les organisations syndicales présentent au ministre la liste des bénéficiaires de décharges, permet au ministre de répartir, sous le contrôle du juge, le contingent de décharges spécifiques à chaque organisation syndicale entre deux niveaux

⁴⁵⁷ A. Baldous, « *La loi no 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires* », RFDA maijuin 1984, p. 116.

⁴⁵⁸ C.E., 15 février 1980, « *SGEN-CFDT* », AJDA 1980, p. 368.

⁴⁵⁹ Rec., p. 424 ; AJDA 1972, p. 456, Chron. jurisprudentielle et p. 475.

⁴⁶⁰ Rec., p. 156 ; RDP 1977, p. 689, Concl. J. Massot ; AJDA 1977, p. 362, Chron. jurisprudentielle.

⁴⁶¹ C.E., 10 juillet 1995, « *Ville de Besançon* », Rec., p. 303.

national et local. En effet, le choix libre des bénéficiaires de décharges par l'organisation syndicale se fait à l'intérieur des fractions de leur contingent⁴⁶².

Or, les représentants syndicaux ont le droit de profiter d'autorisations spéciales d'absence lorsqu'ils sont partiellement déchargés de service afin de participer aux réunions des organismes directeurs des organisations internationales, aux congrès syndicaux nationaux et internationaux, aux confédérations et aux fédérations de syndicats et aux unions régionales et départementales des syndicats. En revanche, malgré la consécration large de la liberté syndicale dans la fonction publique, cette dernière n'est guère absolue. Elle a ses propres limites qui proviennent de la nature hiérarchique de la fonction publique (A) et de l'obligation de réserve (B).

A. Les limites résultant de la nature hiérarchique de la fonction publique

Le principe administratif de la hiérarchie de fonctions publiques implique que tout supérieur doit avoir la faculté de donner des ordres à ses subordonnés⁴⁶³. Autrement dit, le titulaire de ce pouvoir, qui représente la puissance – l'Administration – et qui est au service de l'intérêt général, doit être en mesure de donner des ordres à ses subordonnés, de contrôler leurs actes, d'organiser et diriger les services placés sous son autorité⁴⁶⁴. D'un autre côté, les subordonnés, en l'occurrence les fonctionnaires, doivent disposer de moyens pour revendiquer des droits et se défendre. Pour éviter de paralyser l'action publique et assurer sa continuité, ces moyens, notamment de celui qui consiste à leur accorder une liberté syndicale, doivent être limités. Cette limitation s'opère selon trois principaux critères.

Premièrement, cette liberté est limitée car les syndicats ont, selon la justice qui confirme la règle inspirée du Préambule de la Constitution française de l'année 1946, comme rôle principal la défense des droits et intérêts professionnels communs à leurs membres⁴⁶⁵. Il

⁴⁶² C.E., 13 octobre 1989, « *Fédération CFTC des personnels civils du ministère des Armées* », *Rec.*, p. 751.

⁴⁶³ V. *supra* p. 49-51.

⁴⁶⁴ C.E., 7 février 1936, « *Jamart* », *Rec.*, p. 172 ; S. 1937.3.113, note Rivero, GAJA n° 52.

⁴⁶⁵ C.E., 11 mars 1958, « *Etienne* », *Rec.*, p. 168.

faut aussi que leur action ne présente pas « *un caractère politique* »⁴⁶⁶. Toutefois, ils peuvent avoir recours à la grève afin de protéger leurs intérêts. Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré que la signature d'un accord politique par le syndicat du personnel de l'Administration des PTT avec un syndicat étranger constituait un acte qui dépasse les limites des activités syndicales et paralysait le bon fonctionnement du service public des postes⁴⁶⁷.

Deuxièmement, les fonctionnaires doivent exercer leurs droits syndicaux conformément aux exigences des obligations de leur fonction. Les fonctionnaires liés directement au gouvernement qui doivent se plier à sa politique, ses mouvements et ses instructions, n'ont pas le droit d'adhérer à des syndicats de fonctionnaires parce que cela s'oppose avec leur fonction. Sont notamment concernés les militaires, les préfets et les sous-préfets. Hormis eux, tous les autres agents publics ont le droit d'adhérer à des syndicats y compris les policiers et les magistrats⁴⁶⁸. La jurisprudence affirme que les syndicalistes, responsables ou membres, sont obligés d'obéir à leurs supérieurs hiérarchiques selon les critères et les règlements de ce domaine⁴⁶⁹. De même, le Conseil d'Etat affirme dans l'une de ses décisions que « *l'exercice du droit syndical doit, pour les fonctionnaires et agents publics, se concilier avec le respect de la discipline* »⁴⁷⁰. Partant de là, le Conseil d'Etat a pu considérer que le dirigeant d'un syndicat de fonctionnaires qui organise une réunion syndicale dans les bureaux de l'Administration durant les horaires de travail sans autorisation de son supérieur et qui incite les fonctionnaires à ne pas respecter les horaires de service, commet une faute disciplinaire qui justifie une sanction disciplinaire à son encontre⁴⁷¹. De même, le Conseil d'Etat a pu retenir qu'un délégué de syndicat de fonctionnaires de police qui incite ses collègues à ne pas se plier à l'ordre d'exécution d'une mission à laquelle ils se sont engagés, commettait aussi une faute qui justifie une sanction disciplinaire⁴⁷².

⁴⁶⁶ C.E., 24 janvier 1990, « *Fédération professionnelle indépendante de la police (FPIP)* », *AJ* 1990, p. 428, Concl. S. Salon.

⁴⁶⁷ C.E., 8 juin 1962, « *Frischmann* », *Rec.*, p. 382, *Dalloz* 1962, p. 492, Concl. Dubouis, *AJDA* 1962, p. 418 et p. 442, Concl. Galabert et Gentot.

⁴⁶⁸ En ce qui concerne les magistrats : C.E., 5 novembre 1976, « *Lyon – Caen* », *Rec.*, p. 472, *AJ* 1977, p. 29, Concl. M. Nauwelaers et L. Fabius.

⁴⁶⁹ V. *supra* p. 49-58.

⁴⁷⁰ C.E., 14 mars 1958, « *Etienne* », *Rec.*, p. 167. Aussi l'arrêt « *Frischmann* » *op. cit.*

⁴⁷¹ C.E., 18 novembre 1963, « *Perreur* », *Rec.*, p. 34, *Dalloz* 1963, p.234, lu par J. Méric et 29 juin 1990, « *Savigny* », *AJ* 1990, p. 836, Concl. S. Salon.

⁴⁷² C.E., 1 décembre 1967, « *Bo* », *Rec.*, p. 458 ; C.E., 29 mars 1963, « *Dlle Puttland* », *Rec.*, p. 221 ; C.E., 26 juillet 1985, « *Gandoussi* », *Rec.*, p. 245, *AJ* 1985, p. 731, Concl. A. Roux.

Troisièmement, la liberté syndicale est aussi limitée par les nécessités du service notamment les missions privées qui permettent d'exonérer un fonctionnaire d'une telle responsabilité⁴⁷³. Ainsi, le Conseil d'Etat a affirmé la légalité du refus du déplacement d'un fonctionnaire responsable dans un syndicat à un nouveau poste car celui-ci peut entraver le bon fonctionnement des services publics en raison de son poste et notamment de ses activités syndicales⁴⁷⁴.

Généralement, l'action syndicale ne doit pas porter atteinte au fonctionnement du service. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat a admis dans l'affaire Frischmann⁴⁷⁵ la légalité de la sanction prononcée à l'encontre du requérant et qu'il a considéré que dans l'appréciation de l'intérêt du service à laquelle s'est consacrée l'Administration pour refuser de nommer un représentant syndical au poste qu'il avait sollicité, celle-ci « *a pu légalement tenir compte du fait que l'affectation du sieur Lefrère à ce bureau lui paraissait susceptible, tant en raison de l'organisation dudit bureau que des fonctions de l'intéressé, de nuire en cas de grève à la bonne marche du service* »⁴⁷⁶.

B. Les limites résultant de l'obligation de réserve

La jurisprudence s'accorde sur les nécessités de l'action syndicale. Elle exige une plus grande liberté pour le fonctionnaire qui représente ses collègues⁴⁷⁷. Néanmoins, les syndicalistes responsables sont soumis à l'obligation de réserve. Dans l'appréciation de la forme de l'action syndicale (1) et de son objet au regard de l'obligation de réserve (2), le Conseil d'Etat adopte une attitude libérale.

⁴⁷³ C.E., 9 juin 1972, « *Ep. Nony* », *Rec.*, p. 424, *AJ* 1972, p. 456, Concl. D. Labetoulle et P. Cabanes ; C.E., 24 juillet 1981 « *Synd. National des impôts C.F.D.T.* », *Rec.*, p. 320.

⁴⁷⁴ C.E., 23 décembre 1964, « *Lefrère* », *Rec.*, p. 663.

⁴⁷⁵ C.E., 8 juin 1962, « *Frischmann* », *Rec.*, p. 382 ; *AJDA* 1962, p. 418, Chron. Galabert et Gentot ; *D.* 1962, p. 492, note L. Dubonis.

⁴⁷⁶ C.E., 23 décembre 1964, « *Lefrère* », *Rec.*, p. 663 ; *AJDA* 1965, p. 404.

⁴⁷⁷ C.E., 23 avril 1997, « *Bitauld* », *op. cit.*

1. La forme de l'activité syndicale et l'obligation de réserve

Pour M. Bourdoncle, l'obligation de réserve signifie une « *obligation de courtoisie* »⁴⁷⁸ et implique de ce fait le bon ton et la modération. Elle interdit la grossièreté des écrits, des paroles ou même des attitudes et refuse également la publicité aux motifs que cela constitue une forme de scandale et une manifestation inadéquate d'opinions. Selon Jean Donnedieu De Vabres, elle impose au fonctionnaire le respect d'un certain formalisme sans quoi « *l'obligation de réserve serait transgressée lorsque le fonctionnaire exprime son opinion sous une forme telle que l'exercice des fonctions en devienne difficile pour l'avenir* »⁴⁷⁹.

Le juge administratif se fonde sur ce critère de la forme lors de l'appréciation du comportement d'un certain fonctionnaire ordinaire ainsi qu'un militant syndiqué. Il n'a pas eu pour objectif de déterminer des interprétations convenables au milieu syndical. Généralement, la position de la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant les formes de l'action syndicale, est plus souple. L'exercice des responsabilités du syndicat permet de profiter d'une large liberté d'expression. Cependant, ce droit est limité dans le service où « *le syndicaliste est astreint aux mêmes obligations que tous les autres fonctionnaires. Il ne peut invoquer la liberté syndicale comme fait justificatif de la violation des devoirs que lui impose sa fonction* »⁴⁸⁰. Force est de constater néanmoins que le syndicaliste, hors du service, peut profiter d'une condition privilégiée où le Conseil d'Etat admet une certaine liberté à l'action syndicale et sanctionne rarement la diffusion et la présentation de ses opinions.

a. Le contrôle sur la présentation des opinions syndicales

Ici se pose la question de savoir si le comportement et le langage utilisés par les syndicalistes lors de la présentation de leurs opinions mènent à la suppression des rapports hiérarchiques traditionnels. Dans ce domaine, le Conseil d'Etat cherche à revoir légèrement sa position traditionnelle relative à l'obligation de réserve dans le cas d'appréciation de l'attitude (2°) et du vocabulaire (1°) d'un tel syndicaliste.

⁴⁷⁸ R. Bourdoncle, « *De l'obligation de réserve qui s'impose aux fonctionnaires français* », D. 1960, Chron. p. 237.

⁴⁷⁹ J. Donnedieu de Vabres, Concl. sur C.E., 13 mars 1953, D. 1953, I, pp. 735 et s.

⁴⁸⁰ L. Dubouis, note sous C.E 8 juin 1962, « *Ministre des Postes et Télécommunications c/ Frischmann* », D. 1962.1.493.

1°. L'appréciation de l'expression

En principe, une violation de l'obligation de réserve est commise par un fonctionnaire lorsque son ton emprunte une forme grossière ou si ses opinions ne sont pas exprimées d'une manière mesurée et objective. Ainsi le Conseil d'Etat a considéré que « *les injures proférées par le sieur Pouzenc sur un ton violent dans les bureaux de la mairie en présence du maire (...) sont incompatibles avec la réserve incombant à tout fonctionnaire (...)* »⁴⁸¹. Suivant la même logique, il a sanctionné les attaques violentes qu'a déclenchées un secrétaire de mairie contre son maire par voie de presse⁴⁸² et le caractère injurieux des articles publiés par le Sieur Chobeaux⁴⁸³ ainsi que les attaques lancées par le Sieur Jannès contre son ministre au moyen de tracts électoraux⁴⁸⁴. Ces sanctions montrent que toute grossièreté dans l'expression des propos est bannie. Il est évident alors que le Conseil d'Etat prenne en considération la nature des opinions et non pas leur diffusion et sanctionne tout type d'insulte ou de violence.

Le Conseil d'Etat s'avère moins strict en revanche en matière syndicale. Ainsi a-t-il considéré que le responsable syndical, Boddaert, qui a adressé à son ministre une lettre afin de protester contre la révocation d'un fonctionnaire membre du syndicat, rédigée en termes suivante « *entre dans le cadre de la répression gouvernementale contre les Français qui refusent à accepter la guerre et le fascisme* » et que « *les textes répressifs actuellement en vigueur et la procédure disciplinaire normale dans le cadre de notre administration ont permis que du Souich soit arrêté, suspendu (...) et révoqué (...) pour des raisons politiques* », qui invitent le ministre à prendre une « *décision plus conforme à la justice* » avant de terminer sa lettre par la formule rituelle « *salutations syndicalistes* », n'a pas commis une faute disciplinaire⁴⁸⁵. Bien que ces derniers jouissent d'une liberté d'expression un peu plus large, ils ne sont pas absolument libérés de l'obligation de réserve. Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré que la sanction disciplinaire contre un délégué d'un syndicat de fonctionnaire de police – dont la gradation a été reportée – est justifiée puisqu'il a publié des articles rédigés

⁴⁸¹ C.E., 9 juillet 1965, « Pouzenc », *Rec.*, p. 421 ; *AJDA* 1966, p. 179.

⁴⁸² C.E., 11 juillet 1939, « Ville D'Armentières », *Rec.*, p. 468.

⁴⁸³ C.E., 19 décembre 1919, « Chobeaux », *Rec.*, p. 340 ; C.E., 25 janvier 1935, « Defrance », *Rec.*, p. 105.

⁴⁸⁴ C.E., 10 mars 1971, *op. cit.*

⁴⁸⁵ C.E., 18 mai 1956, « Boddaert », *Rec.*, p. 213, *DA* 1956, p. 105, lu par G. Heumann.

en termes injurieux et inadmissibles critiquant violemment le gouvernement et les autorités de l'Etat et ayant pour motif l'indiscipline collective⁴⁸⁶.

2°. L'appréciation du comportement

Le comportement suppose une approche plus complexe que celle du langage. Généralement, un fonctionnaire peut être soumis à une sanction disciplinaire si son comportement dans la vie privée porte atteinte à sa fonction ou encore s'il présente des attitudes individuelles de révolte qui contredisent les instructions gouvernementales. Par exemple, le Sieur Bouzanquet a manqué à l'obligation de réserve lorsqu'il a participé à une campagne de propagande électorale en Tunisie⁴⁸⁷. De même, le refus de participer à une cérémonie célébrée à la mémoire de Philippe Henriot le 14 juillet 1944 dans la cathédrale de Rabat⁴⁸⁸, a constitué une faute. En revanche, le Conseil d'Etat n'applique pas une censure stricte en cas du jugement d'un syndicaliste.

Ainsi, une sanction a été infligée contre la demoiselle Cochand, simple fonctionnaire, pour avoir incité des employés à participer à une grève⁴⁸⁹ tandis qu'aucune censure ne s'est appliquée sur la demoiselle Puttland, déléguée syndicale, alors qu'elle avait invité un groupe à se rendre à une réunion non autorisée organisée par des grévistes⁴⁹⁰.

Pareillement, le Conseil d'État a refusé d'estimer que le Sieur Rouve est fautif vu qu'il a critiqué par voie de presse l'arrêté de révocation pris par le préfet de Police à son encontre, et même une mesure gouvernementale décidée dans l'intérêt de l'ordre public : l'interdiction d'une manifestation, parce que, tout simplement, M. Rouve était secrétaire général de la Fédération syndicale des personnels de police⁴⁹¹. Par contre, la Haute Assemblée a conservé la sanction infligée contre Sieur Magnin, simple policier, qui a distribué en civil un journal critiquant l'action de la police parisienne au cours d'une grève⁴⁹².

⁴⁸⁶ C.E., 23 avril 1997, « *Bitauld* », Dalloz 1997, IR, *Rec.*, p. 125.

⁴⁸⁷ C.E., 11 janvier 1935, « *Bouzenquet* », *Rec.*, p. 44.

⁴⁸⁸ C.E., 7 janvier 1948, « *Puravel* », req. n° 87823.

⁴⁸⁹ C.E., 12 octobre 1956, « *Delle Cochand* », *Rec.*, p. 362 ; *AJDA* 1956, p. 432 ; dans le même sens C.E., 10 octobre 1955, « *Blanchard et Pol et autres* », Dr. soc. 1959, p. 472, Concl. Mme Grévisse.

⁴⁹⁰ C.E., 29 mars 1963, « *Administration générale de l'Assistance publique c/ Delle Puttland* », *Rec.*, p. 221 ; *AJDA* 1963, p. 565.

⁴⁹¹ C.E., 23 mai 1966, « *Rouve* », *AJDA* 1966, p. 561 ; Dr. soc. 1967, I, 6, Concl., Rigaud.

⁴⁹² C.E., 20 février 1952, « *Magnin* », *Rec.*, p. 117.

Ainsi, le Conseil d'Etat vise à assouplir la rigueur de l'obligation de réserve selon la nature et l'importance des fonctions exercées par les syndicats. Ces principes commandent évidemment le libéralisme qu'il manifeste dans l'appréciation de la présentation des opinions syndicales ainsi que dans leur diffusion.

b. Le contrôle sur la diffusion des opinions syndicales

« On ne peut prétendre sanctionner en la personne d'un fonctionnaire une opinion qui ne s'est manifestée que sous une forme rigoureusement privée puisque, par hypothèse, l'autorité hiérarchique ne pourrait avoir connaissance de cette opinion que par la voie de 'on dit' ou de commérages »⁴⁹³. Ainsi, tout manquement à la réserve est un fait individuel conduisant à une certaine publicité. En fait, lorsqu'un fonctionnaire exprime ses opinions spécifiquement par voie de presse, elles peuvent causer un scandale et à la fois compromettre la dignité de la fonction. En effet, l'action syndicale est de nature publique. Elle s'appuie sur l'opinion publique. Les syndicats ont le droit de faire des interviews, tenir un journal ou même remettre un communiqué à une agence de presse ou des journaux⁴⁹⁴. C'est pourquoi le Conseil d'Etat refuse de sanctionner ces initiatives avec la même exigence que celles prises pour tout fonctionnaire ordinaire. Dans ce domaine, il existe deux types de diffusions, directe et indirecte.

1°. Le type de la diffusion directe

Tout fonctionnaire a le droit de publier directement des articles dans la presse. Or, ce droit est restreint par des dispositions législatives ainsi que par l'obligation de réserve⁴⁹⁵. En fait, le Conseil d'État, dans l'ensemble des hypothèses dont il à connaître, relève à la fois le caractère injurieux des propos et le fait de la publication et sanctionne sévèrement tout manquement à l'obligation de réserve. Par exemple, le Sieur Auger, le Sieur Chobeaux et le

⁴⁹³ C.E., 29 mars 1963, « Administration générale de l'Assistance publique c/ Delle Puttland », *Rec.*, p. 221 ; *AJDA* 1963, p. 565.

⁴⁹⁴ Cf. Rigaud, *Concl.*, sur C.E., 25 mai 1966, « Rouve », *op. cit.* ; Mme Grévisse, *Concl.* sur C.E., 1^{er} décembre 1972, « Delle Obrego », *op. cit.*

⁴⁹⁵ Cf. V. Silvera, « La fonction publique et ses problèmes actuels », éd. de l'actualité juridique 1969, p. 149.

Sieur Melero ont été sanctionnés parce qu'ils ont publié ou laissé publier des articles ou dessin⁴⁹⁶.

2°. Le type de la diffusion indirecte

Evidemment, chaque fonctionnaire doit faire attention à ses écrits ainsi qu'aux propos qu'il prononce, en public et dans les interviews qu'il a le droit de donner, à l'encontre de l'Administration. En fait, le Conseil d'Etat examine, dans chaque cas, la forme des opinions déclarées ainsi que la personnalité de leur auteur. Par exemple, le Conseil d'État considère, dans l'arrêt Belon rendu le 21 juillet 1970, que le fait de participer à une réunion durant laquelle des représentants du personnel ont rencontré des journalistes, ne justifie pas une sanction disciplinaire⁴⁹⁷. Toutefois, il fait grief au Sieur Plenel car il a consenti à l'enregistrement de ses déclarations et n'a pas pris les précautions nécessaires afin d'éviter leur diffusion⁴⁹⁸. Il semble alors que le devoir de réserve est plus ou moins strictement interprété conformément aux moyens d'expression que le syndicat utilise. Néanmoins, il existe des restrictions beaucoup plus graves à l'exercice de la liberté syndicale car elles sont basées non sur l'abus de cette liberté mais sur les nécessités du service.

2. L'objet de l'activité syndicale et l'obligation de la réserve

Dans le service, le fonctionnaire, membre d'un syndicat, est soumis aux mêmes obligations que tout autre fonctionnaire ordinaire. Ceci est marqué par le commissaire du gouvernement M. Chardeau dans l'affaire Delle Faucheux : *« les devoirs imposés aux fonctionnaires dans l'intérêt du service s'imposent à tous et passent avant les prérogatives qui leur sont reconnues par ailleurs pour sauvegarder leurs intérêts personnels ou professionnels. C'est là un principe essentiel de la fonction publique et il nous paraît impossible de songer un instant à dispenser un fonctionnaire de l'observation de l'un de ces devoirs à raison des fonctions syndicales qui peuvent lui être confiées »*⁴⁹⁹.

⁴⁹⁶ C.E., 19 décembre 1919, « Chobeaux », *op. cit.* ; C.E., 6 mai 1955, « Haut commissaire de France en Indochine c/ Auger », *RPDA* 1955, n° 261 ; C.E., 10 janvier 1969, « Melero », *Rec.*, p. 24 ; *AJDA* 1969, p. 366.

⁴⁹⁷ C.E., 21 juillet 1970, « Belon », *Rec.*, p. 1087.

⁴⁹⁸ C.E., 8 mars 1968, « Plenel », *AJDA* 1968, p. 247, *Chron. Masset et Dewost*, p. 224.

⁴⁹⁹ Chardeau, *Concl. sur C.E.*, 6 mars 1953, « Delle Faucheux », *Rec.*, p. 125.

Ainsi, la notion d'intérêt du service semble graduellement prendre une place plus importante dans la jurisprudence administrative au détriment de celle d'intérêt professionnel à tel point que le manquement au devoir de réserve s'étend pour recouvrir aussi le domaine de la liberté syndicale. C'est pourquoi l'intérêt du service ne prévaut pas seulement sur l'intérêt professionnel mais il peut aussi devenir exclusif de l'intérêt professionnel.

Normalement, toute initiative syndicale doit être conforme au bon fonctionnement du service. A priori, le Conseil d'Etat n'interdit pas l'exercice du droit de grève mais impose aux syndicalistes de ne pas commettre des actes qui compromettent la discipline ou entravent la bonne marche du service. Donc l'exercice du droit syndical doit toujours se concilier avec le respect de la discipline et l'intérêt du service.

Au regard de l'importance de la discipline dans la fonction publique, le Conseil d'Etat semble parfois plus ferme avec les représentants syndicaux, puisqu'ils assument des responsabilités considérables, qu'avec les autres fonctionnaires. Il affirme que, dans l'appréciation des exigences du service, un chef de service peut tenir compte de toutes considérations, même celles qui sont liées aux activités syndicales des fonctionnaires⁵⁰⁰. Ainsi, la Haute Assemblée déclare strictement au Sieur Bo qu'au regard des motifs de la démarche faite par des brigadiers-chefs afin de notifier au commandant leur refus d'accomplir une mission « *la qualité de délégué syndical du requérant ne pouvait justifier qu'il s'y associât sans participer par là même à l'acte collectif d'indiscipline caractérisée qu'elle constituait* »⁵⁰¹.

Toutefois, une exclusion de l'intérêt professionnel joue un rôle très important par rapport à l'intérêt du service. Le Conseil d'Etat semble restreindre la protection donnée aux syndicalistes lors de leur défense des intérêts professionnels. Ceci se manifeste clairement dans sa décision où il a précisé que le droit syndical « *n'emporte pas lui-même participation des syndicats ou de leurs représentants à la gestion du personnel ou au fonctionnement du service* »⁵⁰². Ce qui constitue une nouvelle limite aux interventions des syndicalistes.

⁵⁰⁰ C.E., 7 juillet 1971, « *Guedras* », *AJDA* 1972, p. 477, Obs. V. S.

⁵⁰¹ C.E., 1^{er} décembre 1967, « *Bo* », *AJDA* 1968, p. 413.

⁵⁰² C.E., 18 mars 1959, « *Fédération syndicale des personnels de la préfecture de Police* », *Rec.*, p. 183.

Dans ce domaine, la Haute Assemblée a admis qu'en signant avec un syndicat étranger un accord politique de combat, « *le sieur Frischmann a poursuivi une action qui sortait du domaine professionnel imparti aux syndicats et qui était susceptible d'entraver le fonctionnement normal du service des postes* »⁵⁰³. Ceci implique que les prises de position politique des syndicalistes ne contribuent pas à des poursuites disciplinaires que lorsqu'elles présentent des conséquences directes affectant le bon fonctionnement du service.

Finalement, une limite reste à discuter qui restreint aussi l'activité syndicale : c'est l'autorité de l'Etat à propos de laquelle un commissaire d'état a souligné « *hormis le cas d'une faute disciplinaire, et réserve faite de la situation exceptionnelle des emplois à la discrétion du gouvernement (...), nous ne saurions, pour notre part, admettre d'une manière générale que l'intérêt du service seul puisse aller jusqu'à inclure un certain conformisme politique dans la vie privée (...) ce serait assimiler en fait et en droit l'intérêt du service à l'intérêt du gouvernement, confusion que condamne le principe même du régime démocratique* »⁵⁰⁴.

L'ombre de l'autorité de l'Etat se manifeste dans la jurisprudence qui prend en considération la nature des fonctions exercées. Par exemple, les manifestations syndicales de certaines catégories de fonctionnaires peuvent être parfois considérées comme un trouble qui porte atteinte à l'ordre public, bien que ces manifestations soient typiquement limitées à la défense d'intérêts professionnels. L'hypothèse la plus claire ici est celle des personnels de police : « *associée étroitement à l'ordre public, la police ne peut faire de ce droit syndical un usage qui puisse compromettre cet ordre dont ses membres ont choisi librement d'être les défenseurs* »⁵⁰⁵.

Sans doute que le Conseil d'Etat a tenté dans ses décisions de concilier les droits syndicaux et l'obligation de réserve. Mais sa jurisprudence semble parfois douteuse. En fait, les responsables syndicaux jouissent d'une double qualité. Ils sont à la fois fonctionnaires forcés d'obéir aux lois de la fonction publique et doivent se soumettre au régime général appliqué et représentants ayant des prérogatives particulières⁵⁰⁶. Au regard cette complexité,

⁵⁰³ C.E., 8 juin 1962, « *Ministre des Postes et Télécommunications c/ Frischmann* », D. 1962, J, 492, note L. Dubois ; AJDA 1962, p. 442, Chron. 418.

⁵⁰⁴ Laurent, Concl. sur C.E., 1^{er} décembre 1954, « *Guille* », Rev. adm., 1955, p. 516.

⁵⁰⁵ Rigaud, Concl. sur C.E., 25 mai 1966, « *Rouve* », Dr. soc., 1967, J, 7.

⁵⁰⁶ J.-M. Verdier, « *Du contrat au statut et du droit individuel aux libertés publiques* », JCP 1971, I, 2422.

tout juge doit certainement tenter d'assurer la protection des libertés individuelles plus que celle des droits collectifs. Ainsi, comme le souligne M. Verdier « *les représentants (...) syndicaux constituent les moyens privilégiés pour le personnel de s'exprimer collectivement (...). Le représentant doit être protégé non plus seulement en tant qu'individu en qualité de salarié particulièrement menacé mais en tant que porte-parole des travailleurs. C'est aux droits de ceux-ci que porte atteinte toute violation de son statut. Il devient dès lors d'évidence que celui-ci doit prévaloir sur le contrat individuel de travail* »⁵⁰⁷.

Dans le Préambule de la Constitution de 1946, la liberté syndicale s'affirme comme étant une liberté publique fondamentale et le droit syndical figure parmi les droits collectifs. Tout travailleur a par conséquent le droit d'y participer et d'en jouir. Ainsi, le droit syndical peut avoir recours à l'exercice du droit de grève qui constitue une arme très puissante afin de protéger ses intérêts professionnels. Dès lors, il apparaît que les fonctionnaires responsables syndicaux représentant leurs collègues disposent d'une grande liberté d'expression. Cependant, celle-ci est conciliée avec les exigences de l'activité syndicale et soumise, en quelque sorte, à l'obligation de réserve. Cette liberté n'est alors jamais absolue. Les syndicalistes doivent être loyaux dans leur fonction publique et se plier aux obligations professionnelles sans jamais manquer à la discipline ou compromettre le bon fonctionnement du service, que ce soit par leurs actes ou leurs paroles.

⁵⁰⁷ *Idem.*

TITRE II

Les relations entre le déroulement des poursuites disciplinaires et pénales

Une fois la faute établie, la procédure va s'enclencher. Après avoir recensé, en général, les hypothèses dans lesquelles une poursuite répressive doit être déclenchée, il importe aussi de fixer par qui elle est menée et quels sont les pouvoirs dont dispose l'autorité répressive à ce stade. Il serait théoriquement concevable qu'un système juridique encadre le déroulement de la poursuite par des règles de forme, sans pour autant mettre en péril l'idéal de justice. En France comme au Liban, les différentes phases du procès pénal sont strictement organisées. Dès le déclenchement des poursuites ou même avant celui-ci, les règles de forme du procès pénal sont minutieusement élaborées. Le citoyen concerné par l'action répressive étant dans une situation plus vulnérable, certaines formes d'action sont organisées par le Code de procédure pénale⁵⁰⁸.

A ce stade de la réflexion, il faut signaler que le fonctionnaire peut, à raison du même acte, être responsable non seulement disciplinairement mais aussi pénalement. Lorsqu'il compromet les tâches et les obligations de sa fonction, d'une telle façon que cet acte porte atteinte aux intérêts sociaux protégés par le législateur, outre sa responsabilité disciplinaire, il sera, pour le même acte, tenu pour pénalement responsable.

Outre les textes qui autorisent l'autorité disciplinaire compétente à convoquer le fonctionnaire devant les instances pénales, s'il apparaît que l'acte poursuivi constitue une infraction pénale⁵⁰⁹, les législations en France et également au Liban ont admis la possibilité de poursuivre le fonctionnaire pénalement en parallèle à sa poursuite disciplinaire. Puisque la société a le droit d'obtenir son droit des personnes portant atteinte aux intérêts sociaux et profite de son pouvoir ou sa fonction pour des intérêts personnels⁵¹⁰, et que, l'Administration a le droit d'obtenir son droit du fonctionnaire qui entrave les obligations de ses fonctions ou s'abstient de faire un acte que la loi lui oblige de faire durant l'exécution de ses fonctions⁵¹¹.

En France, le Code pénal dispose que « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures*

⁵⁰⁸ En plus, la Constitution – dans les pays concernés – réserve la qualité d'autorité pénale au juge judiciaire qui, en raison de sa place spéciale dans l'ordonnement juridique, apparaît comme le plus approprié pour prononcer des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits et même à la liberté individuelle des citoyens. En ce sens V. G. Dellis, « *Droit pénal et droit Administratif* », LGDJ, Paris, 1997, p. 311.

⁵⁰⁹ Par ex. V. *infra* p. 159.

⁵¹⁰ Principe de la poursuite pénale.

⁵¹¹ Principe de la poursuite disciplinaire.

destinées à faire échec à l'exécution de la loi est puni (...) »⁵¹². De même, le Code pénal Libanais dispose que « tout fonctionnaire dans les administrations ou les établissements publics ou les municipalités qui, sans aucune raison légitime, aura commis une négligence dans l'exercice de ses fonctions, ou n'aura pas exécuté les ordres à lui donnés légalement par son supérieur sera puni d'une peine allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement et d'une amende de deux cent mille à un million de livres libanaises ou de l'une de ces deux peines (...) »⁵¹³.

La poursuite disciplinaire du fonctionnaire est indépendante de la poursuite pénale. Ceci implique, selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat ⁵¹⁴, que l'autorité disciplinaire compétente peut, discrétionnairement poursuivre ou de ne pas poursuivre disciplinairement le fonctionnaire alors même qu'une poursuite pénale fondée sur le même fait est engagée à son encontre.

Plus que la jurisprudence, le législateur a consacré le principe de cette indépendance dans ses textes législatifs, en considérant que « 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 »⁵¹⁵ et que « l'action publique est indépendante de l'action disciplinaire. L'engagement de l'action publique ne paralyse ni l'engagement ni le déroulement de l'action disciplinaire, ni le prononcé du verdict »⁵¹⁶. La doctrine a également consacré ce principe, en déclarant que « la circonstance qu'une instance pénale est en cours à l'encontre d'un fonctionnaire ne fait pas obstacle à ce que soit engagée, à raison des mêmes faits, une procédure disciplinaire »⁵¹⁷.

Au regard de la consécration du principe de l'indépendance entre la poursuite disciplinaire et pénale, le déroulement de la poursuite disciplinaire n'est pas subordonné à

⁵¹² Art. 342-1 du C.P français.

⁵¹³ Art. 373 al. 1 du C.P libanais.

⁵¹⁴ C.E., 16 octobre 1936, « Bonny », *Rec.*, p. 881 ; C.E.L, 4 décembre 1997, « bassil », *Rec.*, p. 182.

⁵¹⁵ Art. 29 du statut général de fonctionnaires en France.

⁵¹⁶ Art. 61, al. 5 du statut général des fonctionnaires au Liban.

⁵¹⁷ S. Salon et J.C Savignac, « Code de la fonction publique », 1999, p.177, n° 34 ; V. encore dans le même sens : P. Terene, « Répression pénale et répression disciplinaire dans la fonction publique », *Rev. adm.* 1988, p.339.

celle de la poursuite pénale⁵¹⁸. Il convient ainsi de rechercher dans quelles mesures les prérogatives du juge pénal sont accueillies en répression disciplinaire (Chapitre I), et d'analyser les effets des décisions pénales sur le déroulement de la poursuite disciplinaire (Chapitre II).

⁵¹⁸ J. Parlus-Dupuy, « *La répression disciplinaire de l'infraction pénale* », RSC, 1992, p. 238 ; O. Dord, « *droit de la fonction publique* », 2^{ème} éd., 2012, p.291.

CHAPITRE I

Le déroulement de la poursuite disciplinaire à la lumière du déroulement de la poursuite pénale

L'action pénale ayant pour but de réparer un préjudice social, l'initiative de poursuite⁵¹⁹ du ministère public déclenche des poursuites pénales. Celles-ci met la personne poursuivie dans une situation critique puisqu'il risque d'être mis en examen voire être privé de sa liberté par exemple par une mesure de détention préalable⁵²⁰.

Il peut de la même manière, au nom du principe de liberté d'investigation, faire l'objet d'enquête et d'instruction confié notamment à un juge d'instruction. Afin d'assurer une répression efficace, il est octroyé à ce dernier – comme à toute autorité répressive compétente – de larges pouvoirs qui lui permettent de rechercher si une infraction a été commise et si la responsabilité de la personne mise en examen ou poursuivi devra être retenue. Autrement-dit, ces différentes opérations appelées « actes de l'instruction », visent à rassembler les éléments de preuve et, le cas échéant, à la mise en œuvre de l'action en responsabilité de la personne poursuivie.

⁵¹⁹ Art. 1 du C.P.P français « *le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi (...)* » ; Art. 5 al. 1 du C.P.P libanais « *l'action publique, ayant pour objet la poursuite des auteurs des infractions et ceux qui y participent, et l'application des peines et des mesures prises à leur encontre, est engagée par les magistrats du ministère public (...)* » ; Sauf dans certains conditions ou le législateur dans les pays concernés permet que la mise en mouvement de l'action publique se fait par la victime, Art. 1 al. 1 du C.P.P français « *cette action (l'action publique) peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée (...)* » ; Art. 68 al. 1 et 5 du C.P.P libanais « *toute personne lésée par un crime ou un délit peut déposer une plainte avec constitution de partie civile directement devant le premier juge d'instruction dans le ressort duquel se trouve le lieu de l'infraction, le lieu de l'arrestation du défendeur ou son lieu de résidence (...)L'action publique est mise automatiquement en mouvement par le dépôt de plainte avec constitution de partie civile (...)* ».

⁵²⁰ En raison des nécessités de l'instruction où à titre de mesure de sûreté, la personne mise en examen peut être placée sous contrôle judiciaire et, lorsque ces mesures se révèlent insuffisantes, elle peut être assignée à résidence avec surveillance électronique. A titre exceptionnel, elle peut être placée en détention provisoire si les obligations du contrôle judiciaire ou de l'assignation à résidence avec surveillance électronique ne permettent pas d'atteindre ces objectifs. Art. 137 *in fine* du C.P.P français ; Art. 61 al. 2 du C.P.P libanais « *si l'enquête nécessite de procéder à une constatation de visu sur les lieux de (...), le juge d'instruction s'y transporte en compagnie du greffier de sa section (...)* » ; Art. 107 al. 3 du C.P.P libanais « *après avoir interrogé le défendeur et recueilli l'avis du ministère public, le juge d'instruction peut décerner un mandat de détention provisoire à l'encontre du défendeur, à condition que l'infraction qui lui est imputée soit punissable d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an ou qu'il ait déjà fait l'objet d'une condamnation criminelle ou d'une peine d'emprisonnement sans sursis de plus de trois mois* ».

En ce sens, le juge d'instruction peut se rendre sur les lieux pour y effectuer toutes constatations utiles ou procéder à des perquisitions⁵²¹. Ces dernières sont effectuées dans tous les lieux où peuvent se trouver des objets ou des données informatiques dont la découverte serait utile à la manifestation de la vérité⁵²². Si les besoins de l'enquête l'exigent, le juge d'instruction procède à la saisie de tous les documents ou données informatiques utiles⁵²³ et il peut solliciter l'audition de toute personne dont la déposition lui paraît utile⁵²⁴. Toute juridiction d'instruction, dans le cas où se pose une question d'ordre technique, peut ordonner une expertise et le juge d'instruction désigne l'expert chargé de procéder à l'expertise et si les circonstances le justifient, il désigne plusieurs experts⁵²⁵.

Finalement, le prononcé de la décision pénale, qui prend la forme d'un jugement, est confié à un tribunal. Le rôle du tribunal ne se limite pas à l'application du comportement de l'accusé ou au choix de la peine adéquate. Pendant la procédure d'audience appelée « *instruction définitive* », le juge pénal, dans les pays concernés, est obligé de rechercher les

⁵²¹ Art. 92 al. 1 du C.P.P français « *le juge d'instruction peut se transporter sur les lieux pour y effectuer toutes constatations utiles ou procéder à des perquisitions(...)* » ; Art. 98 al. 1 du C.P.P libanais « *le juge d'instruction peut se transporter (...) sur le lieu de (...) pour y effectuer toutes constatations ou (...) pour y procéder à une perquisition aux fins de mettre la main sur des pièces à conviction ou sur tout objet susceptible d'éclairer l'enquête* ».

⁵²² Art. 94 du C.P.P français « *les perquisitions sont effectuées dans tous les lieux où peuvent se trouver des objets ou des données informatiques dont la découverte serait utile à la manifestation de la vérité, ou des biens dont la confiscation est prévue à l'article 131-21 du code pénal* » ; Art. 61, 98 et 104 *in fine* du C.P.P libanais, v. la traduction de ces articles en annexe n° V, p. 445, 451 et 453.

⁵²³ Art. 97 *in fine* du C.P.P français ; Art. 102 al. 2 du C.P.P libanais « *le juge d'instruction peut prendre connaissance des télégrammes et correspondances saisis et conserver ceux qu'il juge nécessaires à la manifestation de la vérité ou ceux dont la divulgation à des tierces parties peut porter préjudice à l'enquête* ».

⁵²⁴ Art. 101 al. 1 du C.P.P français « *le juge d'instruction fait citer devant lui, par un huissier ou par un agent de la force publique, toutes les personnes dont la déposition lui paraît utile (...)* » ; Art. 86 al. 1 du C.P.P libanais « *le juge d'instruction cite les personnes nommément visées par la plainte, la dénonciation ou l'enquête, ainsi que toute autre personne dont il estime les déclarations utiles à l'instruction* » et Art. 87 al. 2 du même Code « *le juge d'instruction entend chaque témoin séparément en présence du greffier* ».

⁵²⁵ Art. 156 al. 1 du C.P.P français « *toute juridiction d'instruction ou de jugement, dans le cas où se pose une question d'ordre technique, peut, soit à la demande du ministère public, soit d'office, ou à la demande des parties, ordonner une expertise. Le ministère public ou la partie qui demande une expertise peut préciser dans sa demande les questions qu'il voudrait voir poser à l'expert* » et Art. 159 du même Code « *le juge d'instruction désigne l'expert chargé de procéder à l'expertise. Si les circonstances le justifient, il désigne plusieurs experts.* » ; Par exemple Art. 81 al. 3 et 4 du C.P.P libanais « *si le défendeur ne maîtrise pas la langue arabe, le juge d'instruction lui assigne un interprète (expert du langage), lequel ne commence à interpréter qu'après s'être engagé sous serment à accomplir sa mission en toute sincérité et fidélité. Si le défendeur est sourd, muet ou incapable de s'exprimer, le juge d'instruction fait appel à un expert capable de communiquer avec lui par la langue des signes ou par tout autre moyen, après que cette personne s'est engagée sous serment à accomplir sa mission en toute fidélité et sincérité. Si le défendeur sourd ou muet sait écrire, les questions lui sont posées par écrit et ses réponses sont également consignées par écrit lors de son interrogatoire. Le papier sur lequel il a porté ses réponses est joint au procès-verbal d'interrogatoire* ».

circonstances de l'affaire via ses propres moyens et ne se contente pas d'étudier le dossier qui lui est transmis par les organes d'instruction⁵²⁶.

Ce schéma non exhaustif du procès pénal révèle clairement, d'une part, que la répression répressive est avant tout un mécanisme qui use de formes d'actions bien organisées, et d'autre part, l'étendue des pouvoirs confiés aux organes répressifs compétents par les législateurs franco-libanais.

La question peut donc légitimement se poser de savoir dans quelles mesures les caractéristiques du déroulement de la procédure disciplinaire en France et au Liban sont inspirées de la procédure pénale. Pour y répondre, il est nécessaire dans un premier temps d'analyser les procédures des systèmes disciplinaires appliqués dans ces deux pays notamment sur le terrain de la procédure de rassemblement de preuve (Section I), puis, de voir en quoi, sur le terrain des mesures conservatoires pouvant être prononcées durant la phase de procédure (Section II), la procédure disciplinaire s'apparente aux formes empruntées par la procédure pénale.

⁵²⁶ Par ex. Art. 283 du C.P.P français « le président (de la cour d'assises), si l'instruction lui semble incomplète ou si des éléments nouveaux ont été révélés depuis sa clôture, peut ordonner tous actes d'information qu'il estime utiles. Il y est procédé soit par le président, soit par un de ses assesseurs ou un juge d'instruction qu'il délègue à cette fin. Dans ce cas, les prescriptions du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} doivent être observées, à l'exception de celles de l'article 167 » ; Art. 191 al. 1 du C.P.P libanais « dès l'achèvement des actes qu'il estime nécessaires à la formation de son intime conviction, le juge entend les prétentions de la partie civile ou la plaidoirie de son avocat, puis le défendeur ou son avocat en sa plaidoirie, ainsi que, le cas échéant, la personne civilement responsable et le garant ou leurs avocats respectifs, le dernier mot revenant toutefois au défendeur ».

Section I

Les procédures disciplinaires devant l'autorité disciplinaire

Les modalités d'exercice des pouvoirs disciplinaires varient selon les Etats. Ces pouvoirs, dans les pays concernés, peuvent, d'une part, être entre les mains de l'autorité hiérarchique suprême, soit réparti entre les différents niveaux de la pyramide hiérarchique, d'autre part, s'exercer directement sans intermédiaire, soit par l'intervention d'un organisme ou par délégation.

Dans cette section il s'agira de présenter les procédures disciplinaires en France (§1) et au Liban (§2) en mettant à la lumière l'identité de l'autorité compétente pour apprécier l'opportunité d'engager des poursuites et la similitude de ces procédures avec celles mise en œuvre devant les autorités pénales.

§1. Les procédures disciplinaires en France

Le statut général des fonctionnaires français dispose que « *le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination (...) Aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe par les dispositions statutaires relatives aux fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en Conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté* »⁵²⁷.

D'une part, il ressort de ce texte que le pouvoir disciplinaire en France relève de l'autorité hiérarchique qui représente l'autorité investie du pouvoir de nomination. Il peut s'agir, par exemple, du maire d'une commune, du président d'un établissement public ou d'un ministre. Dans la mesure où la décision de l'opportunité d'engager des poursuites disciplinaires dépend toujours de l'autorité hiérarchique qui a le pouvoir disciplinaire, les

⁵²⁷ Art. 19, du statut général des fonctionnaires en France, *op. cit.*

autorités investies disposent seules du pouvoir disciplinaire. Le juge administratif n'a pas le pouvoir de leur enjoindre de poursuivre un fonctionnaire⁵²⁸.

En cas de changement de corps d'un fonctionnaire, quelle que soit la date des faits reprochés, le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité dont il relève au moment où la sanction est prononcée. Ainsi en va-t-il du fonctionnaire ayant commis des faits fautifs puis ayant changé de corps même si les faits ont été commis alors qu'il appartenait à son ancien corps⁵²⁹.

Le pouvoir disciplinaire en France peut être délégué⁵³⁰. Pour être légale, une délégation de compétences doit être accordée au regard des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur qui régissent les délégations de signature ou de pouvoir. Les conditions de la délégation doivent donc être respectées. En cas contraire, la sanction disciplinaire peut être considérée comme prise par une autorité incompétente et donc sanctionnée par une annulation prononcée par le juge.

D'autre part, il ressort que l'autorité hiérarchique détenant le pouvoir disciplinaire peut l'exercer soit directement (A), sans intermédiaire, soit après intervention d'un organisme externe (B).

A. La procédure disciplinaire sans intervention obligatoire du Conseil de discipline

L'autorité disciplinaire hiérarchique n'est pas tenue de saisir le Conseil de discipline quand elle souhaite infliger une sanction du premier groupe⁵³¹ à un fonctionnaire⁵³² même si elle a la faculté de décider une telle saisine. Dans une telle hypothèse, les règles de

⁵²⁸ C.E., 4 février 1976, « *Germain* », req. n° 93301.

⁵²⁹ L. Marchais, « *Conduire une procédure disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, p. 101.

⁵³⁰ Le pouvoir de prononcer les sanctions du premier et deuxième groupe peut être délégué indépendamment du pouvoir de nomination ou de manière concomitante. Il est également possible de déléguer le pouvoir de nomination sans déléguer le pouvoir disciplinaire. *Ibid.*, pp. 101 et 102 ; Art. 67, al. 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

⁵³¹ C'est-à-dire un avertissement ou blâme ou une exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours (sanction propre à la fonction publique territoriale).

⁵³² Art. 9 du statut général des fonctionnaires en France, *op. cit.*

fonctionnement normales du Conseil de discipline doivent être respectées⁵³³. En effet, une telle pratique permet à l'autorité hiérarchique d'obtenir un avis sur le comportement du fonctionnaire et sur la sanction correspondante. Or, si elle ne respecte pas l'ensemble des règles applicables à la procédure nécessitant l'intervention du Conseil de discipline, une telle pratique risque de rendre la procédure qu'elle mène plus vulnérable à un vice de forme⁵³⁴.

Il n'existe pas, à proprement parler, de procédure particulière concernant les sanctions du premier groupe. En principe, l'autorité disciplinaire hiérarchique est tenue de rapporter la preuve des faits qu'elle allègue puisque c'est elle qui engage la procédure disciplinaire et qui soutient que le fonctionnaire a commis une faute⁵³⁵. Elle devra donc établir les faits reprochés au fonctionnaire et les circonstances dans lesquelles ils se sont produits⁵³⁶.

La preuve est libre et peut être rapportée par tout moyen c'est-à-dire qu'elle peut être rapportée par un écrit⁵³⁷, un témoignage, un aveu, un serment un enregistrement téléphonique ou audio... Afin qu'elle soit pertinente, il suffit qu'elle soit suffisamment précise et concordante.

L'autorité disciplinaire hiérarchique et le Conseil de discipline à la majorité des membres présents⁵³⁸ peuvent encore diligenter des enquêtes disciplinaires. En pratique, la preuve de la faute étant à la charge de cette autorité disciplinaire, une telle mesure a un intérêt fondamental. C'est pourquoi un fonctionnaire enquêteur, désigné à cet effet, à la faculté de mener son enquête de façon discrétionnaire⁵³⁹. Aucun texte législatif ne traite en effet des modalités de l'enquête et des pouvoirs dont il dispose. Si bien que le dossier d'instruction disciplinaire se compose de toutes les pièces utiles au jugement de l'affaire et réunies par l'enquêteur. Ce dossier en question, adressé à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, est communiqué au fonctionnaire poursuivi puis envoyé au Conseil de discipline dans le cas où

⁵³³ C.E., 14 décembre 1988, « Durand », req. n° 59743.

⁵³⁴ L. Marchais, « Conduire une procédure disciplinaire dans la fonction publique », *op.cit.*, p. 104.

⁵³⁵ C.E., 8 juin 1966, « Banse », *Rec.*, p. 1011 ; cette règle est notamment consacrée par l'Art. 1353 du Code civil français qui dispose que « celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver ».

⁵³⁶ Art. 2, al. 2 du décret n°84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.*

⁵³⁷ Pièces du dossier, courriers etc...

⁵³⁸ Art. 6 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

⁵³⁹ C.E., 10 juillet 1963, « Hôpital-Hospice Georges-Renon », *RDP*, 1964, p. 427.

l'intervention de ce corps est obligatoire ou dans le cas où l'autorité disciplinaire décide facultativement de saisir le Conseil de discipline⁵⁴⁰.

B. La procédure disciplinaire nécessitant l'intervention obligatoire du Conseil de discipline

Pour l'ensemble des autres sanctions, un avis préalable du Conseil de discipline compétent⁵⁴¹ doit être rendu avant d'infliger une sanction disciplinaire sans quoi la procédure peut être entachée d'illégalité et annulée par le juge administratif.

Au niveau procédural, avant le 20 avril 2016, l'autorité disciplinaire hiérarchique pouvait saisir le Conseil de discipline lorsqu'elle le jugeait opportun. Aucune disposition n'enfermait dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire⁵⁴². Mais, depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016⁵⁴³, l'autorité disciplinaire est obligée de saisir le Conseil de discipline dans un délai maximal de trois ans à compter du jour où elle a eu connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction⁵⁴⁴.

Ainsi, l'autorité hiérarchique transmet au secrétariat du Conseil de discipline le dossier individuel du fonctionnaire avec un rapport disciplinaire signé par ses soins indiquant clairement, comme il a déjà été mentionné⁵⁴⁵, les faits reprochés et les circonstances dans lesquelles ils ont été commis. Elle doit en outre transmettre au secrétariat du Conseil de discipline les pièces de la procédure⁵⁴⁶, une copie de la lettre informant le fonctionnaire qu'une procédure disciplinaire est envisagée à son encontre et l'informant de son droit à prendre connaissance de son dossier individuel, une copie du procès-verbal de communication du dossier signé par le fonctionnaire et l'autorité disciplinaire. La convocation des membres du

⁵⁴⁰ C.E., 8 février 1995, « *Mme Robert* », req. n° 117585.

⁵⁴¹ Au sein de la fonction publique d'Etat, il s'agit de la Commission Administrative Paritaire ; Au sein de la fonction publique territoriale, le Conseil de Discipline est une formation de la Commission Administrative Paritaire dont relève le fonctionnaire poursuivi. Il existe donc un Conseil de Discipline pour chaque de fonctionnaire (A, B, et C) ; Au sein de la fonction publique hospitalière, le Conseil de Discipline est en réalité une formation spéciale de la Commission Administrative Paritaire.

⁵⁴² C.E., 27 mai 1955, « *Deleuze* », req. n° 95027.

⁵⁴³ Relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires en France.

⁵⁴⁴ Art. 19, al. 2 du statut général des fonctionnaires en France, *op. cit.*, modifié par l'Art. 36 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, *op. cit.*

⁵⁴⁵ V. *supra* p. 147.

⁵⁴⁶ Attestations, témoignages, rapports hiérarchiques, décision de justice etc...

Conseil de discipline doit être effectuée au moins quinze jours avant la réunion du Conseil et elle doit être accompagnée du rapport disciplinaire. Les membres doivent être mis en demeure de consulter le dossier du fonctionnaire⁵⁴⁷.

La tenue du Conseil de discipline est viciée si d'autres personnes que le président le secrétariat, les parties et les représentants de l'Administration et du personnel assistaient au dit Conseil⁵⁴⁸. En premier lieu, le président expose les conditions dans lesquelles il a été satisfait à la règle de communication du dossier. Puis, le rapport introductif d'instance fait l'objet d'une lecture – les observations écrites éventuellement présentées par le fonctionnaire sont lues – afin que les membres du Conseil aient connaissance des faits reprochés au fonctionnaire. Préalablement à la mise en délibéré de l'affaire, le président invite les parties à présenter leurs observations sachant que le fonctionnaire faisant l'objet de poursuites disciplinaires ayant la parole en dernier. A tout moment de la procédure, ce dernier et ses défenseurs peuvent intervenir⁵⁴⁹.

Le délibéré du Conseil de discipline a lieu à huis clos en l'absence du fonctionnaire poursuivi, de son défenseur ou des témoins⁵⁵⁰. S'ils estiment que de nouvelles investigations ou compléments d'information sont nécessaire pour juger l'affaire, les membres du Conseil de discipline peuvent exprimer leur point de vue sur les faits reprochés et décider de prescrire une enquête⁵⁵¹. A défaut d'une telle procédure, les membres du Conseil de discipline peuvent alors passer au vote de la sanction.

Parmi les sanctions exprimées lors du délibéré, le président propose au vote la plus sévère. La majorité est requise pour la retenir sans quoi il met aux voix les autres sanctions figurant dans l'échelle des sanctions disciplinaires en commençant obligatoirement par la plus sévère après la sanction proposée, jusqu'à ce que l'une d'elles recueille l'accord de la majorité des membres présents. Dans le cas où aucune sanction n'aurait pu être adoptée, le président

⁵⁴⁷ Art. 1, 2 et 4 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

⁵⁴⁸ C.E., 23 juin 1993, « *Bennouar* », *Rec.*, p. 568 ; C.A.A de Nantes, 4 février 2005, « *Centre de gestion de la fonction publique du Finistère* », req. n° 03NT01303.

⁵⁴⁹ Art. 3 et 5 al. 4 et 5 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.*

⁵⁵⁰ *Ibid*, Art. 6 ; C.E., 23 juin 1993, « *M.Y.* », req. n° 121456.

⁵⁵¹ V. *supra* p. 147.

doit alors proposer qu'aucune sanction ne soit prononcée⁵⁵². Le Conseil est dans cette hypothèse considéré comme ayant été valablement consulté⁵⁵³.

Le Conseil a, en l'absence de dispositions particulières, la faculté d'opter pour le mode de scrutin de son choix. Cependant, si un des membres du Conseil de discipline en fait la demande, il est procédé au vote à bulletin secret⁵⁵⁴. Dans la mesure où les textes applicables à la procédure disciplinaire n'instaurent pas de secret de délibéré, la révélation que l'avis a été émis à l'unanimité ne constitue pas une violation du secret des délibérations.

Le président du Conseil transmet à l'autorité disciplinaire la proposition ayant recueilli l'accord de la majorité des membres présents⁵⁵⁵. L'avis du Conseil de discipline n'a pas à être communiqué à l'intéressé sauf si celui-ci fait la demande⁵⁵⁶.

L'autorité hiérarchique disciplinaire prend seule la décision finale consistant à sanctionner ou non le fonctionnaire et à choisir la sanction appropriée. Celle qui prononce la sanction n'est pas obligée de suivre l'avis du Conseil de discipline car elle ne se trouve pas en situation de compétence liée. Elle peut donc décider de suivre l'avis du Conseil de discipline, de prendre une autre sanction ou même de ne pas en prendre⁵⁵⁷. Cependant, le motif qui l'a conduite à s'écarter de la proposition doit être précisé si l'autorité ayant pouvoir disciplinaire prend une décision autre que celle proposée par le Conseil de discipline⁵⁵⁸. L'autorité disciplinaire a ainsi la possibilité de prendre une sanction même lorsque le Conseil n'a émis aucune proposition⁵⁵⁹. En outre, elle a la possibilité de décider d'une nouvelle consultation si l'avis du Conseil de discipline lui apparaît ambigu⁵⁶⁰ ou s'il a proposé une sanction inapplicable.

⁵⁵² Art. 8 al. 2 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.*

⁵⁵³ *Ibid.*, al. 4 ; C.E., 23 décembre 1988, « *min. délégué auprès du min. Equip. c./Venture* », req. n° 79627.

⁵⁵⁴ Art. 32 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux Commissions Administratives Paritaires.

⁵⁵⁵ Art. 8 al. 3 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.* ; C.E., 31 juillet 1972, « *Talarie* », *Rec.*, p. 587.

⁵⁵⁶ C.E., 17 avril 1970, « *Hey* », *Rec.*, p. 253 ; T.A de Paris, 16 décembre 1992, « *G.* », req. n° 88111/5.

⁵⁵⁷ Seule la révocation ne peut être prononcée sans l'accord du Conseil de Discipline.

⁵⁵⁸ Art. 4 al. 1 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.* ; C.A.A de Nantes, 29 avril 2004, « *M.X.* », req. n° 01NT02239.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, Art. 8 al. 4 Art. 4 al. 1 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.* ; C.A.A de Paris, 28 décembre 2000, « *Mme X.* », req. n° 99PA00108.

⁵⁶⁰ C.E., 29 mars 1985, « *Centre hospitalier des Sables-d'Olonne* », req. n° 51089.

En conclusion, une spécificité apparaît dans le système disciplinaire en France, en ce qu'il limite les prérogatives de l'autorité disciplinaire. En premier lieu, bien que l'avis du Conseil de discipline soit consultatif et ne lie pas l'autorité disciplinaire, le pouvoir de cette dernière, en pratique, apparaît diminué en raison de l'obligation pour le supérieur qui se propose d'infliger une sanction, sauf pour celles du premier groupe d'en référer préalablement à une autorité externe et de justifier sa position. Par ailleurs, la composition paritaire du Conseil de discipline⁵⁶¹ garantit une approche impartiale et une discussion sur les faits et la sanction qui n'est pas le seul fait de la hiérarchie. Enfin, l'autorité disciplinaire hiérarchique dans la plupart des cas suit l'avis du Conseil de discipline.

§2. Les procédures disciplinaires au Liban

Le régime disciplinaire adopté au Liban est beaucoup plus hiérarchique que celui adopté en France. En effet, le législateur Libanais a partagé les compétences disciplinaires entre les supérieurs hiérarchiques (A), l'Inspection centrale (B) et la Commission supérieure de discipline (C). Il s'agit d'observer comment ces compétences sont réparties entre ces organismes ainsi que les procédures appliquées devant elles.

A. Le déroulement de la poursuite disciplinaire devant les supérieurs hiérarchiques libanais

Afin de clarifier les développements qui suivent, il est indispensable, au préalable et de manière générale, de présenter la structure hiérarchique de l'Administration libanaise. A Beyrouth et à l'échelle des Administrations centrales, le schéma le plus commun est le suivant : l'axe de subordination hiérarchique issu du ministre passe successivement par le directeur général, le directeur, le chef de service, le chef de bureau, le chef de section⁵⁶². En dehors de la capitale, à la tête de chaque gouvernorat « mohafazah »⁵⁶³, est placé un mohafez – équivalent d'un préfet de région en France – agent de première catégorie⁵⁶⁴. La mohafazah

⁵⁶¹ Art. 5 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux Commissions Administratives Paritaires « *les Commissions Administratives Paritaires comprennent en nombre égal des représentants de l'administration et des représentants du personnel. Elles ont des membres titulaires et un nombre égal de membres suppléants* ».

⁵⁶² Art. 2 du décret-loi n° 111 du 12 juin 1959 portant les organisations des Administrations publics au Liban.

⁵⁶³ Sorte de département.

⁵⁶⁴ Sorte de préfet ; Art. 5 du décret-loi n° 116 du 12 juin 1959 portant les organisations de la structure hiérarchique de l'Administration libanaise.

se subdivise en « caïmacamats » administrés par des caïmacams, agent de 3^{ème} catégorie au moins⁵⁶⁵. Dans ce domaine, il convient de remarquer que la plupart des ministères sont présents par des unités administratives propres, dans les mohafazats et même dans ces caïmacamats. Ces ramifications périphériques relevant du point de vue juridique de leurs ministères d'origine. En effet, au Liban les mohafazats et les caïmacamats ne jouissent pas de la personnalité morale.

En ce qui concerne la compétence disciplinaire, le statut général des fonctionnaires au Liban a conféré aux supérieurs hiérarchiques le droit de poursuivre les subordonnés selon le schéma suivant : le chef de bureau a le droit d'infliger le blâme et une retenue de traitement d'une durée maximale de trois jours⁵⁶⁶. Le directeur, le chef de service ainsi que les caïmacams ont le droit d'infliger le blâme et une retenue de traitement d'une durée maximale de six jours sur proposition du supérieur direct du fonctionnaire coupable⁵⁶⁷. Le directeur général et le mohafez peuvent infliger le blâme et une retenue de traitement d'une durée maximale de dix jours sur proposition écrite du supérieur direct du fonctionnaire coupable⁵⁶⁸. Enfin, le ministre a, conformément à une proposition du directeur général ou bien du directeur de la Direction de l'Inspection centrale, le pouvoir d'infliger au fonctionnaire concerné l'une des peines du premier degré : le blâme, la retenue de traitement d'une durée maximale de quinze jours et le retard à l'avancement d'échelon d'une durée maximale de six mois. Cette dernière sanction ne peut cependant être imposée au fonctionnaire coupable qu'après qu'il se soit vu infligé deux blâmes consécutifs à ce dernier durant la même année⁵⁶⁹.

Au niveau procédural, il n'existe pas, à proprement parler, de procédures disciplinaires qui conditionnent le pouvoir de poursuivre des supérieurs hiérarchiques à l'égard de leurs subordonnés. Plusieurs questions se posent alors : celles des modalités du déclenchement de l'action disciplinaire ? Celles des modalités d'identification de l'autorité chargée d'enquêter ? Et/ou enfin celles de déroulement de l'enquête ?

⁵⁶⁵ *Ibid.*, Art. 29 (sorte de sous-préfet).

⁵⁶⁶ Art. 56 al. 1 du statut général des fonctionnaires au Liban.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, Art. 56 al. 2.

⁵⁶⁸ *Ibid.*, Art. 56 al. 3.

⁵⁶⁹ Art. 56 al. 4 du statut général des fonctionnaires au Liban.

Le législateur libanais n'a donné à ces questions aucune réponse. L'étude des lois et règlements a mené à des résultats extrêmement décevants puisque nous avons seulement trouvé les éléments ci-dessous. En premier lieu, le ministre ne peut retarder l'avancement d'échelon pour une durée maximale de six mois, qu'après avoir pris l'avis du Conseil de la fonction publique et non plus infliger un blâme au fonctionnaire à deux fois respectives durant la même année⁵⁷⁰. En deuxième lieu, les supérieurs hiérarchiques⁵⁷¹ peuvent punir sur proposition⁵⁷² écrite⁵⁷³ du supérieur direct du fonctionnaire coupable ou du directeur général ou du directeur de la Direction de l'Inspection centrale⁵⁷⁴. Enfin, le fonctionnaire est convoqué devant la Commission supérieure de discipline selon un décret ou une décision de l'autorité qui détient le pouvoir de nomination⁵⁷⁵. Par conséquent, lorsque le supérieur hiérarchique compétent décide que le subordonné a commis une faute disciplinaire, il peut lui infliger une sanction disciplinaire conformément aux règles précédemment mentionnées, ou lui renvoyer devant la Commission supérieure de discipline.

Force est de constater que le statut général des fonctionnaires applicable aujourd'hui au Liban⁵⁷⁶, a marqué une réelle avancé en comparaison avec ses prédécesseurs⁵⁷⁷. Il a imposé au ministre la consultation préalable du Conseil de la fonction publique en cas de retard d'avancement d'échelon. Par exemple, l'article 26 du statut du 7 janvier 1955 n'astreignait le ministre, et pour un retard d'avancement qui était le double de celui prévu en 1959, qu'à prendre sa décision sur « *la base des rapports des supérieurs et du dossier individuel* ». En plus, et à l'actif du législateur de 1959, ni le statut général de 1955⁵⁷⁸ ni celui de 1953⁵⁷⁹ ne liaient la compétence disciplinaire du supérieur à une proposition du supérieur direct du fonctionnaire coupable. Enfin, pendant la période du mandat français, les règlements n'imposaient au supérieur hiérarchique aucun formalisme procédural pour infliger les

⁵⁷⁰ *Ibid.*, Art. 32 al. 2.

⁵⁷¹ Chef de bureau, directeur, chef de service, caïmacams, directeur général, mohafez ou ministre.

⁵⁷² Art. 56 al. 2 du statut général des fonctionnaires au Liban.

⁵⁷³ *Ibid.*, Art. 56 al. 3.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, Art. 56 al. 4.

⁵⁷⁵ Art. 58 al. 1 du statut général des fonctionnaires au Liban.

⁵⁷⁶ Décret-loi, n° 112, 12 juin 1959, *op. cit.*

⁵⁷⁷ Le statut du 7 janvier 1955 au Liban, décret-loi n° 14 du 7 janvier 1955. Et le statut du 7 janvier 1953 au Liban, décret-loi n° 13 du 7 janvier 1953.

⁵⁷⁸ Art. 33 du décret-loi n° 14 du 7 janvier 1955.

⁵⁷⁹ Art. 37 du décret-loi n° 13 du 7 janvier 1953.

sanctions de leur ressort ; et les peines les plus graves détenues par les hautes autorités politiques, ne devaient pas nécessairement être précédées de la consultation du Conseil de discipline⁵⁸⁰.

Cette situation a poussé le Conseil d'Etat à tenter de mettre fin à cette lacune législative. Pour ce faire, il a d'une part consacré la compétence disciplinaire au supérieur hiérarchique, en affirmant dans l'une de ses décisions, que « (...) *l'autorité qui a le droit d'infliger des sanctions disciplinaires, a par conséquence, en qualité de supérieur hiérarchique, l'autorisation de surveiller et inspecter sans la présence d'un tel texte, tandis que l'opposé n'est guère juste (...)* »⁵⁸¹. Il a ajouté qu'une délégation ne pouvait se faire dans le cadre des compétences disciplinaires que dans la mesure où une loi le prévoyait manifestement. Il a ainsi estimé que les dispositions législatives et réglementaires permettant à un supérieur de déléguer quelconque de ses compétences à l'un de ses subordonnés, concernent seulement les compétences administratives et financières, en écartant de leur champ d'application les compétences disciplinaires dont leur délégation nécessite l'existence d'un texte spécifique⁵⁸². D'autre part, il a joué aussi un rôle important pour sauvegarder le principe du débat contradictoire devant les supérieurs hiérarchiques. Il a en conséquence considéré dans l'une de ses décisions que « *les procès disciplinaires sont soumis aux principes généraux des procès pénales. Si la décision disciplinaire contredit ces principes généraux, elle contredit alors la loi et ne se base sur aucun fondement juridique et par la suite elle devra être abolie* »⁵⁸³.

Finalement, la compétence disciplinaire des supérieurs hiérarchiques au Liban est caractérisée par les deux éléments suivants : un fractionnement de pouvoirs disciplinaires entre les différents degrés de la hiérarchie administrative et une absence presque totale de formalisme procédural. Le législateur libanais n'a pas néanmoins conféré le pouvoir de

⁵⁸⁰ Décret n° 7305 du 1 octobre 1930, Art. 10, 11 et 12 ; arrêté n° 3021 du 9 mars 1925, Art. 8, 9 et 10 (Rec. Grand Liban, p. 111) ; notons qu'actuellement, le Conseil de discipline est remplacé par la Commission supérieure de discipline, V. *infra* p. 165-171.

⁵⁸¹ C.E.L., 24 février 1977, « *Semaan* », Rec., p. 29.

⁵⁸² C.E.L., 21 juin 1978, « *Ghadban* », Rec., p. 56.

⁵⁸³ C.E.L., 29 juillet 1965, req. n° 1305.

prononcer les peines les plus graves entre les mains des supérieurs hiérarchiques. Ce pouvoir a, en fait, été confié à la Commission supérieure de discipline et à l'Inspection centrale.

B. Le déroulement de la poursuite disciplinaire devant l'Inspection centrale libanaise

L'Inspection centrale dispose, de la même manière que les supérieurs hiérarchiques en disposent, de compétences disciplinaires en matière de poursuite des fonctionnaires. Créée par le décret-loi n° 115 du 12 juin 1959, elle est chargée d'assurer les formations et le reclassement des fonctionnaires, veiller au déroulement régulier de leur carrière et garantir la dépolitisation et l'efficacité du service public. En fait, le législateur libanais a donné à l'Inspection centrale une compétence disciplinaire assez vaste, au regard du rôle qu'elle joue comme instrument de réforme. Cette compétence englobe toutes les Administrations, tous les établissements publics, toutes les municipalités et tous les offices autonomes ainsi que tous leurs agents⁵⁸⁴. Cette compétence n'englobe cependant pas la magistrature, l'armée, les Forces de Sécurité intérieure et Forces de la Sûreté Générale. Ces organisations ne sont soumises à l'autorité de l'Inspection centrale qu'en matière financière et dans les limites prévues par leurs propres lois⁵⁸⁵. Le pouvoir disciplinaire dudit personnel est conféré à des organismes spéciaux⁵⁸⁶.

La quasi-totalité des fonctionnaires est soumise à la compétence disciplinaire de l'Inspection centrale⁵⁸⁷. Or, cette compétence ne supprime pas le pouvoir disciplinaire dont jouit l'autorité administrative hiérarchique et qu'elle impose aux subordonnées. En effet, l'Inspection centrale ne remplace pas ces derniers. Le pouvoir qu'elle exerce dans le cadre de l'investigation des fautes disciplinaires n'est qu'un droit consacré par la loi et issu de la hiérarchie qui constitue une autorité de plein droit. Ceci a été affirmé par l'un de ses rapports

⁵⁸⁴ Ceux qui sont engagés dans ces Administrations, établissements, offices et municipalités à titre permanent ou provisoire, comme fonctionnaires, employés, salariés et contractuels et sur quiconque perçoit un traitement ou un salaire de leurs caisses, et ce, dans les limites des dispositions des textes qui les régissent. Art. 1 al. 1 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, Art. 1 al. 3.

⁵⁸⁶ Hors de notre étude.

⁵⁸⁷ Si on met à part l'armée et les Forces de Sécurité Intérieure, les fonctionnaires échappant à la pleine compétence de l'Inspection centrale ne comptent qu'une très faible minorité par rapport à la grande masse des autres fonctionnaires.

annuels, « *l'Inspection centrale doit, en principe et selon les lois qui la consacrent, continuer la surveillance hiérarchique interne assignée aux supérieurs, mais au contraire elle ne doit jamais la substituer* »⁵⁸⁸. Et que « (...) *malgré la mission de la surveillance et de l'investigation est en principe consacrée à l'autorité hiérarchique avant qu'elle soit consacrée à l'Inspection centrale* »⁵⁸⁹.

En ce qui concerne les procédures de poursuite disciplinaire devant l'Inspection centrale, le législateur libanais a partagé sa compétence disciplinaire en phase de contrôle et inspection avec la Direction de l'Inspection centrale (1) et phase de sanction et saisine avec le Comité de l'Inspection centrale (2). Se pose la question de la répartition des compétences entre ces deux départements ?

1. La Direction de l'Inspection centrale

La Direction de l'Inspection centrale constitue un département qui se compose de deux organismes. Le premier est la Direction administrative générale et le deuxième comprend les Inspectorats techniques généraux⁵⁹⁰. À travers ces derniers, la Direction de l'Inspection centrale exerce la poursuite des fonctionnaires. Ces Inspectorats sont dirigés par un inspecteur général relevant du président de la Direction de l'Inspection centrale et comprennent des inspecteurs et des inspecteurs-adjoints⁵⁹¹. Il convient de présenter la manière dont se déclenche et se déroule la poursuite disciplinaire devant la Direction de l'Inspection centrale, mais aussi le résultat de l'inspection disciplinaire.

a. Le déclenchement de la poursuite disciplinaire

Le législateur libanais a considéré que « *la Direction de l'Inspection centrale surveille et inspecte les Administrations générales et municipalités en ce qui concerne l'exécution des tâches auxquelles elles se chargent. De plus, cette Direction surveille et inspecte les*

⁵⁸⁸ Rapport n° 11 du directeur du Comité de l'Inspection centrale à propos du travail de l'inspection, 1973-1974, publié dans le journal officiel, n° 25 du 7 mars 1975.

⁵⁸⁹ Rapport du directeur de l'Inspection centrale à propos le travail de l'inspection centrale de l'année 2000, publié dans le journal officiel, n° 34 du 14 juillet 2000, pp. 35-38.

⁵⁹⁰ Art. 3 al. 2 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁵⁹¹ *Ibid.*, Art. 3 al. 3.

établissements publics conformément aux conditions édictées par les lois relatives »⁵⁹². Et que « la Direction de l'Inspection centrale surveille les fonctionnaires des Administrations publiques et municipalités, en ce qui concerne l'exécution des obligations et responsabilités qui leur sont confiées ainsi que les fonctionnaires des établissements publics conformément aux conditions édictées par les lois relatives »⁵⁹³.

En outre, le législateur a considéré que l'inspection se fait normalement suivant des programmes annuels et exceptionnels ainsi que sur ordres spéciaux⁵⁹⁴. Ces ordres spéciaux sont généralement délivrés par le président de la Direction de l'Inspection centrale en toute opportunité, le président du Conseil de la fonction publique, le président de la Cour des comptes ou le procureur général près de cette Cour, dans la mesure où l'affaire est en rapport avec une inspection financière ou pécuniaire. Enfin, ces ordres peuvent aussi être délivrés par le ministre ou le directeur général dans le cadre de l'Administration qui relève de leur ressort⁵⁹⁵.

Le président de la Direction de l'Inspection centrale émet ces programmes annuels ou exceptionnels ainsi que les ordres spéciaux en vigueur⁵⁹⁶. Cela se réalise à travers la création des Comités d'inspection composés parmi les inspecteurs généraux et inspecteurs, en déterminant leurs missions⁵⁹⁷. Par conséquent, la poursuite disciplinaire est déclenchée. Une fois que cette poursuite est mise en œuvre, elle donne lieu à une inspection disciplinaire conformément aux textes qui la réglementent.

⁵⁹² Art. 12 al. 1 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁵⁹³ *Ibid.*, Art. 12 al. 2.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, Art. 12 al. 3 et 5.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, Art. 12 al. 6, le président de la Cour des comptes ou le Procureur général des comptes si l'affaire a rapport à une inspection financière.

⁵⁹⁶ Art. 15 al. 1 et 2 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, Art. 15 al. 3.

b. Le déroulement de l'inspection disciplinaire

Une fois l'inspection disciplinaire déclenchée, l'inspecteur⁵⁹⁸ coopère avec le directeur de l'Administration qu'il est chargé d'inspecter, lui montre son identité disciplinaire et également une copie de l'ordre relative à l'inspection⁵⁹⁹. Il débute ensuite ses investigations et ses inspections. L'Administration, doit rapporter la preuve des faits qu'elle invoque dans la mesure où c'est elle qui engage la procédure disciplinaire en application de la règle *actori incumbit probatio*. Cette règle se base sur le principe déterminé par le Code de procédure civile au Liban duquel il ressort que « *celui qui réclame l'exécution d'une obligation, doit la prouver* »⁶⁰⁰.

Le droit libanais a consacré deux pouvoirs à l'inspecteur qui est en charge de l'inspection disciplinaire : le pouvoir procédural et le pouvoir de sanction dans des cas particuliers.

1°. L'étendue du pouvoir procédural

L'inspecteur jouit de toutes les compétences nécessaires afin de mener l'inspection dont il est chargé. Il n'est soumis à aucun ordre ou aucune instruction autre qu'à ceux de ses supérieurs⁶⁰¹. Il interroge les fonctionnaires et convoque ceux dont il veut entendre le témoignage. Si l'un d'entre eux refuse de répondre à la convocation ou s'il entrave la mission de l'inspection, il commet alors une faute disciplinaire⁶⁰². Dans ce cas, l'inspecteur dresse un rapport où il propose toutes les mesures qui lui semble nécessaires à l'encontre du fonctionnaire et envoie ce document au chef de l'Administration à laquelle appartient cet agent⁶⁰³. Un procès-verbal d'interrogatoire est alors rédigé pour prendre les paroles des fonctionnaires et le témoignage des individus. Ensuite ce procès-verbal est lu devant le

⁵⁹⁸ Un des inspecteurs généraux ou les inspecteurs des inspectorats techniques publics de l'Administration de l'Inspection centrale et exceptionnellement le président de la Direction de l'Inspection centrale lui-même quand il s'agit d'un agent public de première catégorie. Art. 15 al. 3 et 4 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁵⁹⁹ Art. 17 al. 2 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶⁰⁰ Art. 132 du Code de procédure civile au Liban.

⁶⁰¹ Art. 5 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 relatif « *aux principes de l'inspection* » au Liban.

⁶⁰² *Ibid.*, Art. 7 al. 2.

⁶⁰³ L'Administration intéressée doit ensuite trancher la situation dans un délai de vingt-quatre heures à compter de sa réception du rapport. Art. 16 al. 3 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

fonctionnaire impliqué et sur lequel il est demandé de signer. S'il refuse d'apposer sa signature, ce refus est transcrit dans le procès-verbal⁶⁰⁴.

L'inspecteur peut forcer les fonctionnaires à travailler en dehors des heures officielles. Il peut également suspendre les congés durant l'inspection et prendre toutes les mesures conservatoires nécessaires pour la sécurité de l'enquête en y inclus la suspension provisoire des fonctionnaires, objet de l'enquête⁶⁰⁵. Il peut encore proposer de convoquer ces derniers devant la justice pénale sans attendre la fin de l'inspection s'il estime que ce dernier a commis une infraction pénale⁶⁰⁶. L'inspecteur peut encore récolter, en cas de nécessité, des renseignements oraux ou même écrits des institutions privées et particulières afin de faciliter sa mission⁶⁰⁷. Ainsi peut-il contacter directement les diverses Administrations publiques afin de prendre les informations et documents dont il a besoin et demander l'aide des Forces de Sécurité le cas échéant⁶⁰⁸. Il a le droit d'examiner tous les registres, documents, papiers et écritures dans les services qu'il inspecte et d'en prendre copies, si cela est nécessaire. Il a également le droit d'inspecter l'état de travail, des machines, magasins et dépôts et tout ce qui est en rapport avec la compétence du service et institution inspectés⁶⁰⁹. En revanche, concernant les affaires qui relèvent du secret, l'inspecteur n'a pas le droit de prendre copie des documents qui lui sont fournis. Toutefois, il le peut au nom d'une permission spéciale délivrée par le Premier ministre après approbation du ministre compétent⁶¹⁰. Il peut enfin avoir recours aux experts dans des situations qui dépendent d'une expertise technique afin d'établir la connaissance et l'identification des faits relatifs⁶¹¹.

⁶⁰⁴ L'inspecteur signe le procès-verbal avec le notaire s'il se présente, ce notaire pourrait être un des agents de l'Administration elle-même. Art. 8 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 relatif « *aux principes de l'inspection* » au Liban.

⁶⁰⁵ Il faut ensuite aviser la mesure de suspension provisoire dans un délai de vingt-quatre heures chacun du ministre compétent pour trancher la situation et du président de la Direction de l'Inspection centrale pour information. Art. 16 al. 4 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶⁰⁶ Or dans un cas pareil, il faut prendre en considération les droits de défense. Art. 10 al. 2 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 relatif « *aux principes de l'inspection* » au Liban.

⁶⁰⁷ Art. 16 al. 5 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶⁰⁸ Art. 9 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 relatif « *aux principes de l'inspection* » au Liban.

⁶⁰⁹ Art. 16 al.1 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶¹⁰ *Ibid.*, Art. 16 al. 2.

⁶¹¹ Le directeur de la Direction de l'Inspection centrale doit s'accorder du fait d'avoir recours aux experts, à condition qu'il charge lui-même les experts pour cette mission. Il doit aussi préciser leurs compensations le cas échéant, conformément aux crédits déterminés par le bilan.

Toutes les procédures de l'inspection disciplinaire se déroulent ainsi sous le contrôle du Conseil d'Etat. Si, par exemple, l'inspection disciplinaire n'est pas assurée par l'inspecteur selon les principes relatifs, la décision disciplinaire prise sur cette base, sera fautive. Le Conseil d'Etat libanais n'hésite pas, dans une telle hypothèse, d'abolir cette décision « *ce qui se fonde sur ce qui est infructueux, est lui-même aussi infructueux* »⁶¹².

2°. Le pouvoir de sanctionner un fonctionnaire lors de l'inspection

A partir des compétences procédurales et conformément à leurs exigences juridiques, le législateur libanais a reconnu durant la phase d'inspection aux inspecteurs en général – puisque c'est eux qui mènent l'inspection disciplinaire – le pouvoir de sanctionner les entraves au fonctionnement de l'inspection dans l'Administration où se déroule l'inspection.

On distingue néanmoins l'inspecteur général de l'inspecteur. L'inspecteur général a le droit d'infliger, en cas de flagrants délits et d'obstruction à la mission d'inspection, à tous les fonctionnaires de deuxième catégorie et même des catégories inférieures, un blâme ou une retenue de traitement pour une durée maximale de quinze jours⁶¹³. L'inspecteur, quant à lui, peut le cas échéant, infliger aux fonctionnaires de troisième catégorie ou d'une catégorie qui lui est inférieure, l'une des deux sanctions consacrées à l'inspecteur général dans les mêmes situations et conditions⁶¹⁴. Ceci s'applique dans les limites des sanctions déterminées aux directeurs et chefs de service et en cas de flagrants délits et d'obstruction à la mission d'inspection. L'inspecteur exerçant ce pouvoir doit obligatoirement requérir l'avis écrit du supérieur direct du fonctionnaire coupable quant à la sanction qu'il propose d'infliger⁶¹⁵.

Il convient de noter que les pouvoirs de sanction dont jouissent les inspecteurs généraux et les inspecteurs s'exercent sur les fonctionnaires permanents, temporaires et contractuels, ainsi que sur les employés et salariés des établissements publics, offices autonomes et municipalités. Ces pouvoirs sont toutefois mis en œuvre dans les limites de

⁶¹² C.E.L., 1 mars 1973, « *Eid* », *Rec.*, 1973, p.44 ; C.E.L., 6 janvier 1994, « *Al Mor* », *Rec.*, 1995, p.223.

⁶¹³ Art. 16 al. 7-A du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶¹⁴ *Idem*.

⁶¹⁵ Le supérieur direct doit donner son avis écrit dans le délai de vingt-quatre heures à dater de sa notification de la proposition. Sinon, on se dispense de son avis, en attendant que le règlement de « *la fiche de sanctions* » soit mis en exécution. Art. 16 al. 7-B du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

l'échelle des sanctions affirmées par les lois et règlements particuliers⁶¹⁶ conformément au principe de la légalité des peines. Il importe de relever qu'au Liban, les établissements publics et municipalités ayant leur propre personnalité morale et une indépendance administrative et financière par rapport à l'Etat, disposent de leurs propres lois et règlements régissant leurs affaires. En revanche, si ces lois et règlements particuliers ne mentionnent aucune sanction disciplinaire, « *il sera fait application de l'échelle des sanctions prévue à l'article 55 du statut général des agents publics, et au cas d'impossibilité de faire concorder les catégories des agents avec celles des Administrations publiques, on peut prendre les traitements et salaires comme base de référence pour établir le parallèle* »⁶¹⁷.

c. Le résultat de l'inspection disciplinaire

Une fois que l'inspecteur a terminé les investigations, les interrogations et la collecte des documents, il clôt son enquête en présentant un rapport incluant les différentes phases de l'inspection et une description brève du fonctionnement de l'Administration, objet de l'inspection. Il doit mentionner dans son rapport toutes les observations et infractions qu'il a remarquées, ainsi que le résultat de l'inspection et ses propositions⁶¹⁸. Ce rapport est remis à son inspecteur général⁶¹⁹. En effet, si le rapport implique la responsabilité du fonctionnaire, il sera intégralement ou sommairement transmis à ce dernier par l'inspecteur général⁶²⁰. Un délai maximal d'une semaine est normalement laissé à l'agent coupable pour présenter sa défense écrite⁶²¹. Or, l'inspecteur général peut abolir l'obligation de communication pour défense au fonctionnaire inculpé dans trois cas⁶²² : si le fonctionnaire inculpé a, au cours de l'inspection, fait aveu des griefs retenus contre lui dans le rapport d'inspection ; s'il existe un document présenté par le fonctionnaire inculpé affirmant, sans doute, selon l'inspecteur général, les faits reprochés à cet inculpé ; si le fonctionnaire prenant connaissance de l'existence d'un tel

⁶¹⁶ Art. 16 al. 7-A du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶¹⁷ *Idem*.

⁶¹⁸ Art. 11 al. 1 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 relatif « *aux principes de l'inspection* » au Liban.

⁶¹⁹ Art. 18 al. 1 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶²⁰ Art. 13 al. 1 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 relatif « *aux principes de l'inspection* » au Liban.

⁶²¹ En cas d'inspection revêtue du caractère de priorité ou d'urgence, le délai d'une semaine est réduit à trois jours et peut être renouvelable une seule fois par décision motivée de l'inspecteur général. Art. 13 al. 1 et 2 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 relatif « *aux principes de l'inspection* » au Liban.

⁶²² Art. 13 al. 3 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 relatif « *aux principes de l'inspection* » au Liban ; C.E.L., 20 mai 1970, « *Dayé* », *Rec.*, p.155.

document à sa charge présenté par un tiers dans le dossier de l'inspection, manque à contredire ledit document.

Suite à la notification faite au fonctionnaire inculqué l'informant de la faculté qu'il a de présenter sa défense ou non, l'inspecteur général transmet l'ensemble du dossier avec ses propres propositions au président de la Direction de l'Inspection centrale⁶²³. Une fois, le dossier émis au président de la Direction de l'Inspection centrale, ce dernier l'étudie minutieusement, puis le transmet au Comité de l'Inspection centrale dans un délai d'un mois à dater de sa présentation⁶²⁴, après avoir envoyé une copie de ce dossier au ministre ou au président de l'Administration concernée et au Conseil de la fonction publique⁶²⁵.

2. Le Comité de l'Inspection centrale

Une fois ces formalités effectuées, le Comité, qui est selon la loi l'autorité qui inflige les sanctions disciplinaires aux fonctionnaires ayant fait l'objet d'inspection⁶²⁶, délibère sur le dossier. Il décide quelles sont les sanctions adéquates au regard des infractions commises. Ces sanctions vont du blâme à la retenue du traitement pour une durée maximale de quinze jours, au retard d'avancement d'échelon pour un maximum de six mois, au retard d'avancement d'échelon pour un maximum de trente mois et à l'exclusion des fonctions sans traitement pour un maximum de six mois⁶²⁷.

En ce qui concerne les fonctionnaires temporaires, contractuels, employés et salariés des Administrations publiques, le Comité peut leur imposer l'une des sanctions disciplinaires suivantes et prévues par les lois et règlements particuliers : rétrogradation, abaissement d'échelon, licenciement et révocation⁶²⁸. En revanche, si les textes ne mentionnent aucune sanction disciplinaire, ces fonctionnaires subissent alors les sanctions déterminées par l'article

⁶²³ Art. 14 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 relatif « *aux principes de l'inspection* » au Liban.

⁶²⁴ Cependant, pour les dossiers transmis au procureur général de la Cour des comptes, ledit délai ne court qu'à dater de leur retour avec les conclusions. Art. 19 al. 1 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶²⁵ Si le rapport traite des affaires financières, il doit aussi transmettre une copie au procureur général de la Cour des comptes afin de les analyser et les renvoyer ainsi avec ses propres observations et propositions. Art. 18 al. 2 du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶²⁶ Art. 11 al. 3-B du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶²⁷ *Ibid.*, Art. 19 al. 2-A.

⁶²⁸ Art. 19 al. 2-B du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

55 du statut général des fonctionnaires au Liban⁶²⁹. De même, ces sanctions peuvent être appliquées aux fonctionnaires permanents ou temporaires, contractuels, employés et salariés des établissements publics, offices autonomes et municipalités ou sur quiconque percevant un salaire ou traitement de leurs caisses⁶³⁰. Il apparaît que le législateur libanais, a adopté dans le cas du Comité la même solution qu'il avait adopté dans le cas des inspecteurs généraux et inspecteurs afin de ne pas faire l'objet de carence législative.

Pour les fonctionnaires de première catégorie des Administrations publiques, établissements publics, offices autonomes et municipalités, le Comité a le droit d'infliger immédiatement une des sanctions suivantes : le blâme, la retenue du traitement pour un maximum de quinze jours ou le retard d'avancement d'échelon pour un maximum de six mois⁶³¹. Le Comité peut convoquer, après avoir prononcé la sanction qu'il convient, le fonctionnaire inculqué devant la Commission supérieure de discipline où il peut réclamer la poursuite pénale de ce dernier d'après le procureur général près la Cour de cassation⁶³². Ceci s'applique selon une décision directe du Comité. Il n'est pas nécessaire d'obtenir l'autorisation d'un tel référent administratif. Il suffit dans cette hypothèse qu'il informe, le ministre s'il y a lieu, en tant que directeur supérieur de son Administration, ou le chef de l'Administration concernée⁶³³. La décision de sanction doit être notifiée aux Administrations, aux autorités intéressées pour exécution, au Conseil de la fonction publique et enfin à l'intéressé lui-même⁶³⁴. Le Comité peut publier dans les journaux toutes décisions prises en mentionnant les noms des fonctionnaires coupables⁶³⁵.

Cette sanction suivie d'une convocation ne constitue pas une violation du principe *non bis in idem*. En effet, le fait d'imposer une sanction disciplinaire et de déférer l'inculpé devant

⁶²⁹ *Ibid.*, Art. 19 al. 2-C.

⁶³⁰ *Ibid.*, Art. 19 al. 2-D.

⁶³¹ *Ibid.*, Art. 19 al. 2-E.

⁶³² Le Comité peut également déférer le coupable devant la Cour des comptes dans le cas des infractions financières. Art. 19 al. 2-F du D.-L. n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶³³ Le Comité doit aussi informer le Conseil de la fonction publique ainsi que la Cour des comptes et le Procureur général de la Cour dans la mesure où l'affaire traite des questions financières. Art. 19 al. 3-B du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶³⁴ Art. 19 al. 3-A du décret-loi n° 115 relatif à la création et organisation de l'Inspection centrale.

⁶³⁵ *Ibid.*, Art. 19 al. 3-C.

l'instance pénale ne constitue pas une violation de ce principe⁶³⁶. De même, le fait de convoquer le coupable devant la Commission supérieure de discipline et de lui imposer à la fois une sanction disciplinaire ne constitue pas une violation de ce principe⁶³⁷.

Enfin, le Conseil d'Etat libanais a affirmé que le Comité ne peut déléguer ses compétences disciplinaires. En effet, le droit libanais ne comprend aucun texte autorisant une telle délégation. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré qu'aucune délégation ne se fait dans le cadre des compétences disciplinaires sans qu'un texte de loi ne le manifeste. En effet, il affirme que le texte du droit libanais – décret-loi 111/59 relatif à l'organisation des Administrations publiques – prévoit que le ministre ou le directeur général (...) a le droit de déléguer certaines de ses compétences à ses subordonnés. Cette délégation doit répondre cependant d'une procédure formelle puisqu'elle se fait du ministre au directeur général (...) du directeur général au directeur, etc. et qu'elle doit, à l'exception des compétences disciplinaires dont leur délégation nécessite un texte législatif manifeste qui les régissent⁶³⁸, être limitée aux compétences administratives. Il a donc affirmé que « (...) *chaque poursuite disciplinaire menée par une autorité non compétente est tout à fait infructueuse. De plus les compétences disciplinaires (l'inspection, la sanction et la saisine) ne peuvent jamais être déléguées sauf s'il existe un texte manifeste qui les régissent (...)* »⁶³⁹.

⁶³⁶ Vu la consécration du principe d'indépendance entre les poursuites disciplinaire et pénale. Sur ce point V. *supra* p. 139-140 et *infra* p. 183-186.

⁶³⁷ Puisque dans un tel cas la première sanction sera annulée Sur ce point V. *infra* p. 292-297.

⁶³⁸ C.E.L, 21 novembre 1969, « *Administration de construction* », *Rec.*, 1970, p. 56 ; C.E.L, 21 juin 1978, « *Gadban* », *op. cit.*

⁶³⁹ C.E.L, 6 janvier 1994, « *El Mor* », *Rec.*, 1995, p. 323.

C. Le déroulement de la poursuite disciplinaire devant la Commission supérieure de discipline

La Commission supérieure de discipline qui fut créée par la loi du 2 octobre 1965⁶⁴⁰ est le résultat de l'évolution qui a affecté, durablement, l'instruction libanaise. Avant d'aborder la situation récente, il importe de retracer rapidement les étapes de cette évolution. Les Conseils et Commissions disciplinaires au Liban subissaient trois phases principales : la première commençait avec le mandat français qui s'est achevé en 1953, la deuxième couvre la période de 1953-1965, et la troisième en cours dès 1965.

1. Le pouvoir consultatif de 1921-1953

Durant cette période, le Conseil de discipline n'avait pas le pouvoir d'infliger des sanctions disciplinaires. Il menait l'enquête ou bien achevait une enquête déclenchée et se bornait à adresser un simple avis à l'autorité investie du pouvoir de sanction. C'était, d'une certaine façon, le modèle de cette Commission Administrative Paritaire (CAP) du système français actuel. En effet, le statut général considérait à cette période que seul le gouverneur avait le droit de prononcer des sanctions tout en se basant sur les conclusions du Conseil de discipline. Il apparaît alors que dans cette phase l'organisme n'avait qu'une seule voix, à savoir « *la voix consultative* ».

A cette époque, le Conseil de discipline – créé par l'arrêté n° 479 du 5 février 1921⁶⁴¹ – était saisi par décision du gouvernement et les sanctions disciplinaires étaient « *prononcées par le gouverneur, au regard des conclusions du Conseil de discipline* »⁶⁴². En plus, l'article 8 dudit arrêté donnait au gouverneur le droit d'apprécier « *souverainement (...) si le fait commis comporte une sanction immédiate ou s'il y a lieu d'en saisir le Conseil de discipline* ». En d'autres termes, non seulement la voix du Conseil de discipline était purement consultative,

⁶⁴⁰ Loi n° 54 du 2 octobre 1965 qui prévoit la création de la Commission supérieure de discipline des fonctionnaires et les dispositions concernant leur licenciement. Cette Commission était connue par « *le Conseil général de discipline* ». Cependant, cette appellation fut remplacée par « *la Commission supérieure de discipline* » par l'Art. 3 du décret-loi n° 11 du 23 mars 1965 qui a disposé que : « *le terme « Conseil général de discipline » sera substitué par « la Commission supérieure de discipline » dans n'importe quel loi ou texte qui le régissent* ».

⁶⁴¹ Arrêté n° 479 du 5 février 1921 (qualifié comme statut général des fonctionnaires au Liban durant cette période-là) ; *Rec. Grand Liban*, 1 septembre 1920 et 31 décembre 1923, p. 33 (partie française).

⁶⁴² *Ibid.*, Art. 7.

mais en plus, elle compromettait davantage encore en matière de « *garanties disciplinaires* », et plus généralement en matière de « *procès équitable* », la consultation même du Conseil de discipline qui était « *souverainement* » facultative pour le gouverneur.

Cependant, en 1921, le droit disciplinaire libanais fit un pas sur la voie des garanties disciplinaires. En effet, dans l'arrêté n° 779 du 31 août 1921, la consultation du Conseil de discipline est devenue obligatoire quand il s'agissait d'infliger deux peines extrêmes de l'échelle, à savoir la rétrogradation et la révocation⁶⁴³. En 1925, le gouverneur Cayla fit encore mieux en imposant la consultation dudit Conseil pour les quatre sanctions les plus graves : radiation du tableau d'avancement, mise en disponibilité d'office, rétrogradation et révocation⁶⁴⁴.

Trois ans plus tard, l'arrêté n° 3008 du 29 mars 1928⁶⁴⁵ révisa complètement la structure du Conseil de discipline, éliminant de sa composition le chef du service intéressé, le chef du bureau du personnel et le fonctionnaire du même grade que l'inculpé⁶⁴⁶. Il y introduisit, par contre, un membre de nature nouvelle : l'inspecteur administratif.

Dans le décret n° 7305 du 1 octobre 1930⁶⁴⁷, les pouvoirs disciplinaires du gouverneur passent au président du Conseil. Cependant, au cas où la mesure prise par ce dernier n'est pas conforme à l'avis du Conseil de discipline, la décision définitive appartient au Conseil des ministres et n'est susceptible d'aucun recours⁶⁴⁸. Pour la procédure, ce décret de 1930 ne fit que reprendre la substance de l'arrêté n° 3027 du 9 mars 1925. Mais le décret n° 7305 de 1930 fut rapporté par le décret n° 14 du 14 mai 1932⁶⁴⁹ et ainsi l'on retomba dans le statut *quo ante*

⁶⁴³ Arrêté n° 779 du 31 août 1921, *Rec. Grand Liban*, 1 septembre 1920 et 31 décembre 1923, p. 36 (partie française).

⁶⁴⁴ Art. 9 de l'arrêté n° 3021 du 9 mars 1925, *Rec. Grand Liban*, 1 janvier 1924 et 31 décembre 1925, p. 111 (partie française) ; Signalons aussi, à l'actif de cette réglementation de 1925, le soin qu'elle manifesta à détailler la procédure disciplinaire, y ménageant les droits de la défense et la possibilité pour l'intéressé de se faire assister d'un défenseur (Art. 11 de l'arrêté n° 3021 du 9 mars 1925).

⁶⁴⁵ Arrêté n° 3008 du 29 mars 1928, *J.O.L* 1928, n° 2153.

⁶⁴⁶ La composition du Conseil de discipline d'après l'arrêté n° 479 du 5 février 1921 c'était comme le suivant : le secrétaire général ou son délégué : président ; le chef du bureau du personnel : rapporteur ; le directeur et le conseiller du service intéressé : membres ; un chef de bureau de l'Administration centrale ou un fonctionnaire du grade correspondant : membre ; un fonctionnaire du grade de l'inculpé, mais au besoin que possible plus ancien que lui : membre.

⁶⁴⁷ Le décret n° 7305 du 1 octobre 1930, *J.O.L* 1930, n° 2405.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, Art. 13.

⁶⁴⁹ Le décret n° 14 du 14 mai 1932, *J.O.L* 1932, n° 2658.

de 1925. Toutefois, le décret n° 112 du 6 juin 1932⁶⁵⁰ révisa la composition du Conseil de discipline, y faisant réapparaître le fonctionnaire de même grade que l'inculpé et le directeur du service intéressé comme simple rapporteur⁶⁵¹.

Dans cette époque assez mouvementée de l'histoire du Conseil de discipline, il est de constance que l'organisme n'ait qu'une voix consultative, la décision finale étant en réalité du ressort du pouvoir politique.

2. Le pouvoir délibérant de 1953-1965

Avec le décret-loi n° 13 du 7 janvier 1953 une ère nouvelle s'ouvre pour le Conseil de discipline libanais. Il se voit, en effet, octroyer d'un pouvoir autonome de décision. Cette deuxième phase fut marquée par de nombreux progrès qui permirent au Conseil disciplinaire de pouvoir prononcer des sanctions et non plus d'émettre seulement des avis sur les sanctions à infliger. Toutefois, ce pouvoir de décision du Conseil de discipline ne s'étend qu'aux sanctions suivantes : l'avertissement, le blâme, la retenue de traitement pour un maximum de cinq jours et la retenue de traitement pour un maximum de trente jours⁶⁵². Quant aux autres sanctions, il est nécessaire de prendre une décision exécutoire de l'autorité compétente, tout comme le passé⁶⁵³.

Un deuxième apport important est issu du décret-loi n° 13 du 7 janvier 1953. Le Conseil de discipline se voit adjoindre un commissaire de gouvernement. Ce dit décret-loi établit les règles de procédure qui ne varieront guère avant 1965. Ainsi, c'est l'autorité investie du pouvoir de nomination qui, à la majorité des voix de ses membres, traduit le fonctionnaire en Conseil de discipline, communique le dossier à l'inculpé, procède à l'audition du fonctionnaire⁶⁵⁴.

Pour terminer, en 1953, le Conseil de discipline, doté d'un certain pouvoir autonome de décision, a pris une allure assez « *juridictionnalisée* ». Toutefois, le législateur libanais a

⁶⁵⁰ Le décret n° 112 du 6 juin 1932, *J.O.L* 1932, n° 2668 et rectificatif n° 2775 du 7 février 1933.

⁶⁵¹ *Ibid.*, art. 1 et 2.

⁶⁵² Art. 36, 42 et 57 du décret-loi n° 13 du 7 janvier 1953, qualifié comme statut général des fonctionnaires au Liban durant cette phase.

⁶⁵³ Art. 36, 42 et 57 du statut du 7 janvier 1953.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, Art. 38, 41 et 42.

considéré que ces évolutions étaient insuffisantes et qu'il fallait passer à une troisième phase qui est toujours de vigueur aujourd'hui.

3. La juridictionnalisation systématique de 1965 à aujourd'hui

L'année 1965 fut assez fertile du point de vue disciplinaire. Le Président de la République, installé au pouvoir en 1964, adressait un message à la Nation où il mettait l'accent sur le rôle indispensable que doivent jouer les services publics dans la vie des Etats modernes. Il proclamait notamment l'urgence d'une « *épuration administrative* » comme condition fondamentale préalable à toute réforme.

C'est dans cette atmosphère que le Parlement a adopté la loi n° 54 du 2 octobre 1965 a mis en place la Commission supérieure de discipline – anciennement connu à l'origine comme le Conseil supérieur de discipline – composée d'un président, de deux membres travaillant à plein temps et de deux membres suppléants⁶⁵⁵. Cette Commission a pour rôle essentiel de s'occuper à plein temps et d'une façon permanente de l'examen des infractions pour lesquelles les fonctionnaires inculpés lui sont déférés⁶⁵⁶. Elle dispose d'une vaste compétence disciplinaire que les Conseils disciplinaires au Liban n'ont jamais connue. Dorénavant, elle peut infliger n'importe qu'elle sanctions disciplinaires provenant de toute l'échelle statutaire⁶⁵⁷.

Quant à la compétence *ratione personae* dont jouit cette Commission, elle englobe tous les fonctionnaires permanents, temporaires et contractuels, les employés permanents, temporaires et contractuels, salariés des Administrations publiques, municipalités, établissements publics et tous les offices autonomes relevant de l'Etat et ses municipalités⁶⁵⁸. En revanche, cette compétence ne comprend pas les membres des deux organes de l'Inspection centrale et du Conseil de la fonction publique, les magistrats, l'armée, les Forces de Sécurité Intérieure et de la Sûreté Générale, les agents civils de l'armée, des Forces de Sécurité Intérieure et de la Sûreté Générale, de même que les membres du corps éducatif de l'université

⁶⁵⁵ Art. 13 al. 2-A de la loi n° 54 du 2 octobre 1965.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, Art. 13 al. 1-A.

⁶⁵⁷ Art. 13 al. 1-B de la loi n° 54 du 2 octobre 1965.

⁶⁵⁸ *Ibid.*, Art. 13 al. 1-B.

libanaise⁶⁵⁹. La compétence *ratione personae* de la Commission supérieure de discipline est donc similaire à celle de l'Inspection centrale. Il est évident que la quasi-totalité des fonctionnaires relève de la compétence disciplinaire de ces deux autorités.

En ce qui concerne la phase procédurale devant la Commission supérieure de discipline, le fonctionnaire est déféré devant cette Commission selon un décret ou une décision de l'autorité qui jouit de la compétence de nomination ou selon une décision du Comité de l'Inspection centrale. Le décret ou la décision de convocation sont notifiés à la Commission d'après le commissaire du gouvernement⁶⁶⁰ et aux Administrations compétentes auxquelles appartient le fonctionnaire inculqué⁶⁶¹.

L'Administration compétente auxquelles appartient le fonctionnaire inculqué prépare un dossier complet de l'affaire et le transmet au commissaire du gouvernement⁶⁶². Ce dernier étudie minutieusement le dossier et formule ses propres conclusions qu'il adresse avec le dossier au président de la Commission⁶⁶³. Ces conclusions doivent expliquer en détail l'infraction, les éléments de preuve, les textes et toutes les propositions⁶⁶⁴. De plus, le commissaire peut demander à l'inculpé toutes les explications qu'il estime nécessaire⁶⁶⁵.

Ensuite, le président de la Commission convoque le Conseil de Commission dans le délai d'une semaine à compter de la date de réception du dossier⁶⁶⁶. Les audiences du Conseil se tiennent à huit-clos⁶⁶⁷ en présence du commissaire du gouvernement⁶⁶⁸, de l'inculpé en

⁶⁵⁹ *Ibid.*, Art. 13 al. 1-C (le pouvoir disciplinaire de ledits personnels est conféré à des organismes spéciaux).

⁶⁶⁰ C'est un inspecteur général choisi du cadre de l'inspection centrale. Art. 13 al. 2-C de la loi 54 du 2 octobre 1965.

⁶⁶¹ Art. 3 al. 2 du décret n° 7236 du 8 mai 1967 portant organisation de la Commission supérieure de discipline au Liban.

⁶⁶² Ce dossier comprend aussi une attestation affirmant que l'Administration n'a guère aucun autre document relatif à l'affaire. En somme, le dossier personnel du fonctionnaire résume son statut actuel, la date de nomination, son numéro financier, son grade, sa classe ainsi que toutes les sanctions, récompenses et appréciations qui le concernent. Art. 5 du décret n° 7236 du 8 mai 1967 portant organisation de la Commission supérieure de discipline au Liban.

⁶⁶³ Dans un délai d'un mois à compter de la date de réception du dossier. Art. 12 al. 2 du décret n°7236 du 8 mai 1967.

⁶⁶⁴ Art. 12 al. 2 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁶⁵ Art. 59 al. 1 du statut général des fonctionnaires au Liban.

⁶⁶⁶ Art. 59 al. 2 du statut général des fonctionnaires au Liban et Art. 16 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁶⁷ Art. 59 al. 3 du statut général des fonctionnaires au Liban et Art. 17 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁶⁸ Art. 13 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

personne⁶⁶⁹, de son défenseur au cas où il en a choisi un⁶⁷⁰ et de tous les membres du Conseil de la Commission⁶⁷¹.

A ce stade, la Commission supérieure de discipline dispose des pouvoirs suivants : elle peut demander de l'Administration concernée le dossier personnel du fonctionnaire inculpé ainsi que tout autre document qui lui semble utile⁶⁷² ; convoquer les organismes qui étaient chargés de l'enquête pour entendre leur témoignage et prendre les informations nécessaires⁶⁷³ ; écouter le témoignage des fonctionnaires après leur avoir fait prêter le serment suivant : « *je jure devant Dieu de dire, dans mon témoignage, la vérité, toute la vérité et rien que la vérité* », toutefois, le témoignage n'est pas accepté de ceux qui n'ont pas la capacité juridique⁶⁷⁴, ni les ascendants et les descendants du fonctionnaire inculpé, ni de ses frères ou sœurs ou de ceux qui sont de même degré, que ces derniers, par la voie de l'alliance, ni de l'époux ou de l'épouse même après le divorce, ni des serviteurs du fonctionnaire tant qu'ils travaillent encore chez lui⁶⁷⁵.

Si l'inculpé ou le fonctionnaire témoin commettent une infraction durant le procès, la Commission peut immédiatement le sanctionner conformément aux compétences dont elle jouit. Selon un procès-verbal qu'elle transcrit, elle défère l'inculpé ou le fonctionnaire témoin aux instances juridiques compétentes si l'infraction commise est de nature pénale⁶⁷⁶. Elle peut en outre demander l'aide des Forces de Sécurité, le cas échéant⁶⁷⁷. De même, si la Commission a prouvé durant le procès que le fonctionnaire poursuivi a commis une infraction qui n'est pas mentionnée dans le décret ou dans la décision de saisine⁶⁷⁸, elle peut demander au commissaire du gouvernement, des Administrations spécialisées ou de l'Inspection centrale d'investiguer sur ces erreurs et de lui envoyer les résultats issus de ces rapports en vue de décider

⁶⁶⁹ Art. 59 al. 5 du statut général des fonctionnaires au Liban et Art. 26 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁷⁰ Art. 25 al. 2 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁷¹ Sachant que tout membre absent est remplacé par un membre du corps suppléant. Art. 59, al. 3 du statut général et Art. 17 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁷² Art. 28 al. 1 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁷³ Art. 28 al. 1 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁷⁴ *Ibid.*, Art. 30 al. 1.

⁶⁷⁵ Art. 30 al. 2, 3 et 4 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁷⁶ Art. 53 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁷⁷ *Ibid.*, Art. 55.

⁶⁷⁸ Ou s'il est prouvé qu'un autre fonctionnaire est complice de l'infraction, et qu'il ne s'est pas présenté devant la Commission, ou s'il est prouvé qu'une autre infraction a eu lieu par un autre fonctionnaire non mentionné.

conformément à ses compétences⁶⁷⁹. Une fois la procédure achevée, le commissaire du gouvernement prononce, oralement ou par écrit, sa lecture finale à propos de l'affaire en question⁶⁸⁰ tout en donnant le droit au fonctionnaire inculpé ou à son défenseur de faire part de leurs dernières revendications⁶⁸¹.

La fin du procès est ainsi déclarée et les membres de la Commission se réunissent pour examiner les notes et décider⁶⁸². Elle peut encore préciser une autre date pour la déclaration de sa décision dans un délai maximal de quinze jours à compter de la date de la fin du procès⁶⁸³. La Commission doit achever le procès et donner son verdict dans un délai de deux mois à compter de la première audience⁶⁸⁴. Toutefois, ce délai peut être prolongé conformément à une décision motivée de la Commission supérieure de discipline⁶⁸⁵. Or, le législateur libanais n'a pas précisé le délai du prolongement, ce qui nous mène à dire qu'afin d'assurer la sécurité juridique, la prolongation doit être prononcée pour un délai identique, soit pour une durée maximale de deux mois.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, Art. 54 et Art. 2 de la loi n° 201 du 26 mai 2000.

⁶⁸⁰ Art. 31 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

⁶⁸¹ *Ibid.*, Art. 32.

⁶⁸² A l'unanimité des voix ou la simple majorité (Art. 35 du décret n° 7236 du 8 mai 1967).

⁶⁸³ *Ibid.*, Art. 34.

⁶⁸⁴ *Ibid.*, Art. 37 et Art. 59 al. 6 du statut général des fonctionnaires au Liban.

⁶⁸⁵ Art. 38 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

Section II

La suspension disciplinaire provisoire

La poursuite pénale met la personne poursuivie dans une situation critique puisqu'il risque d'être privé en cas de détention provisoire de sa liberté dès le déclenchement de l'enquête, et probablement tout au long du déroulement de la poursuite⁶⁸⁶. Les systèmes pénaux franco-libanais ont recours à cette mesure avant que le jugement d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction soit définitif⁶⁸⁷.

Le fondement de la privation de la liberté, dans un délai⁶⁸⁸ et pour des motifs graves⁶⁸⁹ légitimement déterminé, est traditionnellement justifié par la nécessité de préserver la société contre des actes qu'aurait commis le suspect en liberté. Cette mesure est possible s'il existe un risque envisageable contre la société. Ce risque peut-être le renouvellement de l'infraction,

⁶⁸⁶ V. *supra* p. 142-144.

⁶⁸⁷ Le législateur a investi la pouvoir de détention provisoirement la personne objet d'une poursuite pénale au juge des libertés et de la détention (JLD) en France (Art. 145 al. 1 du C.P.P français) et au juge d'instruction au Liban (Art. 107 al. 3 du C.P.P libanais *op. cit.*).

⁶⁸⁸ Le délai de la détention provisoire ne peut être, en principe et dans les cas normales, supérieur à douze mois après la prolongation légale au Liban (Art. 108 al. 2 du C.P.P libanais « à l'exception des crimes d'homicide et de ceux liés aux stupéfiants et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, des crimes présentant un grave danger, des crimes de terrorisme et des cas où l'intéressé a déjà fait l'objet d'une peine criminelle, la détention provisoire ne peut dépasser six mois en matière criminelle, renouvelables une seule fois par ordonnance motivée ») et douze mois au principe en France avec une possibilité des prolongations légale pour une durée raisonnable (Art. 145-1 et 145-2 du C.P.P français).

⁶⁸⁹ Le législateur a nommé les motifs de la détention provisoire par l'Art. 144 du C.P.P en France « la détention provisoire ne peut être ordonnée ou prolongée que s'il est démontré, au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure, qu'elle constitue l'unique moyen de parvenir à l'un ou plusieurs des objectifs suivants et que ceux-ci ne sauraient être atteints en cas de placement sous contrôle judiciaire ou d'assignation à résidence avec surveillance électronique : 1° Conserver les preuves ou les indices matériels qui sont nécessaires à la manifestation de la vérité ; 2° Empêcher une pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ; 3° Empêcher une concertation frauduleuse entre la personne mise en examen et ses coauteurs ou complices ; 4° Protéger la personne mise en examen ; 5° Garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice ; 6° Mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement ; 7° Mettre fin au trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public provoqué par la gravité de l'infraction, les circonstances de sa commission ou l'importance du préjudice qu'elle a causé. Ce trouble ne peut résulter du seul retentissement médiatique de l'affaire. Toutefois, le présent alinéa n'est pas applicable en matière correctionnelle » et l'Art. 107 al. 4 du C.P.P libanais « le juge d'instruction doit (...) démontrer les motifs factuels et matériels, de la détention provisoire devant constituer la seule mesure à même de sauvegarder les preuves à charge ou les traces matérielles de l'infraction, d'empêcher que les témoins ou les victimes ne fassent l'objet de pressions, ou d'empêcher le défendeur de prendre contact avec ses co-auteurs ou avec ses complices ou ses instigateurs, ou devant tendre à la protection du défendeur, à la cessation des effets de l'infraction, à la prévention de nouvelles infractions ou de la fuite du défendeur ou à la protection de l'ordre public contre toute atteinte pouvant résulter de l'infraction ». Certes, tous ces motifs sont basés sur indices et motifs grave.

la commission d'actes qui entravent à la justice et la fuite. Cette mesure peut servir de moyen utile garantissant l'efficacité des instructions parce qu'elle empêche le suspect de faire disparaître les traces de l'infraction, de suborner les témoins et de se concerter avec ses complices.

Pour des raisons analogues et afin de protéger le service public, l'autorité disciplinaire compétente en France comme au Liban dispose d'une prérogative semblable à la détention provisoire qui se manifeste par la mesure de la suspension disciplinaire provisoire. Il convient donc d'analyser le caractère et la gravité de la faute conduisant à la suspension (§1) et par la suite de déterminer son délai et ses conséquences sur le fonctionnaire suspendu (§2).

§1. Le caractère de la suspension et de la faute conduisant à la suspension

Les termes « suspension disciplinaire provisoire » reflète le caractère de la mesure : suspension préventive ou mesure d'empêchement (A). En effet, elle ne peut être prononcée qu'à l'encontre des fonctionnaires à l'égard desquelles il existe des indices sérieux ou concordants laissant supposer qu'ils ont commis une faute d'une certaine gravité (B).

A. Le caractère de la suspension

La suspension est une mesure provisoire qui n'est pas de caractère disciplinaire mais de caractère urgent et conservatoire⁶⁹⁰. Il s'agit d'écarter un fonctionnaire qui fait l'objet d'une poursuite disciplinaire ou pénale de l'exercice de ses fonctions d'une manière provisoire⁶⁹¹. Elle est destinée à préserver l'intérêt du service en garantissant son bon fonctionnement.

Puisque la suspension n'a pas un caractère disciplinaire et est décidée en cas d'urgence, elle est prononcée sans formalités. En d'autres termes, elle n'a pas à être motivée⁶⁹² et il n'est

⁶⁹⁰ CH. Hellen, « *La suspension dans la fonction publique* », *RDP* 1980, p. 417.

⁶⁹¹ C.E., 13 juillet 1966, « *Fédér. de l'éducation nationale et synd. Génér. de l'éducation nationale (CFTC)* », *Rec.*, p. 497, *AJDA* 1967, p. 51, *Concl. Rigaud* ; C.E., 7 novembre 1986, « *Edwige* », *Rec.*, p. 592 ; C.E.L, 1 octobre 1965, « *Salam* », *Rec.*, p. 240 ; C.E.L, 6 janvier 1994, « *Al-Ghonayyeb* », *RJA* 1995, p. 220 ; C.E.L, 22 avril 1997, « *Ibrahim El Khoury* », *RJA* 1998, p. 437.

⁶⁹² C.E., 7 novembre 1986, « *Edwige* », *Rec.*, p. 592.

pas nécessaire de la faire précéder de la communication du dossier⁶⁹³ ou d'autres formalités liés aux droits de la défense⁶⁹⁴. La suspension a pour finalité principal la protection du service. Il s'agit d'une part, de restaurer un climat de sérénité au sein de ce dit service, dans l'intérêt même du fonctionnaire poursuivi. Et d'autre part, « *d'éviter le scandale ou la gêne que peut causer la présence effective dans un emploi public d'un fonctionnaire soupçonné d'une faute grave* »⁶⁹⁵.

La jurisprudence affirme que le fonctionnaire suspendu est écarté provisoirement de ses fonctions. Toutefois, le lien qui l'unit au régime statutaire n'est pas rompu. Le fonctionnaire suspendu est toujours considéré comme étant en activité. Autrement dit, il est toujours soumis aux obligations professionnelles comme par exemple celle consistant à ne pas exercer des activités qui contredisent la mission du corps auquel il appartient⁶⁹⁶. En ce sens, le Conseil d'Etat précise qu'au regard du caractère provisoire de la suspension, l'emploi occupé par l'intéressé ne peut être vacant. L'Administration ne peut pas attribuer cet emploi à un autre fonctionnaire du fait qu'il n'existe pas de vacance d'emploi dans les fonctions occupées en cas de suspension. De telle sorte qu'en cas de délégation, la mesure serait entachée d'un excès de pouvoirs. Le Conseil d'Etat a considéré que « (...) *compte tenu de la nature essentiellement provisoire d'une mesure de suspension, celle-ci ne peut avoir pour effet de rendre vacant l'emploi occupé par le fonctionnaire qui est frappé (...)* »⁶⁹⁷. Afin de pallier à cette absence, l'Administration peut nommer un agent non titulaire pour occuper temporairement le poste⁶⁹⁸.

⁶⁹³ C.E., 6 novembre 1946, « *Dumeseil* », *Rec.*, p. 256.

⁶⁹⁴ C.E., 23 janvier 1953, « *Sieur Chong-Wa* », *Rec.*, p. 34 ; C.E., 1 décembre 1967, « *Sieur Bô* », *Rec.*, p. 458 ; C.E., 22 septembre 1993, « *Sergène* », *Rec.*, p. 851.

⁶⁹⁵ Concl. Rigaud sur C.E., Ass., 13 juillet 1966, « *Féd. de l'Educ. Nat.* », *Rec.*, p. 497, *AJDA* 1967.

⁶⁹⁶ C.E., Ass., 16 novembre 1959, « *Renaudot* », *Rec.*, p. 434.

⁶⁹⁷ C.E., 8 avril 1994, « *Gabolde* », *Rec.*, p. 185, *RFDA* 1994, p. 477.

⁶⁹⁸ C.E., 8 avril 1994, « *M.X* », req n° 145780.

B. La gravité d'une faute conduisant à la suspension

En France comme au Liban, le législateur a engagé l'autorité hiérarchique à suspendre tout fonctionnaire poursuivi.

En particulier, le statut général de la fonction publique en France a confié à l'autorité hiérarchique le pouvoir de suspendre un fonctionnaire poursuivi, en disposant qu'« *en cas de faute grave commise par un fonctionnaire, (...) l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire* »⁶⁹⁹. Le Conseil d'Etat a mis en œuvre cette disposition de manière stricte tout en considérant que la suspension d'un fonctionnaire est une mesure traditionnelle que peut prendre l'autorité hiérarchique. Il a ainsi considéré qu'« *il appartient à l'autorité qualifiée, lorsqu'elle estime que l'intérêt du service l'exige, d'écarter provisoirement de l'exercice de son emploi (...)* »⁷⁰⁰.

De même, le statut général de la fonction publique au Liban a consacré à l'autorité hiérarchique le droit de suspendre un fonctionnaire en disposant que « *le fonctionnaire est déféré à la Commission supérieure de discipline selon un décret ou une décision de l'autorité qui a le droit de nomination ou selon une décision prise par le Comité de l'Inspection centrale. Or, le décret ou la décision de convocation à la Commission supérieure de discipline peut suspendre provisoirement le fonctionnaire de l'exercice de ses fonctions* »⁷⁰¹. Ainsi, il ressort du décret-loi portant création de l'Inspection centrale au Liban que « *l'inspecteur général et les inspecteurs (...) doivent prendre toutes les mesures nécessaires qu'exige la sécurité de l'enquête y compris la suspension provisoire des fonctionnaires sur lesquelles l'inspection est déclenchée. Toutefois, cette dernière mesure doit être notifiée au ministre concerné durant vingt-quatre heures pour prendre une décision finale et également au directeur de l'Inspection centrale pour en prendre connaissance* »⁷⁰².

Le législateur libanais a ainsi consacré à l'autorité hiérarchique la prérogative de suspendre provisoirement un fonctionnaire, même dans l'hypothèse où les inspecteurs font

⁶⁹⁹ Art. 30 al. 1 de la loi n° 83-634 du juillet 1983.

⁷⁰⁰ C.E., 19 octobre 1938, « *Cne de Blida* », *Rec.*, p. 774.

⁷⁰¹ Art. 58 al. 1 et 2 du statut général des fonctionnaires libanais.

⁷⁰² Art. 16 al. 4 du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959 portant création de l'Inspection centrale au Liban.

suspendre provisoirement le fonctionnaire, objet de l'inspection. En effet, l'inspecteur doit, conformément au texte relatif et à la jurisprudence⁷⁰³ libanaise, informer le ministre concerné à propos de la suspension dans un délai maximal de vingt-quatre heures afin qu'il prenne une décision finale puisque ce dernier est le supérieur hiérarchique dans son Administration. En France, le Conseil d'Etat affirme qu'en cas de délégation du pouvoir disciplinaire, le pouvoir de prononcer la suspension est aussi transféré⁷⁰⁴. Or, au Liban, la situation est tout à fait différente parce que le droit libanais ne dispose pas d'un texte qui autorise manifestement la délégation du pouvoir disciplinaire comme ce qui a pu être affirmé par le Conseil d'Etat libanais⁷⁰⁵.

Néanmoins, la jurisprudence affirme que l'autorité hiérarchique ne peut prononcer la décision de suspension que s'il existe une faute grave sans quoi la décision serait entachée d'erreur et par la suite serait annulée⁷⁰⁶. De telle sorte que la faute doit être non seulement grave mais aussi présumée imputable au fonctionnaire pour que la décision de suspension soit légale. C'est pourquoi, la décision ne peut se fonder sur un seul indice car elle peut être viciée par le juge de l'excès de pouvoir et ensuite annulée puisque les faits en cause ne sont pas assez graves et suffisants pour qu'elle soit justifiée⁷⁰⁷. Pourtant, si une présomption sérieuse de faute grave est établie, le juge administratif peut confirmer la légalité de la décision de suspension. La présomption sérieuse est acceptable quand les faits qui la justifient ont un caractère de vraisemblance et qu'ils sont soutenus par certaines pièces du dossier⁷⁰⁸. Ceci a été confirmé par le Conseil d'Etat, en considérant que « *les faits invoqués à l'appui de la suspension doivent avoir un caractère de vraisemblance suffisant* »⁷⁰⁹.

En résumé, l'autorité hiérarchique ne peut pas prendre une décision de suspension à l'encontre d'un fonctionnaire dont la faute commise ne serait pas grave. En cas contraire, elle

⁷⁰³ C.E.L., 22 avril 1997, « *Ibrahim El Khoury* », *RJA* 1998, p. 437.

⁷⁰⁴ C.E., 22 novembre 2004, « *Ministre de l'Education nationale* », req. n° 244515, *Rec.*, Tables ; cah. fonct. pub. 2005, n° 241, p. 32, Concl. I. de Silva.

⁷⁰⁵ C.E.L., 21 juin 1978, « *Gadban* », *op.cit.* ; C.E.L., novembre, 1969, « *Gestion de la construction* », *Rec.*, p. 56 ; C.E.L., janvier 1994, « *El Mor* », req. n° 8, *Rec.* 1995, p. 224.

⁷⁰⁶ C.E., 24 juin 1977, « *Dame Deleuse* », *Rec.*, p. 294 ; C.E., 29 janvier 1988, « *Moine* », *Rec.*, Tables p. 867 ; C.E.L., 3 février 1971, « *S.A.* », *Rec.*, p. 111 ; C.E.L., 10 mai 1972, « *Al-Jannah* », *Rec.*, p. 214.

⁷⁰⁷ C.E., Sect., 24 juin 1977, « *Dame Delense* », *Rec.*, p. 294.

⁷⁰⁸ C.A.A de Lyon, 26 juin 2000, « *Mlle X.* », req. n° 97LY02382.

⁷⁰⁹ C.E., 2 mars 1979, « *Cne. D'Asnières-sur-Oise* », *Rec.*, p. 92.

serait annulée et pourrait exposer le fonctionnaire inculqué à un préjudice moral ou matériel⁷¹⁰. C'est pourquoi chaque suspension prononcée sans l'existence d'une faute grave est considérée comme étant une illégalité donnant lieu à une prérogative d'indemnisation⁷¹¹.

§2. Le délai et la conséquence de la suspension

Le fonctionnaire poursuivi peut être suspendu par l'autorité hiérarchique. Si la décision de suspension est prise en l'absence d'un texte qui la régleme ou détermine sa durée, elle se fait alors sous l'appréciation de l'autorité compétente qui a pris cette décision et sous le contrôle du juge administratif qui condamne tout abus portant atteinte à l'utilisation de ce pouvoir. Cependant, la jurisprudence affirme que s'il existe des textes qui réglent la durée de la suspension, ils doivent être appliqués tout en expliquant leur nécessité afin d'assurer l'intérêt public et l'intérêt de la fonction publique elle-même. Cela, sans jamais négliger les droits légitimes du fonctionnaire suspendu qui sont consacrés par des textes législatifs et doivent être mis en œuvre⁷¹².

Ainsi, via le statut général, le législateur français retient que la « *situation (du fonctionnaire suspendu) doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Si, à l'expiration d'un délai de quatre mois, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire, le fonctionnaire qui ne fait pas l'objet de poursuites pénales est rétabli dans ses fonctions* »⁷¹³.

Il ressort de ce texte que la suspension est, en principe, prononcée en France pour une durée maximale de quatre mois, après quoi le fonctionnaire, qui ne fait pas l'objet d'une poursuite pénale, reprend automatiquement ses fonctions. Or, la faculté de prononcer une telle sanction n'est pas pour autant exclue⁷¹⁴. Dans un arrêt du Conseil d'Etat, il ressort que l'expiration du délai de quatre mois et le retour du fonctionnaire à ses fonctions n'a pas pour effet d'effacer l'illégalité de la décision de suspension si elle est viciée si bien que le

⁷¹⁰ C.E., 26 juin 1954, « *Reinhart* », *Rec.*, p. 397 ; C.E.L., 7 mai 1968, « *Chouhayeb* », *Rec.*, p. 140 ; C.E.L., 10 mai 1972, « *Al-Jarah* », *Rec.*, p. 214.

⁷¹¹ CAA de Paris, 17 octobre 2006, « *M.X.* », req. n° 03PA04251.

⁷¹² C.E., 26 juin 1959, « *Reinhart* », *Rec.*, p. 397.

⁷¹³ Art. 30 al. 2 et 3 du statut général des fonctionnaires en France.

⁷¹⁴ C.E., 10 juin 1964, « *Brugère* », *Dr.adm.* 1964, n° 363 ; *RDP* 1964, p. 1242 ; C.E., 12 février 1988, « *Mme Alezra* », *D.* 1988, *SC*, 269 *Obs. F. Florens*.

fonctionnaire a toujours le droit de recourir contre cette décision durant le délai légal déterminé⁷¹⁵.

Dans l'hypothèse où le fonctionnaire suspendu fait objet d'une poursuite pénale, il est rétabli dans ses fonctions « à l'expiration du même délai (quatre mois) » si « les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle »⁷¹⁶. Lorsque les mesures décidées par l'autorité judiciaire font obstacle à l'intérêt du service, le fonctionnaire, objet d'une poursuite pénale, n'est pas rétabli dans ses fonctions. Il ne reste pas suspendu et ne reste donc pas sans emploi. Suite à la modification de l'article 30 du statut général par l'article 26 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016⁷¹⁷, le législateur français dispose que « sur décision motivée (...) il peut être affecté provisoirement par l'autorité investie du pouvoir de nomination, sous réserve de l'intérêt du service, dans un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est, le cas échéant, soumis » et qu'« à défaut, il peut être détaché d'office, à titre provisoire, dans un autre corps ou cadre d'emplois pour occuper un emploi compatible avec de telles obligations. (...) L'affectation provisoire ou le détachement provisoire prend fin lorsque la situation du fonctionnaire est définitivement réglée par l'administration ou lorsque l'évolution des poursuites pénales rend impossible sa prolongation ».

En l'absence de définition textuelle de la notion de « poursuite pénale », la jurisprudence l'a considérée comme étant la mise en œuvre de l'action publique soit à l'initiative du procureur de la République, soit à l'initiative de la partie lésée⁷¹⁸. L'action publique à l'initiative d'une partie lésée est directement mise en mouvement suite au dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction⁷¹⁹. En revanche, le dépôt d'une simple plainte ou bien la décision d'ouverture d'une enquête préliminaire n'est

⁷¹⁵ C.E., 31 mai 1989, « Tronchet », *DR. adm.* 1989, n° 339.

⁷¹⁶ Art. 30 al. 3 du statut général des fonctionnaires en France.

⁷¹⁷ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁷¹⁸ C.E., Sect., 19 octobre 1993, « Védrenne », *Rec.*, p. 323, req. n° 74235.

⁷¹⁹ C.E., 3 mai 2002, « La poste C. / F bre », req. n° 239436.

pas suffisante pour la mise en mouvement de l'action publique puisqu'il s'agit de mesures d'information⁷²⁰.

Il ressort donc que le législateur français ait traité explicitement la notion de durée de suspension, à l'inverse du législateur libanais. Ce dernier a affirmé dans le statut général que « *le fonctionnaire reste suspendu jusqu'à ce que la Commission supérieure de discipline tranche sa situation ou jusqu'à ce que l'autorité qui l'a renvoyé en discipline retire sa décision de saisine* »⁷²¹.

Dans cette mesure, il convient de s'interroger sur la situation pécuniaire du fonctionnaire suspendu, en France ainsi qu'au Liban, durant la phase de suspension.

En France, le statut général dispose que durant la période de quatre mois initial de suspension et à l'exception à la règle du service fait que « *le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires* »⁷²². De plus, « *le fonctionnaire qui, en raison de poursuites pénales, n'est pas rétabli dans ses fonctions, affecté provisoirement ou détaché provisoirement dans un autre emploi peut subir une retenue, qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération mentionnée au deuxième alinéa (de cet article). Il continue, néanmoins, à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille* »⁷²³. A ce stade de la réflexion, le Conseil d'Etat en France consacre les principes suivants.

En premier lieu, en cas de poursuite disciplinaire ou pénale imposée à l'encontre d'un fonctionnaire, ce dernier peut continuer à tomber sous le coup de la suspension⁷²⁴. En fait, lorsque le fonctionnaire tombe sous le coup d'une détention provisoire prononcée pénalement, l'autorité disciplinaire n'est pas forcée de prendre parallèlement une décision de suspension provisoire à l'encontre de ce dernier. En effet, elle dispose dans ce domaine d'une compétence discrétionnaire assez vaste. Or, la décision de la détention provisoire appliquée au

⁷²⁰ C.E., Sect., 19 novembre 1993, « *Vedrenne* », *op. cit.* (Suspension illégale au-delà de quatre mois d'un fonctionnaire qui fait l'objet d'une enquête préliminaire à la suite d'une simple plainte pour détournement de fonds publics).

⁷²¹ Art. 58 al. 2 du statut général des fonctionnaires au Liban.

⁷²² Art. 30 al. 2 du statut général des fonctionnaires en France.

⁷²³ *Ibid.*, Art. 30 al. 5.

⁷²⁴ C.E., Sect., 19 novembre 1993, « *Védrenne* », req. n° 74235, *Rec.*, p. 323.

fonctionnaire ne dépend pas de la suspension disciplinaire. Rien n'empêche l'exécution des deux décisions à la fois puisqu'il n'existe aucune incompatibilité entre les eux⁷²⁵. Cependant, l'autorité se contente d'appliquer les textes et lois juridiques liés à ce sujet et à sa rémunération⁷²⁶.

En deuxième lieu, après la période initiale de suspension, si aucune sanction disciplinaire ou pénale n'est prononcée contre le fonctionnaire suspendu, ce dernier peut revendiquer le paiement de la totalité ou de la moitié de sa rémunération correspondant à la période de sa suspension⁷²⁷. Il continue en outre de jouir des droits de l'avancement d'échelon et de grade parce que d'une part, il n'existe aucun texte législatif qui le prive explicitement de ce droit et d'autre part, le retard d'avancement d'échelon et de grade est considéré comme étant une sanction disciplinaire par le droit français⁷²⁸.

Enfin, l'autorité disciplinaire ne se borne pas à un délai déterminé afin de prendre sa décision de suspension. D'ailleurs, la suspension peut être imposée des semaines ou même des mois après la survenance des faits reprochés au fonctionnaire. Toutefois, elle doit être prise avant que la sanction disciplinaire soit prononcée⁷²⁹ sans quoi elle ferait l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir⁷³⁰. En outre, l'autorité disciplinaire peut mettre fin à la suspension à tout moment même en cas de poursuite pénale contre le fonctionnaire suspendu⁷³¹.

Contrairement à ce qui se pratique en France, le statut général au Liban dispose que « *le fonctionnaire suspendu conserve la moitié de son traitement à compter du jour qui suit sa notification du décret ou de la décision de la suspension, ou à compter de la date de son arrêt définitif de travail si ce dernier a cessé le travail avant d'obtenir la notification du décret ou de la décision de suspension. Néanmoins, il ne reprend l'autre moitié de son traitement qu'après être acquitté par la Commission supérieure de discipline ou qu'après être*

⁷²⁵ C.E., 20 juin 1969, « *Dme Bardin* », *Rec. T.*, p. 869.

⁷²⁶ C.E., 26 mai 1950, « *Dupuis* », *Rec.*, p. 324.

⁷²⁷ C.E., 3 mai 1995, « *Moulet* », *op. cit.* ; C.E., 29 avril 1994, « *Colombani* », *op. cit.* ; C.A.A. de Paris, 27 mai 1999, « *M.X.* », req. n° 97PA03167.

⁷²⁸ C.E., 12 décembre 1991, « *Goutay* », *Rec.*, p. 421.

⁷²⁹ C.E., 24 mai 1967, « *Modigliani* », *Rec.*, p. 220.

⁷³⁰ C.E., 23 décembre 1974, « *Vulcain* », *Rec.*, p. 1035.

⁷³¹ C.E., 13 novembre 1981, « *Commune de Houilles* », *Rec.*, p. 410.

soumis à une sanction du premier degré, ou bien si l'Administration annule la décision de sa convocation à la Commission supérieure de discipline après quinze jours de la date de suspension »⁷³². De plus, « le fonctionnaire tombé sous le coup d'une détention provisoire conserve la moitié de son traitement et ne reçoit l'autre moitié que si une ordonnance de non-lieu est prononcée, s'il est acquitté ou si une sanction autre que l'emprisonnement s'impose à lui »⁷³³.

Il apparaît donc d'une part que la suspension au Liban est suivie de la retenue de la moitié de la rémunération du fonctionnaire suspendu et d'autre part que la loi au Liban ne détermine pas la durée de la suspension. Se pose alors la question de savoir si le législateur souhaitait que la durée de la retenue de la moitié du traitement du fonctionnaire suspendu dure durant toute la phase de suspension et par conséquent qu'elle ait elle-même une durée indéterminée ?

Le Conseil d'Etat libanais a traité cette problématique. Il a admis la continuité de la suspension comme étant prévue par le texte mais il a refusé d'admettre la retenue de la moitié du traitement pour toute la durée de la suspension et a déterminé la durée de cette dernière pour quatre mois seulement. Il a donc concilié l'intérêt général avec l'intérêt financier du fonctionnaire suspendu. En fait, le Conseil d'Etat admet que l'Administration puisse retenir la moitié du traitement du fonctionnaire suspendu mais que la finalité poursuivie par la loi ne permette pas en revanche que le fonctionnaire reste suspendu pour une date indéfinie. Pour cela, il a jugé que le fonctionnaire suspendu peut recouvrer la moitié de son traitement pour la période excédant les quatre mois⁷³⁴. D'ailleurs, le Conseil d'Etat a affirmé, dans un considérant, qu'« *il ressort des articles de la loi 54/65 du 2/10/1965 créant la Commission supérieure de discipline et du décret-loi n° 112 du 12/6/1959 connu par (le statut général des fonctionnaires) que la totalité de délais qui alternent entre la date de la saisine du fonctionnaire poursuivi devant la Commission supérieur de discipline et la date de la décision disciplinaire, atteigne quatre mois (...), l'Administration est tenue de prendre en compte ce délai pour la retenue de la moitié du traitement en résultat de l'instance disciplinaire, le*

⁷³² Art. 18 al. 1 du statut général des fonctionnaires au Liban.

⁷³³ *Ibid.*, Art. 18 al. 2.

⁷³⁴ C.E.L, 24 novembre 1965, « A. J. », *Rec.*, 1966, p. 29.

fonctionnaire n'est pas responsable pécuniairement de ce qui dépasse ce délai, du fait qu'il n'est pas possible de lui retenir la moitié de son traitement pour une période excédant les quatre mois (...) »⁷³⁵.

Le Conseil d'Etat libanais, par cette jurisprudence, a interprété la loi et ne l'a pas appliqué de manière littérale. En effet, la retenue totale ou partielle du traitement du fonctionnaire constitue une exception à la règle générale qui place le droit de traitement en tête des droits reconnus légalement aux fonctionnaires. Conformément au principe qui prévoit que les exceptions sont restrictivement interprétées, le Conseil d'Etat a adopté cette interprétation juste et équitable. Cette interprétation a permis d'harmoniser les textes concernant les affaires des fonctionnaires ainsi que les textes concernant les affaires des fonctionnaires et les textes portant création de la Commission supérieure de discipline. Plutôt que de paralyser leur efficacité en raison de l'interprétation d'un certain texte d'une manière inadéquate avec d'autre, ce que condamne la jurisprudence⁷³⁶. Certes, le Conseil d'Etat ne s'est pas limité à cela. Il a considéré qu'en cas de décès du fonctionnaire suspendu suite à une poursuite disciplinaire ou pénale, la moitié retenue de son traitement ne serait pas la propriété de la trésorerie mais un droit de ses héritiers⁷³⁷.

⁷³⁵ C.E.L., 29 mars 1972, req. n° 107, *Rec.*, p. 213.

⁷³⁶ C.E.L., 8 janvier 1997, « *taki el Din* », *Rec.* 1998, p. 193.

⁷³⁷ C.E.L., 1 octobre 1965, « *Salam* », *Rec.*, p. 240.

CHAPITRE II

L'effet des décisions pénales sur le déroulement de la poursuite disciplinaire

L'indépendance entre la poursuite disciplinaire et pénale découle des applications des textes disciplinaire et pénal⁷³⁸. Le droit disciplinaire protège seulement un ordre partiel qui s'enferme dans le cadre de chaque institution publique, tandis que le droit pénal défend un ordre juridique général qui s'applique à l'ensemble des citoyens. Face à l'exclusivité du droit disciplinaire se trouve l'exhaustivité du droit pénal.

L'élément essentiel du droit disciplinaire qui est à la base d'une répression disciplinaire est la théorie de l'institution fondée par Hauriou à travers de nombreux écrits⁷³⁹. Dans un ordre juridique général, les individus ne sont pas seulement estimés comme de simples citoyens mais « ils appartiennent, en outre, à une multitude d'institutions dites secondaires (l'Etat étant qualifié d'institution primaire) » dont l'autorité « est garantie par un pouvoir disciplinaire qui permet de frapper les fautes commises par les membres contre la discipline ». « Ce pouvoir naît de façon nécessaire et spontanée au sein de tout corps social public ou privé »⁷⁴⁰. La répression disciplinaire est enfermée dans le champ de l'institution et ne s'applique pas, par conséquent, aux personnes qui n'appartiennent, ni dans le temps ni dans l'espace, à l'institution et qui ne sont pas liées à l'exécution de l'œuvre institutionnelle. Sa base réside dans l'appartenance à un groupe poursuivant une œuvre collective. L'idée de l'œuvre à entreprendre constitue la justification du droit du groupe et c'est en fonction de cette œuvre et pour elle que la poursuite disciplinaire existe et s'applique.

Par comparaison au droit pénal, la répression disciplinaire se distingue par la présence de deux éléments fondamentaux, le groupement et la mission. Ces derniers constituent la base

⁷³⁸ V. *supra* p. 140.

⁷³⁹ M. Hauriou, « *Principe de droit public* », 1^{ère} éd., 1910, pp. 123 et s. ; « *Précis élémentaire de droit administratif* », 5^{ème} éd., 1943, pp. 134 et s.

⁷⁴⁰ R. Merle et A. Vitu, « *Traite de droit criminel, procédure pénale* », Cujas, 5^{ème} éd., 2001, p. 34.

« d'une règle de conduite, comme aux membres d'un corps, d'une collectivité afin d'assurer le bon ordre »⁷⁴¹.

Le premier élément, constitue une condition absolument nécessaire pour l'application d'une répression disciplinaire. Le groupement, qui se forme par une collectivité de personnes, est indispensable pour réaliser un objectif commun à ses membres. La création de groupement conservant un pouvoir disciplinaire est généralement encouragée par l'Etat. Or, la vie dans ces groupes nécessite une répression secondaire au sein du groupe qui est tout à fait indépendante de n'importe quelle répression pénale. Toutefois, ce pouvoir sanctionnateur reste limité aux « violations » des règles relatives aux exigences du groupement et les sanctions sont limitées à ce cadre.

Généralement, le groupement comporte, quelle que soit sa nature, des principes qui réglementent sa construction, son fonctionnement, son organisation et son évolution. Autrement dit, il joue le rôle de structure où la coercition s'organise par l'arrangement de relations entre ses organes ou entre organes et membres. Cette structure menace les membres qui violent ses règles dans le cadre de la réalisation des objectifs collectifs.

Le second élément réside dans la mission de tout système disciplinaire, il constitue son moteur, son fondement ainsi que sa finalité. Non seulement cela, il constitue aussi la condition et le fond de l'exercice de toute action disciplinaire qui doit être conforme à la mission pour laquelle le groupe a été créé. Dans ce domaine, Hauriou déclarait que « *le droit disciplinaire est constitué par l'ensemble des actes juridiques et des règles juridiques émanant de l'autorité sociale instituée qui ont pour objet, soit d'imposer aux individus des mesures, soit de créer des situations opposables, soit de réprimer des écarts de conduite, le tout principalement dans l'intérêt de l'institution et sous la seule sanction de la force de coercition dont elle dispose* »⁷⁴².

L'indépendance de la répression disciplinaire est donc justifiée par l'exigence de discipline liée au groupement et qui se traduit par la soumission de ses membres aux règles organisant leur mission. Cette condition se définit principalement par « *un ensemble de règles*

⁷⁴¹ G. Lyon-Caen et J. Pelissier, « *Droit du travail* », 15^{ème} éd., 1996, p.439.

⁷⁴² M. Hauriou, « *Principe de droit public* », 2^{ème} éd., 1916, p. 128.

et devoirs imposés aux membres d'un corps ou d'une profession, ou attaché à l'exercice d'une fonction et dont le régime des sanctions est autonome tant en ce qui concerne les instances compétentes et la procédure que la définition des infractions et la nature des peines »⁷⁴³.

Au regard de l'indépendance de la répression disciplinaire de celle de nature pénale, le déclenchement et le déroulement de la poursuite disciplinaire ne sont guère subordonnés à ceux de la poursuite pénale⁷⁴⁴. Autrement dit « *le disciplinaire ne tient pas le pénal en état, ni le pénal tient le disciplinaire en état* »⁷⁴⁵. Il est donc impossible d'appliquer la règle *non bis in idem* sur la relation existante entre le disciplinaire et le pénal puisqu'il est possible d'infliger deux sanctions de nature différente à l'encontre de la même personne et concernant le même acte⁷⁴⁶. En effet, l'autorité disciplinaire peut, même en l'absence d'une répression pénale, déclencher une poursuite disciplinaire. Elle peut aussi décider de ne pas poursuivre disciplinairement un fonctionnaire d'une manière temporaire ou permanente malgré l'existence d'une poursuite pénale à l'encontre de ce dernier concernant le même acte. Elle peut décider de poursuivre un fonctionnaire simultanément avec la poursuite pénale imposée à l'encontre de ce dernier et s'attachant au même acte. Dans ce dernier cas, l'autorité disciplinaire n'est pas tenue, pour statuer, d'attendre le résultat de la décision pénale alors même qu'elle apprend que le juge pénal est, en même temps, saisi⁷⁴⁷. De même, le fonctionnaire poursuivi n'a pas le droit de s'opposer aux autorités disciplinaires sous prétexte d'être dans l'attente du prononcé de la décision finale du juge pénal.

A ce propos, le Conseil d'Etat français a confirmé qu'il n'existe aucune texte législatif ou réglementaire, ni un principe général du droit qui oblige les autorités disciplinaires à surseoir à statuer sur les poursuites disciplinaires jusqu'à ce que les tribunaux judiciaires prononcent leur jugement⁷⁴⁸. Mais en revanche, il a affirmé que l'Administration peut statuer sans même attendre le jugement dans le cas d'une poursuite pénale déclenchée à l'encontre d'un fonctionnaire⁷⁴⁹. Pour sa part, le Conseil d'Etat libanais a seulement appliqué la loi, en

⁷⁴³ G. Cornu, « *Vocabulaire juridique* », Association Henri Capitant, PUF, 7^{ème} éd., 2005, p. 309.

⁷⁴⁴ V. *supra* p. 140.

⁷⁴⁵ *Idem*.

⁷⁴⁶ Sur ce point V. *infra* p. 296-297.

⁷⁴⁷ R. Schwartz, « *Sursis à statuer disciplinaire et décision définitive du juge pénal* », RFDA, 1994, p. 459.

⁷⁴⁸ C.E., 11 juillet 195, « *Torodo* », *Rec.*, p. 431.

⁷⁴⁹ C.E., Ass., 27 mai 1955, « *Dame Kowalewski* », *Rec.*, p. 297 ; *D.*, 1955, p. 687, *Concl. Mosset*.

considérant qu'« étant donné que la poursuite disciplinaire contre un fonctionnaire est indépendante de la poursuite pénale, la poursuite devant le tribunal répressif pénal n'empêche pas l'Administration d'exercer son droit relatif à la continuité de la poursuite disciplinaire et son déroulement, ni de prononcer une décision déterminée »⁷⁵⁰. Toutefois, malgré l'absence d'obligation de surseoir à statuer, les autorités disciplinaires peuvent utiliser cette possibilité lorsqu'elles la trouvent nécessaire⁷⁵¹. Cette possibilité leur assure le temps pour prendre une décision plus adaptée que si le sursis n'avait pas été mis en œuvre.

Il ne faut pas toutefois nier que la poursuite disciplinaire est affectée par les jugements répressifs. Afin de garantir l'efficacité des décisions pénales et d'éviter leur mise en cause, les autorités disciplinaires sont en effet parfois obligées, en raison de l'autorité de la chose jugée au criminel, de reconnaître ce qui a été jugé au pénal. Ainsi, la jurisprudence a considéré que les constatations des faits opérées par la décision pénale acquièrent l'autorité de la chose jugée exercée sur le disciplinaire⁷⁵².

Au regard de la contradiction qui pourrait résulter de la consécration du principe d'indépendance entre les deux poursuites disciplinaire et pénale et l'autorité de la chose jugée dont jouissent les décisions pénales en la matière, se pose la question de savoir quelles sont les conditions des décisions pénales affectant la poursuite disciplinaire (Section I) et quelle est l'étendue de leurs effets sur cette dernière (Section II).

⁷⁵⁰ C.E.L., 7 juin 1995, « *Rached* », Rec. 1996, p. 595. ; C.E.L., 23 novembre 1999, « *Morchid Ali Zayter/Etat* », Rec., p. 135.

⁷⁵¹ C.E., 19 décembre 1970, « *Beau-ville* », Rec., p. 1087.

⁷⁵² C.E., 16 mars 1945, « *Dauriac* », Dalloz 1946, p. 141, Concl. Lefas ; C.E.L., 25 avril 1995, « *Trad et Gahdal* », Rec. 1996, p. 486 ; C.E.L., juin 1995, « *Rached* », Rec. 1996, p. 595.

Section I

Les conditions des décisions pénales affectant la poursuite disciplinaire

Le contenu du jugement ne peut pas – en principe – être mis en doute, non pas parce qu’il se conforme à la vérité, mais en fait parce que le législateur ne veut pas donner lieu à un renouvellement infini de procès qui contredit la stabilité juridique. Pour cette raison, les voies de recours contre les jugements sont enfermées dans des délais déterminés au-delà desquels le jugement ne sera plus contestable. En outre, l’autorité de la chose jugée conçue comme une présomption de vérité légale et irréfutable, interdit de remettre en cause un jugement en dehors des voies de recours prévues.

Dans ce cadre, pour que les décisions pénales acquièrent l’autorité de la chose jugée et affectent la poursuite disciplinaire, il faut que certaines conditions soient fournies, qu’elles soient relatives à la décision pénale elle-même (§1) et à la nature de l’autorité de la chose jugée au pénal (§2).

§1. Les conditions relatives à la décision pénale elle-même

La décision pénale jouit de l’autorité de la chose jugée et affecte la poursuite disciplinaire. Elle doit être prononcée par une autorité juridictionnelle compétente (A), statuant sur le fond (B), irrévocable (C), actuelle (D) et antérieure à l’expiration de la poursuite disciplinaire (E).

A. Le prononcé de la décision pénale par une autorité juridictionnelle compétente

La chose jugée ne peut jamais exister sans décision répressive. Toute infraction donne naissance à l’action publique, laquelle a pour finalité la répression de ce qui porte atteinte à l’ordre social et découle sur le prononcé d’une peine ou mesure de sûreté. Cette action⁷⁵³ est

⁷⁵³ V. *supra* p. 142.

engagée au nom de la société et déclenchée en principe par les magistrats du ministère public. Ainsi, le juge pénal constate le fait punissable, détermine les torts de chacun dont il fixe la peine et prononce la culpabilité.

L'étude du prononcé de la décision pénale par une autorité juridictionnelle compétente révèle que la chose jugée n'existe pas en l'absence d'une décision. C'est pourquoi, la doctrine, la jurisprudence et la loi s'accordent sur le fait que l'application de l'autorité de la chose jugée se plie à une « *sentence* », une « *décision répressive* » ou un « *jugement pénal* ». Il s'agit alors « *d'un acte judiciaire relatif au fait incriminé, et, réglant à l'égard de l'individu poursuivi, du résultat de l'action publique* »⁷⁵⁴ en établissant sa culpabilité ou son innocence. Autrement dit, un jugement est une « *décision rendue par une juridiction au cours d'une instance ou pour mettre fin à une instance* »⁷⁵⁵. Les termes jugement et décision pénale désignent les décisions de toutes les juridictions de jugement, celles de droit commun ou celles d'exception, dont l'Etat leur a légitimement donné autorité ou compétence pour trancher l'action pénale.

Par juridiction de droit commun, il faut entendre la classification tripartite des infractions en contravention et pour lesquelles le tribunal de police⁷⁵⁶, le tribunal correctionnel, la Cour d'appel et la Cour d'assises sont respectivement compétents. Les juridictions d'exception, sont seulement compétentes en cas d'attribution expresse par loi de certains domaines d'infractions, notamment en raison de la qualité personnelle de l'auteur ou de la nature particulière de l'infraction. C'est le cas des juridictions spécialisées pour les infractions militaires et des juridictions pour mineurs.

Il apparait donc que les décisions ne sont uniquement prononcées que par les tribunaux et les juges. L'autorité de la chose jugée est soit une « *conséquence caractéristique* »⁷⁵⁷, soit une « *qualité propre* » à la décision comme acte juridictionnel. Suivant cette logique, la décision doit procéder d'un juge exerçant dans des organes étatiques auxquels la loi confie la

⁷⁵⁴ K. Najarian, « *L'Autorité de la chose jugée au criminel sur le criminel* », Paris, LGDJ, 1975, coll. Biblio. Sciences Criminelles, p. 4.

⁷⁵⁵ R. Merle et A. Vitu, « *Traité de droit criminel, Procédure pénale* », tome II, Cujas, 5^{ème} éd., Paris, 2002, p. 934.

⁷⁵⁶ Qui n'existe pas au Liban.

⁷⁵⁷ N. Valticos, *op. cit.*, p. 28.

fonction juridictionnelle. Il s'agit plus largement des tribunaux qui sont considérées comme étant « l'expression de la souveraineté de l'Etat et de son pouvoir de faire régner l'ordre »⁷⁵⁸.

B. Le prononcé d'une décision statuant sur le fond

Comprendre ce que signifie l'expression « *la décision statuant sur le fond* » nécessite de comprendre l'expression « *décision définitive* ». En droit, la décision définitive est non seulement celle prononcée par le juge et valant solution mais aussi celle qui désigne l'irrévocabilité de la décision. Une ambiguïté résulte alors de cette comparaison qui peut conduire à la conciliation des deux notions.

Pour l'illustrer, il est possible d'utiliser l'exemple relatif à une situation simple de commission d'infraction à laquelle se confrontent les tribunaux. En l'occurrence, la personne poursuivie ne cherche, ni à contester la compétence du tribunal, les faits ou sa responsabilité, mais plutôt à demander l'indulgence des juges.

L'action publique peut, quant à elle, prononcer une solution immédiate en jugeant la personne. La décision prononcée revêt un caractère définitif et met donc un terme à l'action publique à ce degré de juridiction puisque des voies d'appel peuvent rester ouvertes. En revanche, lorsque ces dernières sont épuisées ou bien les délais correspondants sont expirés, la décision devient – au nom de l'autorité de la chose jugée – irrévocable et irrécusable. La décision devient irrévocable à l'égard de toutes les juridictions. La décision définitive a donc deux sens tout à fait différents.

Afin d'empêcher toute confusion entre la notion de « *décision définitive* » et celle de « *décision statuant sur le fond* », et pour des intérêts purement pratique, nous allons considérer que cette dernière correspond ou désigne les décisions qui tranche la culpabilité elle-même et met fin à l'instance mais seulement pour la juridiction saisie. Autrement dit, les décisions statuant sur le fond « *épuisent la compétence de la juridiction saisie* »⁷⁵⁹ qui ne pourra plus

⁷⁵⁸ R. Merle et A. Vitu, « *Traite de droit criminel, procédure pénale* », *op. cit.*, p. 711.

⁷⁵⁹ Cette formule est fréquemment utilisée par la Cour de cassation. Cass. crim, 12 juillet 1939, *Bull. crim*, n° 159 ; 30 juin 1943, *Bull. Crim.*, n° 59; 22 juillet 1943, *Bull. Crim*, n° 80 ; 17 février 1944, *Bull. crim*, n° 48.

connaître de la même affaire tandis que les décisions définitives désignent ou correspondent à la décision irrévocable.

C. Le caractère irrévocable de la décision pénale

La justice répressive est une justice humaine, elle n'est donc pas parfaite. Certes des précautions sont prises par la loi pour éviter au maximum les erreurs judiciaires éventuelles. Toutefois les décisions rendues par les juridictions – pénales et autres – peuvent contenir des erreurs de droit ou de fait entraînant des injustices parfois regrettables pour l'individu comme pour l'ensemble du corps judiciaire. Il est donc indispensable de mettre en place « *des procédures permettant un nouvel examen des procès déjà jugés (ou décidés), en vue de la modification, totale ou partielle, ou l'annulation de la décision attaquée* »⁷⁶⁰ afin de « *lui en substituer une nouvelle présumée meilleure* »⁷⁶¹. La nécessité de ces procédures se traduit par le fait que chaque décision rendue par un tribunal correctionnel ou autre, peut faire l'objet d'un recours bien qu'un texte ne le prévoit pas⁷⁶². Ces voies de recours sont consacrées en matière répressive par le Code de procédure pénale⁷⁶³.

La nécessité du droit de faire appel des décisions pénales justifie le caractère d'ordre public de ces décisions. Il est ainsi impossible d'y renoncer même s'il est possible de ne pas l'exercer car l'acquiescement à une décision ou le désistement à une voie de recours déjà intentée, n'est pas admis⁷⁶⁴. Tant que les voies de recours sont exercées ou que les délais de recours sont ouverts, la première décision est toujours contestable et ne peut être exécutée.

L'épuisement des voies de recours constitue une condition fondamentale pour que l'autorité de la chose jugée soit acquise. Autrement dit, une décision n'est irrévocable que quand les parties du procès ont épuisé les recours que la loi leur ouvre ou qu'ils sont prescrits. L'importance des enjeux du procès pénal – liberté des personnes, dignité et honneur – justifie

⁷⁶⁰ R. Merle et A. Vitu, « *Traite de droit criminel, procédure pénale* », *op. cit.*, p. 695.

⁷⁶¹ J. Pradel, « *procédure pénale* », *op. cit.*, p. 711.

⁷⁶² Cass. crim., 13 mars 1951, Bull. crim., n° 84.

⁷⁶³ Dernière alinéa de l'article préliminaire du C.P.P français ; par ex. Titre II Art. 208 jusqu'au 232 du C.P.P. libanais (la Cour d'appel comme juridiction de recours contre les jugements et décisions en matière correctionnel).

⁷⁶⁴ Sauf, en France, dans le cas de la transaction accordée par une Administration publique, ou le retrait de la plainte par la victime lorsqu'elle est une condition préalable de la poursuite, Art. 6 al. 3, du C.P.P Français.

l'effet suspensif des voies de recours. Selon toute vraisemblance, l'exécution provisoire est incompatible avec la nature et l'objet du procès pénal. Toute décision attaquée ne peut être donc exécutée ni pendant le délai des voies de recours ni *a fortiori* après leur exercice tant qu'une nouvelle décision n'est pas intervenue.

Le droit pénal n'accorde donc l'autorité de la chose jugée qu'à des décisions pénales irrévocables, suite à l'épuisement des voies de recours. Toutefois, toutes les voies de recours empêchent-elles la décision d'acquérir l'autorité de la chose jugée ? Selon qu'elles empêchent ou non une décision d'acquérir cette autorité, une classification des voies de recours a été établie par la doctrine dominante⁷⁶⁵. Il s'agit des voies de recours compatibles avec l'autorité de la chose jugée et celle qui ne le sont pas. Toutes ces voies de recours ne nuisent pas nécessairement au condamné. Aucune d'entre elles n'admet la remise en cause d'une solution, ce qui est fort regrettable. Il semble que le bon sens, l'exigence de la recherche d'une vérité réelle et l'équité, militent pour le renouvellement des procès lorsque les acquittements ou les relaxes s'avèrent injustes et infondées.

En premier lieu, toutes les voies de recours ordinaires, qui permettent de reprendre une affaire déjà jugée, sont considérées comme compatibles avec l'autorité de la chose jugée. Il s'agit de l'opposition, l'appel et la purge de l'absence dans le cas d'un défaut criminel⁷⁶⁶. Il s'agit encore, du pourvoi en cassation dans l'intérêt des parties, qui constitue une voie de recours extraordinaire⁷⁶⁷. Ces voies de recours suspendent l'exécution de la décision attaquée et prive, par conséquent, cette dernière de l'autorité de la chose jugée.

En second lieu, les voies de recours qui permettent de s'attaquer aux décisions ayant déjà acquis l'autorité de la chose jugée sont considérés comme incompatibles avec l'autorité de la chose jugée. Il s'agit du pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi⁷⁶⁸, du pourvoi en

⁷⁶⁵ R. MERLE et A. VITU, « *Traité de droit criminel* », t. II, « *Procédure pénale* », Cujas, 5^{ème} éd., 2001, n° 821 ; M.-L. RASSAT, « *Manuel de procédure pénale* », PUF, 2002, n° 325 ; B. BOULOC, « *Procédure pénale* », Dalloz, 20^{ème} éd., 2006, n° 908 ; J. PRADEL, « *Procédure pénale* », Cujas, 13^{ème} éd., 2006, n° 941.

⁷⁶⁶ Qui remplace la contumace et sa purge. ; Celui qui n'existe pas au Liban.

⁷⁶⁷ Cass. crim., 11 avril 1991, Bull. crim., n° 174. Ce pourvoi ne peut être exercé que contre les décisions rendues en dernier ressort qui ne sont plus susceptibles d'opposition ou d'appel.

⁷⁶⁸ Art. 622 du C.P.P français ; Art. 327 du C.P.P libanais « *si un jugement de la Cour criminelle ou un arrêt de la Cour d'appel devient définitif en raison de l'expiration du délai de cassation, le procureur général près la Cour de cassation peut, de plein droit ou à la demande du Ministre de la justice, en demander l'annulation dans l'intérêt exclusif de la loi, et ce, dans un délai d'un an à compter de son prononcé. Si la Cour de cassation décide*

révision et du réexamen d'une décision irrévocable suite à un arrêt de condamnation de la CEDH⁷⁶⁹. Des voies de recours qualifiés d'exceptionnel peuvent être exercées malgré le caractère irrévocable de la décision. Autrement dit, elles peuvent être exercées à l'encontre des décisions pourvues de l'autorité de la chose jugée. Toutefois, leurs cas d'ouverture sont limités par la loi. Elles ne peuvent être utilisées qu'après l'exercice des voies de recours compatible avec l'autorité de la chose jugée⁷⁷⁰ et lorsque la décision est passée en force de cette autorité.

Toute exécution provisoire de décision pénale non irrévocable pourrait entraîner des conséquences irréparables. Cela est indéniable alors que l'autorité de la chose jugée soit suspendue par les voies de recours et qu'elle ne caractérise que les décisions qui deviennent inattaquables. Il est impératif de s'assurer que cette décision ne sera pas par la suite modifiée par une voie de recours compatible avec l'autorité de la chose jugée. C'est le rôle initial de l'épuisement de ces voies de recours qui permet de mettre fin aux procès par la fixité et de rendre incontestable les solutions données. Il s'agit ainsi des décisions irrévocables auxquelles s'attache par excellence l'autorité de la chose jugée. Le Conseil d'Etat a ainsi considéré qu'« aucune décision définitive n'est rendue à l'affaire pénale, pour qu'elle ait des effets sur le recours présenté devant le Conseil d'Etat (...) »⁷⁷¹. Et que « la décision pénale invoquée par le requérant, n'est pas considérée définitive comme étant un jugement en premier ressort qui peut faire l'objet d'un appel et par la suite cette décision n'acquiert pas l'autorité de la chose jugée devant le juge administratif tant qu'elle n'est pas irrévocable (...) »⁷⁷².

d'annuler le jugement ou l'arrêt attaqué, l'annulation bénéficie à la personne condamnée mais ne saurait lui porter préjudice. Dans tous les cas, les bénéfices du jugement ou de l'arrêt annulé restent acquis à la partie civile ».

⁷⁶⁹ Qui existe seulement en France.

⁷⁷⁰ L'opposition, l'appel, la purge de l'absence dans le cas d'un défaut criminel et le pourvoi en cassation.

⁷⁷¹ C.E.L., 23 novembre 1999, « M. C. », *Rec.* 1999-2000, p.135.

⁷⁷² C.E.L., 15 mars 2001, « *Les Héritiers d'Edmond Karam/Etat, journal de la justice administrative au Liban* », *Rec.* 2004, p. 549.

D. Le caractère actuel de la décision pénale

Le caractère actuel de la décision pénale impose que cette décision, avec son efficacité, persiste et qu'elle ne pas rejetée au titre de l'amnistie⁷⁷³ ou au titre de la réhabilitation⁷⁷⁴ qui conduisent à l'effacement de la condamnation de telle sorte que le condamné puisse agir comme s'il n'avait aucun antécédant pénal.

L'amnistie conduit à l'effacement de la condamnation d'un fait considéré comme étant une infraction sanctionnée par la loi. Elle peut être définie comme un pardon étendu par le législateur à un groupe ou à une catégorie de personnes. Elle est aussi plus ponctuellement qualifiée de cause d'exclusion d'imputabilité de certain crime ou, plus précisément, comme un acte du pouvoir souverain immunisant les personnes de toute poursuite pénale pour des crimes passés⁷⁷⁵.

Le Code pénal français prévoit que « *l'amnistie efface les condamnations prononcées. Elle entraîne, sans qu'elle puisse donner lieu à restitution, la remise de toutes les peines. Elle rétablit l'auteur ou le complice de l'infraction dans le bénéfice du sursis qui avait pu lui être accordé lors d'une condamnation antérieure* »⁷⁷⁶. De même, le Code pénal libanais dispose que l'amnistie efface les condamnations prononcées et qu'« *elle éteint toute peine principale, accessoire ou complémentaire* »⁷⁷⁷.

Il ressort que l'amnistie pénale tient pour inexistant le caractère délictuel des faits en cause⁷⁷⁸. La décision rendue est donc considéré comme inexistante. Il devient par conséquent impossible d'obliger les autorités disciplinaires de se conformer à ce qui a été jugé au pénal car lorsque la décision pénale est rejetée, aucune autorité ne lui est attribuée. Il est donc possible de poursuivre disciplinairement la personne qui a fait l'objet de l'amnistie si les faits

⁷⁷³ Art. 133-9 du C.P français, Art. 147 du C.P libanais « *les causes qui éteignent les condamnations pénales ou en font cesser ou suspendre l'exécution sont : (...) L'amnistie* ».

⁷⁷⁴ Art. 133-12 du C.P français, Art. 147 du C.P libanais « *les causes qui éteignent les condamnations pénales ou en font cesser ou suspendre l'exécution sont : (...) La réhabilitation* ».

⁷⁷⁵ H. Ruiz Fabri, G. Della Morte, E. Lambert-Abdelgawad (sous la direction de), Mission de recherche Droit et Justice, « *Les institutions de clémence en Europe* », op. cit., p. 4.

⁷⁷⁶ Art. 133-9 du C.P français.

⁷⁷⁷ Art. 150 al. 2 du C.P libanais.

⁷⁷⁸ B. Bouloc, « *Procédure pénale* », Dalloz, 24^{ème} éd., 2014, p. 176 ; E. Verny, O. Décima, S. Detraz, « *Droit pénal général* », Paris, Lextenso, 2014, p. 115.

sont constitutifs d'une faute disciplinaire⁷⁷⁹. Cependant, certaines lois d'amnistie prévoient dans leur dispositif la suppression de toutes condamnations disciplinaires⁷⁸⁰. Dans cette hypothèse, ce n'est pas l'amnistie pénale qui fait obstacle à la poursuite disciplinaire mais l'amnistie qui concerne directement les sanctions disciplinaires⁷⁸¹.

S'agissant de la réhabilitation, elle constitue une mesure individuelle qui fait disparaître l'infraction⁷⁸². En premier lieu, il s'agit de la réhabilitation de plein droit qui est aussi appelée réhabilitation légale et qui exige deux conditions de fond. L'une de ces conditions est relative au délai qui varie selon la nature et la durée de la peine à laquelle la personne a été condamné. En France, ce délai est de trois ans si la personne fait l'objet d'une condamnation à une peine d'amende ou de jours-amende⁷⁸³, de cinq ans si la personne fait l'objet d'une condamnation unique soit à un emprisonnement qui n'excède pas un an, soit à une peine autre que la réclusion criminelle, l'amende ou le jour-amende, l'emprisonnement, la détention criminelle, c'est-à-dire à une peine alternative ou de substitution⁷⁸⁴, et de dix ans si la personne fait l'objet d'une condamnation unique à une peine d'emprisonnement dont le total ne dépasse pas les cinq ans⁷⁸⁵. Ces délais sont calculés à compter de l'exécution de la peine ou d'une prescription acquise. Quand la peine consiste en une amende, l'expiration de la contrainte judiciaire marque le point de départ du délai⁷⁸⁶.

Au Liban, le délai est de cinq ans lorsque la personne fait l'objet d'une condamnation à l'amende délictuelle⁷⁸⁷ et de sept ans lorsque la personne fait l'objet d'une condamnation à une peine délictuelle ou privative et/ou restrictive de liberté⁷⁸⁸. Dans le premier cas, le délai est compté à partir du paiement ou de l'expiration de l'emprisonnement substitué, alors que dans le deuxième cas, il est compté à partir du jour de l'expiration de sa peine⁷⁸⁹.

⁷⁷⁹ Pralus Dupuy, « *La répression disciplinaire de l'infraction pénale* », RSC, 1992, p. 238.

⁷⁸⁰ V. par ex., loi n° 2002-1062 du 6 août 2002, portant amnistie, *JO*, 9 août 2002, p. 13647. Cette loi prévoit dans son chapitre III, l'amnistie des sanctions disciplinaires.

⁷⁸¹ T. Koukezian, « *Sanction pénale sanction disciplinaire* », Thèse, Rennes, 2014, p. 151.

⁷⁸² H. Bono, « *De la réhabilitation en matière pénale et disciplinaire* », Thèse, Bordeaux, 1909, p. 7.

⁷⁸³ Art. 133-13 al. 1 du C.P français.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, Art. 133-13 al. 2.

⁷⁸⁵ *Ibid.*, Art. 133-13 al. 3.

⁷⁸⁶ *Ibid.*, Art. 133-13, *in fine*.

⁷⁸⁷ Art. 160, al. 2 du C.P libanais.

⁷⁸⁸ *Ibid.*, Art. 160, al. 1., v. la traduction de cette Art. en annexe n° IV, p. 436.

⁷⁸⁹ *Ibid.*, Art. 160, *in fine*.

L'autre condition tient au bon comportement de la personne concernée durant ces délais. Au sens large, durant ce délai, aucune nouvelle condamnation à une peine correctionnelle ou criminelle ne doit être prononcée⁷⁹⁰.

En deuxième lieu, il s'agit de la réhabilitation judiciaire qui n'intervient pas de plein droit. Elle exige l'intervention d'une autorité judiciaire vérifiant les conditions nécessaires avant de la prononcer. Elle est représentée par le procureur de la République en France⁷⁹¹ et la chambre d'accusation au Liban⁷⁹². Comme la réhabilitation de plein droit, la réhabilitation judiciaire dépend de deux conditions essentielles.

La première condition est relative au délai qui peut être variable selon la gravité de la peine prononcée. En France, ce délai est d'un an pour la personne condamnée à une peine contraventionnelle, de trois ans pour la personne condamnée à une peine correctionnelle et de cinq ans pour la personne condamnée à une peine criminelle⁷⁹³. Quant aux règles correspondantes à la computation du délai, elles sont différentes de celles de la réhabilitation de plein droit du fait que la réhabilitation judiciaire ne suppose pas nécessairement l'extinction de la peine. D'ailleurs, en ce qui concerne les condamnations à une amende, le point de départ du délai est le jour où la condamnation devient irrévocable. Pour les condamnés à une peine privative de liberté, le délai part du jour de leur libération définitive ou du jour de leur libération conditionnelle lorsque celle-ci n'a pas été suivie de révocation⁷⁹⁴. Quant aux condamnés à des sanctions pénales, autres que l'amende et l'emprisonnement, le délai est compté du jour de l'expiration de la sanction subie ou de sa prescription⁷⁹⁵.

Au Liban, le délai est de trois ans pour le condamné à une peine délictuelle et de sept ans pour le condamné à une peine criminelle⁷⁹⁶. Le point de départ de ces délais est

⁷⁹⁰ Art. 133-13 al. 1 du C.P français ; Art. 160 du C.P libanais.

⁷⁹¹ Art. 790 du C.P français.

⁷⁹² Art. 144 du C.P.P libanais « toute personne condamnée à raison d'un crime ou d'un délit peut demander sa réhabilitation. Il est statué sur pareille demande par la chambre d'accusation dans le ressort de laquelle se situe le lieu de résidence du condamné ».

⁷⁹³ Art. 786 al. 1 du C.P.P français.

⁷⁹⁴ *Ibid.*, Art. 786 al. 2.

⁷⁹⁵ *Ibid.*, Art. 786, dernier alinéa.

⁷⁹⁶ Art. 159 al. 1 du C.P libanais « Qu'un délai de sept ans ou de trois ans, selon qu'il a été condamné à une peine criminelle ou délictuelle, soit écoulé depuis qu'il a subi ou prescrit sa peine, et, le cas échéant, la mesure de sûreté privative de liberté qui l'accompagnait ».

normalement celui de l'exécution de la peine ou bien de sa prescription acquise. Pourtant, lorsque la peine consiste en une amende, le délai est compté à partir du paiement ou de l'expiration de l'emprisonnement substitué. Si elle consiste en une privation des droits civils, le délai part du jour où la décision devient irrévocable et si elle consiste en un emprisonnement supplémentaire, le délai est compté à partir de l'expiration de cette peine⁷⁹⁷.

La deuxième condition dépend du comportement de la personne condamnée durant ces délais qui, en France, diffère selon la réhabilitation judiciaire demandée par le condamné. Autrement dit, s'il demande la réhabilitation judiciaire d'une condamnation prescrite ou d'une condamnation exécutée.

En fait, lorsque la réhabilitation judiciaire est demandée pour une peine prescrite, les personnes condamnées doivent justifier qu'elles n'ont subi aucune condamnation pour des faits qualifiés de « crimes » ou « délits », et qu'elles ont eu une conduite régulière durant les délais de la prescription⁷⁹⁸.

Lorsque la réhabilitation judiciaire est demandée pour une peine exécutée, la personne condamnée est tenue de justifier du paiement de l'amende et des dommages et intérêts ou de la remise qui lui en est faite⁷⁹⁹. La personne doit aussi montrer qu'elle a subi le temps de la contrainte judiciaire que la loi a déterminé et que le Trésor public a renoncé à ce moyen d'exécution⁸⁰⁰. A côté de cela, lorsque la condamnation est prononcée pour des faits de banqueroute frauduleuse, le condamné est tenu de justifier du paiement du passif de la faillite en capital, intérêts et frais ou de la remise qui lui en est faite⁸⁰¹.

Au Liban, le législateur n'a pas distingué entre la demande de réhabilitation judiciaire d'une condamnation prescrite ou d'une condamnation exécutée. Cependant, il a en général déterminé les conditions correspondant au comportement de la personne condamnée,

⁷⁹⁷ *Idem.*, « si la peine prononcée est la dégradation civique, le délai court du jour où l'arrêt est devenu irrévocable et, en cas de condamnation à l'emprisonnement complémentaire, du jour de l'expiration de cette peine. Si la peine prononcée est l'amende, le délai court du jour du paiement ou de l'expiration de l'emprisonnement substitué. Lorsque le condamné est en état de récidive légale, ou a bénéficié d'une précédente réhabilitation, le délai est porté au double ».

⁷⁹⁸ Art. 787, in fine du C.P.P français.

⁷⁹⁹ *Ibid.*, Art. 788 al.1.

⁸⁰⁰ *Ibid.*, Art. 788 al. 2.

⁸⁰¹ *Ibid.*, Art. 788 al. 3.

demandeur de la réhabilitation judiciaire. D'un côté, il considère qu'il ne faut pas que ce demandeur soit condamné plus tard à une peine criminelle ou correctionnelle⁸⁰² et que les dossiers de prison ainsi que son mode de vie après sa libération prouvent sa bonne conduite⁸⁰³. D'un autre côté, les obligations civiles relatives à la condamnation doivent être exécutées ou annulées ou disparaître par la prescription du temps, ou bien le condamné doit justifier qu'il était dans une situation qui lui empêchait d'exécuter ces obligations. Comme en France par contre, la personne en faillite doit justifier du passif de la faillite en capital, intérêts et frais ou de la remise qui lui en est faite⁸⁰⁴.

Lorsque ces conditions sont fournies et que la décision pénale est rejetée à cause de la réhabilitation, il devient impossible d'obliger les autorités disciplinaires à se conformer à ce qui a été jugé au pénal. En effet, lorsque la décision pénale est rejetée, aucune autorité ne lui est attribuée. L'autorité disciplinaire peut poursuivre disciplinairement un fonctionnaire réhabilité sur le fondement des mêmes faits. Ainsi, il a été jugé que « *si la réhabilitation dont a bénéficié le sieur Hutton a effacé la condamnation qui lui avait été infligée et supprimé pour l'avenir les incapacités attachées à cette condamnation, elle est sans portée sur les faits qui ont motivé cette condamnation et n'interdit pas à l'Administration de prendre ultérieurement, sur le fondement de ces faits, une décision prononçant* » une sanction disciplinaire⁸⁰⁵.

E. L'antériorité de la décision pénale

Cette condition exige que la décision pénale soit antérieure à la décision définitive de la poursuite disciplinaire. Effectivement, si la décision pénale est prononcée après que la décision disciplinaire soit rendue, où cette dernière devient irrévocable, la décision pénale n'a alors aucun effet sur la décision disciplinaire. Une contradiction résultera nécessairement entre la décision pénale postérieure et la décision disciplinaire antérieure.

⁸⁰² Art. 159 al. 2 du C.P libanais « *qu'il n'ait pas encouru une condamnation nouvelle à une peine criminelle ou délictuelle. Toute nouvelle condamnation à l'une de ces peines interrompt le cours du délai* ».

⁸⁰³ *Ibid.*, Art. 159 al. 4 « *qu'il soit établi, tant par les registres des lieux de détention que par une enquête sur la conduite du condamné après sa libération, qu'il s'est effectivement amendé* ».

⁸⁰⁴ *Ibid.*, Art. 159, al. 3 « *que les sanctions civiles portées dans la sentence de condamnation aient été exécutées, remises ou prescrites, ou que le condamné établisse avoir été hors d'état de s'en acquitter. Le banqueroutier doit justifier du paiement du passif en capital, intérêt et frais, ou de la remise qui lui en a été faite* ».

⁸⁰⁵ C.E., 14 juin 1978, « *Sieur André Hutton* », DA 1978, n° 272.

Ainsi, dans l'affaire « *Goudinoux* », par exemple, le Conseil d'Etat français a rejeté le recours qui lui était présenté car, malgré le fait qu'il s'appuyait sur la décision pénale imposant l'acquittement de ce dernier, il était hors du délai⁸⁰⁶.

§2. Les conditions relatives à l'autorité de la chose jugée au pénal

Eu égard à l'insuffisance des textes du Code pénal et de procédure pénale dans les pays concernés par cette étude, la jurisprudence se sert des conditions annoncées au Code civil français. Il en ressort que « *l'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même ; que la demande soit fondée sur la même cause ; que la demande soit entre les mêmes parties, et formée par elles et contre elles en la même qualité* »⁸⁰⁷. Le Code de procédure civile libanais qui prévoit que le succès de la chose jugée dépend de décisions définitives et qu'elles « *disposent d'une autorité résultant de ce qui a été jugé et qui ne peut être contesté. Or, ces décisions n'acquièrent cette autorité que dans le cas d'un différend entre les parties elles même. Il faut aussi que la chose demandée soit identique et fondée sur la même cause* »⁸⁰⁸.

En toute logique, l'autorité de la chose jugée ne peut jouer dans la relation existante entre le pénal et le disciplinaire que si la seconde poursuite présente une identité de parties (A), de cause (B) et d'objet (C), ce qui a été explicitement consacré par le Conseil d'Etat⁸⁰⁹ dans les pays concernés. En l'absence de cette triple identité, le procès n'est plus le même et la décision pénale n'a aucun effet sur la poursuite disciplinaire⁸¹⁰. Cette règle, qui a pour but

⁸⁰⁶ Encyclopédie J. Dalloz, répertoire du content. Adm. 1995, sous la rubrique « *Chose jugée* », n° 162, p.14 ; C.E., 13 juillet 1966 « *Goudinoux* », *Rec.*, p. 469.

⁸⁰⁷ Art. 1351 du Code civil français.

⁸⁰⁸ Art. 303 du Code de procédure civile libanais.

⁸⁰⁹ C.E., Ass. 28 juillet 1951, « *Laruelle et Delville* », *Rec.*, p. 464 ; C.E.L, 4 février 1997, « *Municipalité de Beyrouth/Mohi El Dine, Othman, Ahmad, Nour El Dine, Hatem, Neama, son frère et les fils de Mostafa Bade* », *Rec.*, p. 130.

⁸¹⁰ C. Debbash et J. C. Ricci, « *Contentieux administratif* », 7^{ème} éd. 1999, Dalloz, n° 657, p. 518 ; C.E., 16 Avril 1863, « *Chemins de fer d'Orléans* », *Rec.*, p. 396 ; C.E., 28 juin 1912, « *Demoiselle Manrot* », *Rec.*, p. 758.

qu'un même procès se réitère, vise à instaurer une stabilité juridique et mettre fin aux contestations⁸¹¹.

A. L'identité de partie

L'identité de partie se réalise lorsque la personne elle-même est poursuivie en vertu de deux procès pour la même infraction. Ainsi, le commissaire du gouvernement Chamblain a admis dans des conclusions présentées en 1863 devant le Conseil d'Etat qu' « *il ne peut y avoir chose jugée qu'entre les mêmes parties* ». Le Conseil d'Etat a partagé cette position tout en ajoutant que même lorsque l'instance est liée entre les mêmes parties, la chose jugée n'a aucun effet si elles agissent en des qualités différentes⁸¹². C'est la raison pour laquelle l'autorité de la chose jugée en matière pénale ne peut être appliquée dans la relation existant en matière disciplinaire et pénal en l'absence de l'identité de parties.

B. L'identité de cause

L'identité de cause entre les poursuites disciplinaire et pénal, signifie que les faits, qui sont la cause de la poursuite pénale et sur lesquels est prononcée une décision irrévocable, sont eux-mêmes la cause de la poursuite disciplinaire. Autrement dit, la poursuite disciplinaire se fonde sur les mêmes faits sur lesquels se fonde la poursuite pénale qu'ils ont une description juridique identique ou différente. En l'absence de cette condition, la personne concernée ne peut jouir de l'autorité de la chose jugée, ni par la suite être condamnée de nouveau pour les mêmes faits. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, dans son arrêt « *Manrot* » a pu rejeter le recours qui lui était renvoyé, en considérant que la cause présentée devant lui était la même que celle présentée devant le juge pénal qui avait prononcé le verdict définitif. C'est la raison pour laquelle cette cause a déjà acquis l'autorité de la chose jugée⁸¹³.

⁸¹¹ B. Bouloc, « *Procédure pénale* », Dalloz, 24^{ème} éd., 2014, p. 1041 ; C. Renault-Brahinsky, « *Procédure pénale* », Paris, Lextenso, 14^{ème} éd., 2013-2014, p. 212.

⁸¹² C. Debbash et J. C. Ricci : « *contentieux administratif* », 7^{ème} éd. 1999, Dalloz, n° 657, p. 518 ; C.E.16 Avril 1863, « *Chemins de fer d'Orléans* », *Rec.*, p. 396.

⁸¹³ C.E., 28 juin 1912, « *Demoiselle Manrot* », *Rec.*, p. 758.

C. L'identité d'objet

La condition d'objet, à l'inverse des conditions de cause et de parties, est sujette à certains doutes et soulève quelques problèmes. En fait, l'objet d'un litige concerne les prétentions des parties, ce qu'un demandeur demande au juge de lui reconnaître ou de lui accorder⁸¹⁴. En matière pénal, l'objet est le fait d'appliquer une peine à la personne poursuivie⁸¹⁵. En principe, l'objet de la poursuite pénale est rarement le même que celui de la poursuite disciplinaire au regard de la différence de pouvoirs des autorités disciplinaires et pénales. Pour identifier l'identité ou la différence d'objet entre deux affaires, disciplinaire et pénale, le juge administratif doit vérifier, en tranchant dans la nouvelle affaire, que son jugement ne constitue pas le même que le jugement antérieur et qu'il ne le contredit en adoptant une posture contraire au prononcé de ce jugement.

⁸¹⁴ Art. 4 du Code de procédure civile français ; Art. 7 et 9 du Code de procédure civile libanais.

⁸¹⁵ B. Boulloc, « *Procédure pénale* », Dalloz, 24^{ème} éd., 2014, p. 1041 ; C. Renault-Brahinsky, « *Procédure pénale* », Paris, Lextenso, 14^{ème} éd., 2013-2014, p. 212.

Section II

L'étendue de l'effet des décisions pénales sur la poursuite disciplinaire

Un fait criminel ou délictuel peut généralement porter atteinte à un intérêt social. Cette infraction peut alors générer une action ayant pour finalité de supprimer le préjudice social. Le ministère public, représentant de la société, prend l'initiative de poursuivre⁸¹⁶. Ensuite, en cas de charges suffisantes et suite à des diverses phases d'information, d'enquête et d'instruction, l'affaire est présentée devant la juridiction répressive.

Ainsi, en France comme au Liban, l'action publique suit deux phases fondamentales. La première est une phase préparatoire d'enquêtes visant à détecter les circonstances des faits présentés et à déterminer si ces derniers constituent une infraction pénale qui exige le déclenchement d'une action publique (§1). Quant à la deuxième phase, elle comprend le procès précédant le prononcé de la décision définitive (§2).

§1. Les décisions de la phase préparatoire de la poursuite pénale

Il convient à ce stade d'analyser les répercussions des décisions du procureur de la République (A), et les décisions du juge d'instruction (B) sur la poursuite disciplinaire.

A. Les décisions du procureur de la République

Le procureur de la République, représentant du ministère public dans les pays concernés, est le gardien de l'ordre public. Il doit être informé de toutes les parties et les dénonciations qui se font dans son ressort territorial. Non seulement cela, mais aussi les autorités de police entières qui, en exerçant leurs fonctions, prennent connaissance d'une

⁸¹⁶ V. *supra* p. 142.

infraction, doivent en donner avis sans délai le procureur de la République et lui transmettre tous les renseignements, actes et procès-verbaux qui y sont relatifs⁸¹⁷.

Suite à la qualification des faits, le procureur de la République peut alors décider de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées aux faits les justifient⁸¹⁸, ou d'appliquer une procédure alternative aux poursuites⁸¹⁹, ou encore d'engager des poursuites⁸²⁰.

En ce qui concerne les décisions du procureur de la République, la jurisprudence française consacre le fait que l'autorité de la chose jugée ne s'applique que dans le cas des décisions rendues par les juges des juridictions et qui statuent sur le fond de l'action publique, à l'exception des décisions rendues par le procureur général⁸²¹. A ce propos, l'autorité disciplinaire peut mettre en mouvement une poursuite disciplinaire en présence d'un classement sans suite par le procureur de la République⁸²².

La jurisprudence libanaise emprunte la même voie en considérant que « *les prétentions du ministère public n'ont aucune autorité de la chose jugée ni en ce qui concerne les faits, ni*

⁸¹⁷ Art. 40 al. 2 du C.P.P français; Art. 25 du C.P.P libanais « *le ministère public près la Cour d'appel prend connaissance des infractions par un ou plusieurs des moyens suivants : les investigations qu'il mène d'initiative ; les rapports qui lui parviennent de l'autorité officielle ou d'un fonctionnaire ayant eu connaissance d'une infraction dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de celles-ci. Il peut mener l'enquête au sein des Administrations et services publics, sans pour autant jouir du droit d'engager des poursuites ; les recherches préliminaires effectuées par la police judiciaire lorsqu'elle est chargée d'enquêter sur des infractions, ainsi que les procès-verbaux qu'elle en dresse ; les plaintes et dénonciations qui lui parviennent directement ou par l'intermédiaire du procureur général près la Cour de cassation ou l'un de ses substituts ; tout autre moyen légal lui permettant d'obtenir des renseignements sur l'infraction* ».

⁸¹⁸ Art. 40-1 al. 3 du C.P.P français ; Art. 50 du C.P.P libanais « *le procureur général peut décider le classement de l'enquête préliminaire s'il conclut que le fait ne constitue pas une infraction ou qu'il n'existe pas de preuves suffisantes quant à la commission de l'infraction, ou encore si l'action publique s'est éteinte par l'une des causes énoncées à l'article 10 du présent Code* ».

⁸¹⁹ Art. 40-1 al. 2 du C.P.P français ; ce qui n'existe pas au Liban.

⁸²⁰ Art. 40-1 al.1 du C.P.P français ; Art. 49 al. 2 et 3 du C.P.P libanais « *si l'infraction en question constitue un crime ou si elle constitue un délit nécessitant un supplément d'enquête, il en saisit le juge d'instruction. Lorsque l'enquête sur le délit s'avère suffisante, le procureur général saisit le juge unique compétent* ».

⁸²¹ Encycl. Dalloz: Rép. du contentieux adm. 1955, sous la rubrique « *chose jugée* », n° 158, p. 14. (C.E., 15 juin 1951, « *Herzog* », *Rec.*, p.352) ; C.E., 17 juin 1959, « *Dlle Victor* », *Rec.*, p. 366 ; C.E., 24 février 1956, *Rec.*, p. 135.

⁸²² C.E., 20 avril 1960, « *Lepron* », *Rec.*, p. 284.

en ce qui concerne les conclusions relatives puisque celles-ci ne peuvent jamais entraver l'activité du Conseil d'Etat (...) »⁸²³.

Pour conclure, toutes les décisions du procureur de la République ne restreignent pas l'action des juridictions administrative et disciplinaire. Par exemple, le classement sans suite prononcé par le procureur de la République n'a aucun effet sur la poursuite disciplinaire car il est considéré comme étant une décision provisoire qui peut être rejetée et n'acquiert ainsi pas l'autorité de la chose jugée.

B. Les décisions des juges d'instruction

Une fois le dossier de l'action publique présenté devant le juge d'instruction, soit par réquisitoire du procureur de la République, soit par une plainte avec constitution de partie civile⁸²⁴, ce dernier mène les enquêtes nécessaires, conformément aux principes énoncés dans le Code de procédure pénale, afin de prononcer sa décision de renvoyer ou non l'intéressé devant la juridiction compétente.

L'ordonnance de non-lieu suivant laquelle le juge d'instruction met fin au procès public et libère le défendeur s'il était arrêté est particulièrement intéressant⁸²⁵. La jurisprudence du Conseil d'Etat français a considéré, qu'en matière pénale, l'autorité de la chose jugée est seulement attachée aux décisions des juridictions de jugement statuant sur le fond de l'action publique et par la suite, elle n'a pas lieu au niveau des ordonnances de non-lieu rendues par les juges d'instruction, peu important les constatations sur lesquelles elles se sont fondées⁸²⁶.

⁸²³ C.E.L., 2 novembre 1971, « Noaman Khalil Hamada/ Etat – Ministère de l'Intérieur », req. n° 110, *Rec.*, 1972, p. 35.

⁸²⁴ Art. 51 al. 1 du C.P.P français ; Art. 59 du C.P.P libanais « en dehors des infractions flagrantes, le juge d'instruction ne peut commencer à instruire que s'il est saisi de l'action publique sur réquisitoire introductif du ministère public, sur plainte directe de la personne lésée avec constitution de partie civile, ou sur décision portant règlement de juges ou renvoi d'une juridiction à l'autre ».

⁸²⁵ Conformément à l'ordonnance de non-lieu, le juge d'instruction estime qu'il n'y a pas lieu de mettre en œuvre une répression pénale contre l'intéressé. Art. 177 al. 1, 2 et 3 du C.P.P Français ; Art. 122 du C.P.P Libanais « lorsque le juge d'instruction rend une ordonnance de non-lieu en faveur du défendeur, il ordonne sa libération immédiate s'il est en détention. L'appel interjeté de cette ordonnance n'en suspend pas l'exécution ».

⁸²⁶ A. de laubadere, J.C.Venezia, Y. Gaudemet « *Traité de droit administratif* », Tome I, 11^{ème} éd., LGDJ, 1990, p. 259 ; C.E., 5 mai 1976, « Lerquemain », *Rec.*, p. 228, et C.E., 17 juin 1959, « Dlle Victor », *Rec.*, p. 366.

Cette position a également été affirmée par le Conseil d'Etat libanais qui a considéré que « *les ordonnances de non-lieu n'empêchent pas le Conseil d'Etat d'exercer sa surveillance directe sur l'authenticité des faits (...) De même, les décisions du juge d'instruction ne restreignent pas l'activité de l'Administration ni de la juridiction administrative, puisque ces décisions ne jouissent pas de l'autorité de la chose jugée* »⁸²⁷. Dans une autre décision, le Conseil d'Etat libanais a insisté sur cette position et a ajouté que « *les décisions rendues par le juge d'instruction n'acquièrent pas l'autorité de la chose jugée sur l'Administration, la juridiction administrative ou la Cour des comptes (...) En outre, l'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'en cas de décisions rendues par le juge de juridiction et non pas en cas de décisions des juges d'instructions qui ne se chargent ni de la condamnation ni de l'acquittement de l'accusé. Ces derniers s'en tiennent seulement de recueillir les preuves suffisantes afin de les transmettre au juge de juridiction. A ce propos, le non-lieu n'empêche pas la Cour des comptes de surveiller directement les faits qui lui sont attribués* »⁸²⁸.

Finalement, le Conseil d'Etat libanais a considéré que « *les décisions du juge d'instruction ne restreignent pas l'activité de l'Administration ni de la juridiction administrative du fait qu'elles n'acquièrent pas l'autorité de la chose jugée. De plus, la poursuite disciplinaire déclenchée à l'encontre d'un fonctionnaire est indépendante de leur poursuite pénale. En conséquence, la décision du juge d'instruction ou les procès-verbaux du procureur de la République ne prive pas l'Administration de son droit de continuer la poursuite disciplinaire contre un fonctionnaire, ni ne prive le Conseil d'Etat de son droit de surveiller les faits attribués à ce dernier* »⁸²⁹.

Les décisions du juge d'instruction ne restreignent donc pas les références disciplinaires qui ont le droit de ne pas se conformer aux décisions rendues par le juge d'instruction. Ces références surveillent les faits, vérifient l'acte attribué au poursuivi puis rendent leur décision en fonction des preuves sur lesquelles elles se basent. En revanche, si un doute relatif à une contradiction existe entre les jugements disciplinaires et pénaux – à savoir

⁸²⁷ C.E.L., 27 juin 1978, « *Mohammad Mahmoud Othman/Etat* », req. n° 433, *Rec.*, p. 88.

⁸²⁸ C.E.L., 12 décembre 1989, « *L'ingénieur Youssef Eindari/Etat- Cour des comptes* », *Rec.*, 1992-1993, p. 87.

⁸²⁹ C.E.L., 7 juin 1995, « *Jean Nassib Rached/Etat* », *Rec.*, 1996, p. 595.

que dans un cas pareil il est quasiment impossible en ce sens que généralement la comparaison se fait entre les jugements irrévocables – à l'exception des jugements non irrévocables ou provisoires qui sont toujours sujets à des possibilités et peuvent être changés en présence de nouvelles preuves.

§2. Les décisions des juridictions de jugement

La procédure conduite devant le juge pénal ne débouche pas nécessairement à une sanction. Les juridictions pénales peuvent décider de prononcer une décision de relaxe (A) ou de condamnation (B). Il convient ainsi d'analyser l'impact de ces décisions sur la poursuite disciplinaire.

A. Les décisions de relaxe

En tenant compte du principe d'indépendance entre les poursuites disciplinaire et pénale, la question se pose de savoir si les décisions de relaxe exercent une autorité de la chose jugée sur le disciplinaire. Autrement dit, quand le juge pénal prononce la décision de relaxe, la question se pose de savoir si une sanction disciplinaire peut s'imposer à l'encontre du fonctionnaire poursuivi sans prendre en considération la décision pénale de relaxe ? A cet égard, la jurisprudence dans les pays concernés distingue deux hypothèses différentes.

La première hypothèse traite de la décision de relaxe lorsqu'elle est fondée sur le doute, c'est-à-dire lorsque le juge pénal n'a pas la certitude de la culpabilité de la personne poursuivie.

En France, le Conseil d'Etat a consacré le fait que la relaxe, au bénéfice du doute, ne fait pas obstacle à la répression disciplinaire. Il a considéré que *« si les faits constatés par le juge pénal et qui condamnent nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée s'imposent à l'Administration comme au juge administratif, la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne*

sont pas suffisamment établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité, qu'il appartient dans ce cas à l'autorité administrative d'apprécier si les faits sont suffisamment établis »⁸³⁰.

Le Conseil d'Etat libanais a consacré la même position. Ainsi, dans l'affaire de M. Nizar, le Conseil a considéré qu'« *il est prouvé dans le recours que le requérant, lieutenant dans les Forces de sécurité intérieure, a été arrêté le 27 septembre 1995 en vertu d'un Jugement contradictoire pour une infraction de corruption liée au trafic de drogues, puis a été libéré le 11 avril 1996. Ensuite, il a été arrêté une autre fois le 20 avril 1999 et a été condamné devant la Cour d'assises de Beyrouth où un jugement a été rendu le 15 juillet 1999 selon lequel a été prononcée la décriminalisation du demandeur ainsi que son acquittement du fait qu'un doute subsiste sur la réalité des faits et que les preuves sont insuffisantes. En outre, les jugements pénaux sont appliqués sur toutes les références sans exception puisqu'ils ont l'autorité de la chose jugée dans le cadre de ce qui a été jugé contre le public. C'est pourquoi le juge administratif ne peut prononcer aucune décision qui contredit le jugement de la juridiction pénale en ce qui concerne l'existence ou non des faits qui, selon le jugement pénal, ont eu lieu ou non (...) Cependant, si le jugement pénal nie qu'un fait a eu lieu parce qu'il met en relief un certain doute et que les preuves sont insuffisantes, ce doute sera aussi imposé sur le juge administratif qui ne peut prononcer son jugement qu'en se basant sur la certitude. Puisque le requérant n'a profité de cet acquittement qu'en raison de doute, ceci signifie que les preuves existent mais sont insuffisantes pour convaincre la Cour d'assises à prononcer la condamnation de ce dernier. Ce jugement pénal ne jouit donc pas, selon la jurisprudence, de l'autorité de la chose jugée sur l'Administration et la juridiction administrative parce qu'il est prononcé dans le doute et les preuves reprochées sont insuffisamment établies ainsi qu'il ne rejette ni justifie l'authenticité des faits attribués au demandeur »⁸³¹.*

L'Administration et la juridiction administrative ne sont pas par conséquent liées par la décision de relaxe bénéficiant du doute. Cela apparaît logique sans quoi il conviendrait de se demander quelle serait l'utilité de la coexistence de ces différentes poursuites répressives ? Quelle serait l'utilité de l'existence de la poursuite disciplinaire ? Or, il existe de nombreux

⁸³⁰ C.E., 11 juin 1956, « Chomat », D. 1956.469.

⁸³¹ C.E.L, 11 novembre 2002, « Lieutenant Nizar Mashik/Etat », Rec., p. 206.

actes qui, bien qu'ils constituent des fautes disciplinaires, sont loin d'être poursuivis pénalement. L'empêchement de poursuivre disciplinairement ces actes suite à la relaxe bénéficiant de doutes, risque d'amoindrir la poursuite disciplinaire de son efficacité.

La deuxième hypothèse est celle où le juge pénal prononce la décision de relaxe en déclarant qu'il n'existe pas de faits qui justifient la poursuite. Autrement dit, c'est lorsque le juge pénal nie absolument l'existence matérielle des faits attribués au poursuivi. Le juge administratif, dans les pays concernés, estiment que dans cette hypothèse la décision pénale acquiert l'autorité de la chose jugée sur le disciplinaire. L'autorité disciplinaire ne peut, par conséquent, prononcer une sanction à l'encontre du fonctionnaire poursuivi sur les mêmes faits⁸³².

La problématique résulte toutefois du cas où la décision pénale de relaxe est rendue postérieurement à la décision disciplinaire, qu'il en résulte une contradiction et dans le cas où cette décision devient irrévocable. Autrement dit, il résulte du cas où le jugement pénal, niant l'existence matérielle des faits reprochés au fonctionnaire poursuivi, est prononcé après le prononcé de l'irrévocabilité de la décision disciplinaire prononçant la condamnation. A ce stade il convient de distinguer entre trois hypothèses.

La première hypothèse concerne la possibilité d'ouvrir de nouveau le délai de recours contentieux devant le juge administratif en vertu des circonstances juridiques nouvelles. Le Conseil d'Etat prohibe toute tentative visant à toucher cette finalité. La jurisprudence administrative considère que lorsque le juge pénal constate l'inexistence matérielle des faits alors que la décision disciplinaire a été prononcée sur la base des mêmes faits, cette situation n'a pas pour vocation de rouvrir les délais du recours contentieux. Si le recours devant le juge administratif est expiré, il devient impossible pour le fonctionnaire intéressé de saisir le juge pour qu'il revienne sur la sanction disciplinaire prononcée⁸³³. Cette solution se justifie, selon

⁸³² C.E.L., 25 avril 1995, « *Emile Trad et Ayda Dahda/ Etat et Krikor Akazian* », *Rec.*, 1996, p. 486 ; C.E., 4 mars 1992, req. n° 89545 ; C.E., 21 septembre 2011, req. n° 349222.

⁸³³ C.E., 3 mai 1963, « *Alaux* », *Rec.*, p. 261 ; C.E., 7 février 1958, « *Ferrandez* », *Rec.*, p. 84 ; C.E., 13 août 1966, « *Goudinous* », *Rec.*, p. 469.

le commissaire du gouvernement Combar nous aux motifs qu'il ne faille pas porter atteinte aux droits des tiers et aux motifs de protéger la stabilité des situations juridiques acquises⁸³⁴.

Quant à la deuxième hypothèse, elle se rattache au droit du fonctionnaire de demander la réexamination de sa situation et à reprendre ses fonctions si cette sanction disciplinaire a conduit à son licenciement. A ce propos, il convient de distinguer entre le cas où la décision disciplinaire ne s'est pas seulement basée sur les faits que le juge pénal a plus tard considérés comme absolument inexistant, et le cas où cette décision s'est basée seulement et exclusivement sur ces faits.

Dans le premier cas, la décision disciplinaire imposant la sanction n'est dépourvue d'aucun support juste et il est considéré correct. Le fonctionnaire n'a qu'à demander à l'Administration de revoir sur quel point la sanction est adéquate aux faits que le juge pénal n'a pas niés. En fait, la réfutation de l'authenticité de certains de ces faits, sur lesquelles a été imposée la sanction disciplinaire, constitue en elle-même un fait nouveau. Ainsi, la jurisprudence considère, dans ce cas, qu'il faut que l'Administration prenne l'initiative de réexaminer la sanction prononcée pour décider, conformément à son pouvoir discrétionnaire, si ce fait nouveau nécessite l'atténuation de cette sanction ou son retrait pur et simple⁸³⁵. Cela paraît logique car même si l'Administration jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier la gravité de la sanction, elle est toujours obligée d'appliquer le principe de proportionnalité entre la faute et la sanction infligée⁸³⁶. Par exemple, la sanction disciplinaire convenable ou adéquate à plusieurs faits, ne peut pas être, elle-même, la sanction convenable à certains de ces faits s'il est prouvé le manque d'authenticité de certains autres.

Alors que dans le deuxième cas, le fonctionnaire a le droit de demander la réexamination de sa situation et par la suite de reprendre ses fonctions dont il était forcé à arrêter en se basant sur ces faits inventés. Autrement dit, le fonctionnaire qui a été exclu de groupement parce qu'il a commis une infraction pénale pourra demander sa réintégration si le juge pénal a déclaré l'inexistence des faits. La jurisprudence a ainsi considéré que

⁸³⁴ Concl. du commissaire du gouvernement Combar nous, sous CE, 3 mai 1963, « *Alaux* », *op. cit.*

⁸³⁵ C.E., 13 mai 1949, « *Diehl* », *Rec.*, p. 218 ; C.E., 3 mai 1963, « *Alaux* », *Rec.*, p. 261 ; C.E.L, 4 février 1998, « *Zougheib* », *Rec.* 1999, p. 273.

⁸³⁶ Sur ce point V. *infra* p. 362-373.

« l'intervention de cette décision de justice (pénale) entraîne pour l'Administration l'obligation de procéder à un nouvel examen de la situation de l'intéressé en vue de rechercher si, compte tenu du fait nouveau que constituait ladite décision, le sieur Alaux pouvait ou non être rétabli dans ses fonctions »⁸³⁷. L'Administration doit donc revenir sur les conséquences de la sanction, tout en tenant compte que la nouvelle décision ne porte pas atteinte au principe des droits acquis⁸³⁸.

Enfin, la troisième hypothèse est liée au droit du fonctionnaire à l'indemnité. La jurisprudence a considéré que tant que la cause de la sanction imposée résulte de l'autorité de la chose jugée au pénal, ayant comme fond des faits incorrects, la sanction devient directement illégale. Pourtant et malgré cette illégalité, elle ne peut être sujette à aucune voie de recours et ne peut être annulée à cause de l'expiration du délai juridique relatif à l'appel. Apparemment, cette illégalité peut constituer une faute et également engager la responsabilité de l'Etat. A ce propos, l'Etat doit payer au fonctionnaire une indemnité pour compenser les dommages qu'il a subis suite à cette procédure illégale⁸³⁹. Autrement dit, les décisions prises par les autorités disciplinaires, entachées d'illégalité au motif qu'une décision viendrait contredire les sanctions entreprises, peuvent constituer une faute et engager par conséquence la responsabilité de l'Etat. Afin d'éviter de se confronter à ces trois problématiques, il est recommandé de se plier à la condition de l'antériorité de la décision pénale⁸⁴⁰.

B. Les décisions constatant la culpabilité et les faits de caractère punitif

A cet égard, la jurisprudence a affirmé que si les deux procès disciplinaire et pénal présentent les mêmes faits criminels, le jugement pénal prononcé acquiert l'autorité de la chose jugée sur le disciplinaire. En réalité, les faits tels qu'ils ressortent du jugement pénal se voient investis de l'autorité de la chose jugée de telle sorte que les instances pénales et

⁸³⁷ C.E., 3 mai 1963, « Alaux », *op. cit.* ; Dans le même sens, C.E.L, 14 juillet 1971, « M. H. », *Rec.* 1971, p. 20.

⁸³⁸ C.E., 19 novembre 1948, « Baffoux », *Rec.*, p. 435.

⁸³⁹ C.E., 13 juillet 1966, « Gaudinoux », *AJDA*, 1966, p. 165 ; C.E., 3 mai 1963, « Alaux », *op. cit.* ; C.E.L, 25 octobre 1960, « Mohammad El Sahili », *Rec.*, p. 61.

⁸⁴⁰ V. *supra* p. 197-198.

administratives doivent s'y plier. Les faits étant constatés dans le jugement pénal, ils ne sont plus discutables.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat français a considéré que « *l'autorité de la chose jugée, qui appartient aux décisions des juges répressifs, s'attache aux constatations des faits contenues dans leur jugement* »⁸⁴¹. De son côté, le Conseil d'Etat libanais a considéré que « *la décision du juge répressif, en ce qui concerne un accident, a l'autorité de la chose jugée s'attachant aux constatations des faits prouvés. D'où, il est interdit de faire appel devant le Conseil d'Etat de l'invalidité de ces faits ou de ce qui les contredit* »⁸⁴².

L'autorité de la chose jugée interdisant au juge de méconnaître ce qui a été jugé au pénal ne s'impose que dans de rares cas en matière disciplinaire. Afin de protéger l'autonomie des poursuites disciplinaires, la mainmise du juge pénal sur la répression disciplinaire ne s'exerce que dans des cas où le besoin de cohérence entre les deux répressions implique que l'autorité disciplinaire ne nie pas ce qu'a décidé le juge pénal en ce qui concerne la constatation des faits. Le juge pénal ne dispose d'aucun mécanisme efficace pour contraindre l'autorité disciplinaire à aller dans son sens.

⁸⁴¹ C.E., 30 janvier 1963, « *Schaltin* », *Rec.*, p. 60.

⁸⁴² C.E.L., 27 avril 1958, « *Daoud Chamoun* », *Rec.*, 1958, p. 157.

CONCLUSION PARTIE I

L'existence d'une faute et le principe de l'opportunité des poursuites⁸⁴³ constituent les fondements principaux à l'engagement des actions disciplinaires et pénales. Cependant, à l'inverse de la notion de faute pénale, celle qualifiée de disciplinaire n'est pas encadrée de manière stricte par le législateur. Puis, et même s'il est vrai que les prérogatives dont jouit l'autorité disciplinaire sont plus ou moins empruntées à celles dont jouit le juge pénal, les poursuites disciplinaire et pénale ne sont pas engagées par la même autorité.

Sans nul doute, la faute constitue le fondement des deux responsabilités disciplinaire et pénal du fonctionnaire d'Etat. Toutefois, si le contenu de l'infraction pénale est strictement défini en raison de l'application du principe de la légalité des délits, les dispositions législatives et réglementaires, aussi bien en France qu'au Liban, définissant les fautes disciplinaires⁸⁴⁴ sont insuffisantes. Seul le caractère général de leur énoncé permet la couverture de l'ensemble des situations de délinquance disciplinaire. Les limites matérielles de la faute disciplinaire ne peuvent être clairement fixées en retenant une conception large de la faute disciplinaire. Or, c'est bien ce qui est fait par les législateurs respectifs de ces deux pays. La notion de cette faute reste par conséquent très largement indéterminée⁸⁴⁵. Cette notion fait l'objet d'une construction empirique de l'autorité disciplinaire sous le contrôle du juge administratif. Une constatation de ce type justifie le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la faute dont jouissent ces autorités dans le domaine de mise en œuvre de la poursuite disciplinaire.

L'appréciation de la faute qui constitue une « *technique permettant l'examen de la faute en vue de l'engagement de la responsabilité de son auteur* »⁸⁴⁶ est donc importante. Elle constitue une technique d'interprétation des faits par laquelle la poursuite disciplinaire contre un fonctionnaire peut être engagée. L'insuffisance de la définition de la faute disciplinaire a

⁸⁴³ En matière pénale, Art. 40, al. 1 du C.P.P français « *le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner (...)* » ; En matière disciplinaire le supérieur hiérarchique est toujours libre de renoncer à poursuivre, C.E., 4 août 1916, « *Dlle Gautier* », *Rec.*, p. 365 ; C.E., 14 juin 1991, « *M. Alegnot* », *AJDA*, 1991, pp. 506 et 575, *Chron. C. Maugue et R. Schwartz*.

⁸⁴⁴ Art. 29 du statut général des fonctionnaires en France ; Art. 54 du statut général des fonctionnaires au Liban.

⁸⁴⁵ M. Lascombe, in « *Les ordres professionnels* », *AJDA*, 1994, 854. Qui a considéré que même si les Codes de déontologie de la fonction publique deviennent de plus en plus clairs et comportent des infractions mieux définies ; C'est aussi le cas de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires en France.

⁸⁴⁶ F. Laurie, « *La faute disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, p. 28.

conduit les autorités disciplinaires compétentes des pays concernés à délimiter par le pouvoir discrétionnaire d'appréciation les contours de cette faute. L'imputabilité de la faute disciplinaire à un fonctionnaire exige donc une appréciation de visant à engager la responsabilité disciplinaire du fautif qu'après un examen approfondi des causes des poursuites. Force est toutefois de constater que le législateur, le juge administratif et l'autorité disciplinaire compétente au Liban sont plus stricts avec le fonctionnaire. En effet, la plupart des comportements comme étant en France considérée être des libertés accordées au fonctionnaire, notamment en matière de droit de grève, de droit syndical et de liberté d'opinion politique, ne le sont pas au Liban.

La marge d'autonomie laissée au pouvoir disciplinaire, à l'exception de quelques situations où l'autorité de la chose jugée au pénal a un impact sur le pouvoir disciplinaire⁸⁴⁷, va encore jusqu'à nier l'autorité liée aux décisions pénales. L'originalité et l'utilité de la poursuite disciplinaire justifie en effet son indépendance par rapport à la poursuite pénale. Le principe d'indépendance impliquant qu'une autonomie réciproque des procédures disciplinaires et pénales existe, des interférences entre ces notions viennent troubler la mise en œuvre d'une poursuite distincte sur l'un ou l'autre terrain. Pourtant, les secteurs dans lesquels ces deux poursuites interviennent et la nature des compétences engagées en matière de responsabilité disciplinaire et pénale des fonctionnaires sont différents. La poursuite disciplinaire concourt au maintien de l'ordre social particulier à un groupement alors que la poursuite pénale vise la sauvegarde de l'ordre social général. La poursuite pénale est ainsi engagées par et devant le juge judiciaire, tandis que la poursuite disciplinaire des fonctionnaires d'Etat est engagée par les autorités disciplinaires – l'Administration – et contestée devant le juge administratif.

C'est par son aspect procédural que le régime disciplinaire libanais présente ses caractères les plus originaux où il existe une multiplicité des autorités disciplinaires chargées de poursuivre le fonctionnaires d'Etat fautif. Le régime disciplinaire libanais apparaît constitué par une juxtaposition entre système hiérarchique – proche de celle applicable en France – et

⁸⁴⁷ En ce qui concerne seulement la constatation des faits opérées par le juge pénal. Sur ce point V. *supra* p. 201-210.

d'un système à l'allure « *juridictionnalisée* » constituée de l'Inspection centrale et de la Commission supérieure de discipline.

Même si le principe de la liberté d'investigation en vue de la recherche de la vérité est applicable en droit disciplinaire et en droit pénal, le rassemblement des preuves en matière de discipline exercée par l'autorité disciplinaire hiérarchique ne prend pas les mêmes formes qu'en procédure pénale. A l'origine, alors qu'elle exerçait la discipline, l'instruction et le jugement étaient confondus. La procédure était confiée en bloc à une autorité unipersonnelle qui ne distinguait pas l'étape du rassemblement des preuves et de celle du prononcé de la sanction. Ce qui est l'inverse devant les autorités disciplinaires « *juridictionnalisées* » au Liban, où une telle distinction – en principe tout du moins – existe.

L'accent peut être mis aussi sur l'absence quasi-totale concernant les pouvoirs dont jouissent, en phase d'instruction disciplinaire, les autorités disciplinaires hiérarchiques⁸⁴⁸. Tandis que ces pouvoirs sont – plus ou moins bien – précisés dans les dispositions législatives et réglementaires régissant les procédures disciplinaires devant les autorités « *juridictionnalisées* » au Liban.

Enfin, il est à noter que le jugement pénal est prononcé par une juridiction dont le rôle ne se limite pas à la seule étude du dossier qui lui est transmis mais aussi à la recherche des circonstances de l'affaire par ses propres moyens. Le rôle de l'autorité disciplinaire hiérarchique se limite à sa fonction décisionnelle en ce sens qu'elle n'étudie parfois que les éléments du dossier rassemblés à la cour lors d'une précédente étape. Au Liban, en revanche, les autorités disciplinaires « *juridictionnalisées* », ont, le cas échéant, le pouvoir de mener ces propres investigations.

⁸⁴⁸ Certes dans le cadre de la répression disciplinaire, l'autorité hiérarchique veille à l'instruction d'une affaire pour rassembler les éléments qui lui permette d'édicter sa décision. Ce qui est remarquable dans ce domaine, c'est que ces pouvoirs d'instruction sont de faible importance et n'attirent pas, le plus souvent, l'intérêt du droit positif. Probablement, c'est à cause de leur aspect traditionnel, les mesures administratives répressives concernant des matières pour lesquelles l'autorité disciplinaire a facilement accès à l'information. Le dossier du fonctionnaire poursuivi est composé éventuellement par une série de constatations de la part de l'Administration complétées par les observations de l'intéressé. L'audition éventuelle de témoins ou la visite des lieux ne sont que qu'exceptionnellement ordonnées et n'ont qu'une valeur complémentaire.

L'étude de l'engagement des poursuites disciplinaires et pénales démontre ainsi l'autonomie relative et la particularité de mise en œuvre des procédures. Chaque mécanisme répressif fonctionnant parallèlement à la justice ordinaire se doit toutefois de respecter, en particulier lors de la phase du prononcé des sanctions, les principes généraux d'équité régissant la poursuite pénale. La question se pose ainsi de savoir ce qu'il en est de ces principes en matière disciplinaire.

PARTIE II

**LES RELATIONS ENTRE LES
GARANTIES ET LES RECOURS EN
MATIÈRE DISCIPLINAIRE ET PÉNALE**

Le caractère répressif de la poursuite disciplinaire des fonctionnaires d'Etat rapproche cette poursuite de la poursuite pénale. Il a déjà été mentionné⁸⁴⁹ que les deux poursuites supposent en réalité l'existence d'un comportement fautif – faute disciplinaire et infraction pénale – et entraînent l'application d'une mesure qui a un caractère répressif, à savoir le prononcé d'une sanction. La conception de la faute et celle de la peine⁸⁵⁰ fondent ainsi ces deux poursuites qui visent à assurer l'ordre au sein d'une collectivité instituée⁸⁵¹. Par conséquent, la poursuite disciplinaire est, comme la poursuite pénale, une manifestation du droit de punir⁸⁵². Ce qui diffère, c'est le domaine dans lequel va être mise en œuvre la sanction⁸⁵³.

De telle sorte que la punition sert à organiser l'autorité publique au service d'un intérêt public plus avantageux. Les mécanismes disciplinaire et pénal sont ainsi liés par la volonté de punir une faute qui a pu être commise. La sanction répressive « *consiste essentiellement dans une douleur, ou tout au moins dans une diminution infligée à l'agent* »⁸⁵⁴. Elle a « *pour objet de l'atteindre dans (...) son honneur, ou dans sa vie ou (...) de le priver de quelque chose dont il jouit* »⁸⁵⁵. La sanction peut porter ainsi un préjudice au fonctionnaire ou au moins affecter ces conditions de travail. La question se pose donc de savoir dans quelles mesures les autorités disciplinaires sont compétentes pour se substituer au pouvoir régalién de l'Etat dont le monopole de la contrainte est attesté ? Dans quelle mesure, par ailleurs, des garanties disciplinaires sur le modèle des garanties pénales doivent-elles exister ? En effet, afin d'assurer la stabilité et la sécurité juridique, le procès pénal est régi par des principes généraux, visant pour l'essentiel à garantir l'équité et la protection de la personne poursuivie tout au long du procès, qui s'appliquent aux rapports entre autorités répressives et personne poursuivie.

⁸⁴⁹ Sur ce point V. *supra* p. 17-21.

⁸⁵⁰ J. Ricol, « *Les tendances du droit disciplinaires, droit disciplinaire et droit pénal* », *op. cit.*, p. 12.

⁸⁵¹ S. Salon, « *Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, p. 27 ; J. Mourgeon, « *La répression administrative* », *op. cit.*, p. 56 ; J. Ricol, « *Les tendances du droit disciplinaires, droit disciplinaire et droit pénal* », *op. cit.*, p. 53.

⁸⁵² *Ibid.*, p. 47.

⁸⁵³ P. Deumier, « *La sanction disciplinaire un concept unifié ?* », *op. cit.*, p. 248.

⁸⁵⁴ Groupe de recherche, droits de l'homme et logique juridique, « *La matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, flou du droit pénal* », *op. cit.*, p. 838.

⁸⁵⁵ *Idem.*

Le recours aux mécanismes répressifs en cas de comportement fautif correspond à un mouvement global d'uniformisation des différents régimes répressifs visant à protéger les valeurs défendues par le droit pénal. S'inspirant de ce modèle et dans le but de protéger davantage le fonctionnaire poursuivi, certains principes d'origine pénale s'immiscent dans la sphère disciplinaire⁸⁵⁶. Ainsi, le régime disciplinaire et ses sanctions vont d'une manière ou d'une autre se rapprocher du droit pénal.

Le rapprochement consenti avec les principes du procès équitable révèle l'état d'esprit contemporains qui est celui de préserver, défendre voire améliorer les droits de la personne poursuivie⁸⁵⁷. En effet, ce rapprochement encadre le prononcé de la sanction à l'encontre du fonctionnaire ce qui le protège de l'aléa et de l'arbitraire des décisions rendues par les autorités disciplinaires. Ces principes généraux et autres mécanismes procéduraux d'origine pénale et transposables – plus ou moins – en matière disciplinaire peuvent assurer cette finalité notamment de deux manières. Les uns peuvent être qualifiés de préventifs c'est-à-dire antérieurs à l'intervention de la sanction. Ils se basent sur la conception des garanties offerts au fonctionnaire poursuivi (Titre I). Les autres peuvent être qualifiés de réparateurs. Ils sont destinés à faire disparaître ou corriger une sanction (Titre II). Ils ouvrent au fonctionnaire la possibilité d'une révision de sa peine.

⁸⁵⁶ Ce qui a été affirmé par la Cour européenne des droits de l'homme. Ainsi sur la base de l'Art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour affirme que la nécessité d'un procès équitable n'est pas limitée au procès pénal. CEDH, 9 février 1995, « *Welch c. Royaume-Uni* », série A, n° 307-A.

⁸⁵⁷ F. Sudre et C. Picheral, « *L'extension des garanties du procès équitable hors les juridictions ordinaires : les contraintes européennes* », Institut du droit européen des droits de l'homme, 2002, pp. 38-40.

TITRE I

**Les relations entre les garanties offertes au
fonctionnaire poursuivi en matière disciplinaire
et pénale**

Tout l'enjeu pour la personne poursuivie se joue lors de la phase du prononcé de la sanction. C'est l'étape la plus sensible de la procédure répressive. En effet, « *souvent, les jeux sont faits bien avant la décision* »⁸⁵⁸. D'accusé, l'intéressé passe au rang de condamné. C'est lors de cette étape que l'autorité prononce les sanctions à son égard. C'est la raison pour laquelle la théorie pénale exige que le procès soit organisé suivant une procédure et des garanties minutieusement élaborées. La sauvegarde des intérêts de la personne poursuivie sont en jeux.

S'inspirer des prérogatives répressives pour mettre en œuvre la procédure disciplinaire⁸⁵⁹, permet d'intégrer dans cette phase de poursuite des garanties procédurales visant à protéger le fonctionnaire poursuivi tout au long du procès. Des réformes successives ont tenté d'harmoniser les procédures disciplinaires avec les règles du procès équitables. Le développement du droit positif et de la jurisprudence franco-libanais a permis à la poursuite disciplinaire d'évoluer vers un schéma se rapprochant de plus en plus du droit pénal⁸⁶⁰.

La nécessité d'appliquer à la sanction disciplinaire les garanties attachées à la sanction pénale répond donc de la nécessité de faire bénéficier d'une protection adéquate à chaque fonctionnaire. La question se pose donc de savoir dans quelles mesures le droit disciplinaire s'inspire des garanties d'origine pénale, lesquelles, force est de le constater, visent à rendre le plus équitable possible le prononcé des sanctions avec la gravité de la faute commise ? Une étude successive des garanties concernant la défense du poursuivi (Chapitre I) et les garanties concernant le prononcé des sanctions (Chapitre II) doit permettre d'apporter une réponse à cette question.

⁸⁵⁸ G. Dellis, « *Droit pénal et droit Administratif* », *op. cit.*, p. 332.

⁸⁵⁹ Sur ce point V. *supra* p. 142-182.

⁸⁶⁰ La transposition de ces garanties en matière disciplinaire occupe dans les législations relatives aux fonctionnaires une place de plus en plus considérable. On peut même affirmer que le degré d'évolution d'un régime disciplinaire donné se mesure au point de perfectionnement atteint par ces garanties.

CHAPITRE I

Les garanties concernant la défense du poursuivi

Dans les pays concernés, le législateur n'a apporté aucune définition de la notion de « *droits de la défense* », ce qui conduit à une difficulté de compréhension quant à son sens technique. Même si cette terminologie figure dans certains des articles du Code de procédure pénale, seulement peu d'éléments éclairent le sens de cette expression. Les dispositions du Code visant les « *droits de la défense* » ne sont traitées qu'en termes génériques c'est-à-dire sans que leur sens technique soit déterminé et sans que de références précises y soient apportées⁸⁶¹.

Bien qu'elles n'apportent pas de renseignements précis sur le contenu et le sens de la notion, il ressort tout de même de la formulation de ces dispositions que les « *droits de la défense* » constituent, en principe, des garanties qui seraient à la portée des intéressés. En d'autres termes, l'approche légale de la notion des « *droits de la défense* » se contente, la plupart du temps, de rappeler la nécessité de les respecter et de les exercer.

En effet, il est difficile de définir exactement cette terminologie en se référant uniquement aux dispositions légales. Celle-ci ne se contente que de proposer des références générales aux « *droits de la défense* » et ne régissent, aussi bien de manière implicite qu'explicite, aucune règle particulière de procédure⁸⁶². Et si l'on peut affirmer, par exemple, que le droit à l'assistance d'un avocat ou le contradictoire sont liés aux « *droits de la défense* », ceci résulte du fait que la jurisprudence, au contraire des textes, fait de nombreuses références à cette notion depuis longtemps.

Contrairement à la loi, la jurisprudence fait souvent des liens entre les « *droits de la défense* » et certaines règles ou garanties de procédure en affirmant clairement le rapport qui

⁸⁶¹ Beaucoup des textes utilisent d'une manière différente la notion « *droits de la défense* », mais l'appréhendent de manière générale. Pour exemple, Art. 11, art. 56, art. 96, Art. 113-6 du C.P.P français ; les dispositions du C.P.P libanais ne prononce pas explicitement la terminologie « *droit de la défense* ». Dans ces dispositions « *les droits de la défense* » sont traités d'une manière générale. Par ex. Art. 69 et l'Art. 76 du C.P.P libanais.

⁸⁶² Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », préface de J-C. Saint-Pau, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2013, p. 2.

existe entre eux. Cela s'illustre principalement quand le juge avance que le principe du respect des « *droits de la défense* » sert à soutenir une règle ou une garantie déterminée. Ainsi en est-il, par exemple, de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 22 juin 1954⁸⁶³. Pour la première fois, la Cour a appelé à contrôler et/ou sanctionner la violation de l'article 3 § 3 de la loi du 8 décembre 1897 par un juge d'instruction l'obligeant de notifier à l'inculpé son droit de choisir un conseil durant l'interrogatoire qui suit l'inculpation. Le pourvoi insistait sur la violation de cet article et des « *droits de la défense* ». Quant à la Chambre criminelle, tout en se basant sur les textes du pourvoi, elle déclarait clairement que « *cette formalité fait partie substantielle du droit de défense* ».

En définitive, la jurisprudence peut servir de guide plus efficace que la loi notamment lorsqu'on tend à définir les « *droits de la défense* ». Les liens opérés dans ce cadre constituent un fondement pouvant servir à analyser les diverses manifestations de cette notion au cœur des règles et des garanties de procédure. On peut rester toutefois perplexe quant aux liens réels qui existent lesquels ne manquent pas d'imperfections, de contradictions et d'imprécisions puisque la majorité des arrêts ayant fait référence à la notion n'ont apporté aucune définition d'ensemble. L'une de ces insuffisances se traduit, par exemple, par le fait que les juridictions, faute de définition précise, ne déterminent pas exactement les droits et les prérogatives qui peuvent être qualifiés comme « *droits de la défense* »⁸⁶⁴. Cela peut s'expliquer par le fait que les juges sont saisis d'espèces qui ne leur donnent pas toujours l'occasion d'affirmer les principes généraux. De même, il existe des décisions qui évoquent des « *droits de la défense* » dits « *essentiels* »⁸⁶⁵ ou « *substantiels* »⁸⁶⁶, sans qu'elles n'apportent de précisions explicites quant à leur sens ou à leur base. Enfin, les arrêts n'emploient pas la même terminologie. Certains, emploient l'expression « *le principe de la libre défense* »⁸⁶⁷, d'autres « *le principe*

⁸⁶³ Crim. 22 juin 1954, *Bull. crim.* n° 395.

⁸⁶⁴ Il s'agit là d'une critique adressée au Conseil Constitutionnel par N. Molfessis, « *Le Conseil constitutionnel et le droit privé* », LGDJ, 1998, n° 273 à 276.

⁸⁶⁵ V. par ex. Crim. 16 janv. 1958, *Bull. crim.* n° 118.

⁸⁶⁶ Crim. 22 juin 1954, *op. cit.*

⁸⁶⁷ Crim. 9 févr. 1988, *Bull. crim.* n° 63.

de la liberté des droits de la défense »⁸⁶⁸ et certains autres tentent d'être plus subjectifs et emploient les termes « droit de défense »⁸⁶⁹.

En revanche, la doctrine est la seule qui a précisé des définitions générales concernant les « droits de la défense ». La majorité des auteurs se sert de l'approche de la nature des « droits de la défense » en procédure pénale et civile afin de donner une définition de cette notion. Selon ces auteurs, ces droits constituent les prérogatives à la portée de chaque intéressé afin d'assurer la protection de leurs intérêts tout au long du procès⁸⁷⁰. Cette notion est encore définie comme étant « un concept abstrait qui se traduit dans le droit positif par une série de prérogatives particulières accordées à celui qui est partie à l'instance judiciaire »⁸⁷¹.

À l'inverse des orientations prises par la jurisprudence et par la loi sur ce terrain, la doctrine semble avoir fait un progrès remarquable puisqu'elle a fait l'effort de fournir des éléments de définition pour rendre la notion des « droits de la défense » plus explicite. Cependant, elle s'est heurtée à la difficulté d'apporter des précisions quant au sens technique de cette expression⁸⁷². L'usage de qualificatifs relatif au caractère « ambigu »⁸⁷³ du vocabulaire utilisé, au caractère « introuvable »⁸⁷⁴ de son contenu, au fait que son concept « n'est pas d'une clarté évidente »⁸⁷⁵ et que ses contours sont « incertains »⁸⁷⁶ a été utilisé par la doctrine après ces efforts liés à des recherches plus approfondies de la notion. Il semble donc qu'il faille s'attacher à une approche basique du concept et mettre en lumière l'importance fondamentale des « droits de la défense » et sans s'attacher à leur définition. A ce propos, le doute n'a pas de place et l'accord est « aisé »⁸⁷⁷. Tel est le cas de la plupart des

⁸⁶⁸ Soc. 15 nov. 1990, *Bull. civ.* IV, n° 560.

⁸⁶⁹ Crim. 22 juin 1954, *op. cit.*, On retrouve également cette terminologie en doctrine, notamment chez les auteurs classiques de droit pénal. V. par. Ex. Ortolan, « *Eléments de droit pénal* », Plon, 1864, T. 2, n° 2288 ; Garraud, « *Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale* », Sirey 1912, T. 3, n° 1154.

⁸⁷⁰ V. par ex. T. Garé, « *Les droits de la défense en procédure pénale* », in *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 10^{ème} éd., 2004, p. 493, n° 634 ; M.-A. Frison-Roche, « *Les droits de la défense en matière pénale* », in *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 1999, p. 413, n° 565 ; J. Pradel, « *Procédure pénale* », Cujas, 15^{ème} éd., 2010, n° 398.

⁸⁷¹ A. Vanwelkenhuyzen, « *Les droits de la défense et l'évolution du procès pénal* », *RD pén.* 1959-60. 834.

⁸⁷² S. Clément, « *Les droits de la défense dans le procès pénal. Du principe du contradictoire à l'égalité des armes* », thèse, Nantes, 2007, n° 3.

⁸⁷³ L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani Mekki, « *Théorie générale du procès* », *op. cit.*, n° 188.

⁸⁷⁴ G. Giudicelli-Delage, « *Droits de la défense* », in *Dictionnaire de la justice*, dir. L. Cadiet, PUF, 2004, p. 364.

⁸⁷⁵ J. Pradel, « *Droit pénal comparé* », Dalloz, 3^{ème} éd., 2008, n° 272.

⁸⁷⁶ X. Pin, « *L'évolution des droits de la défense depuis le Code d'instruction criminelle* », in *200 Jahres Code d'instruction criminelle. Le bicentenaire du CIC*, dir. J. Leblois-Happeet C. Witz, Nomos, coll. « S ».

⁸⁷⁷ L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani Mekki, « *Théorie générale du procès* », *op. cit.*, n° 188.

études contemporaines qui mentionnent l'importance fondamentale de la notion de « *droits de la défense* ». La majorité des auteurs s'accordant sur ce point⁸⁷⁸, l'un d'entre eux a même demandé s'il existe « *plus beau principe que celui du respect des droits de la défense* »⁸⁷⁹.

Selon toute vraisemblance, la nécessité des « *droits de la défense* » était soulignée la première fois par la doctrine pénale classique. Des auteurs tels qu'Ortolan⁸⁸⁰ ou Hélie⁸⁸¹ ont estimé ainsi que les « *droits de la défense* » étaient une donnée vitale de la justice pénale sans laquelle elle ne pouvait pas être qualifiée de véritable justice. Garraud a encore affirmé la supériorité de principe « *du droit individuel de défense sur le droit social de la répression* »⁸⁸². Motulsky considère de son côté que le respect des « *droits de la défense* » est un élément de droit naturel⁸⁸³. Dès lors, les « *droits de la défense* » ont été considérés comme un principe général du droit.

Les « *droits de la défense* » ayant été érigés au rang de principe fondamental du droit processuel, la délimitation de leur contenu doit se poursuivre sans se restreindre à une approche limitative. S'il a pu être affirmé que cette notion ne dépasse pas le domaine des droits dont jouit l'intéressé durant les poursuites pénales⁸⁸⁴, la notion des « *droits de la défense* » va aujourd'hui beaucoup plus loin que ce seul cadre. Le principe est utilisé actuellement en matière civile⁸⁸⁵ mais aussi en matière administrative⁸⁸⁶.

Finalement, l'utilité des recherches sur les « *droits de la défense* » ne présente une consistance que dans la mesure où celles-ci ne se limitent pas à une étude minimaliste de la

⁸⁷⁸ Même s'il reste encore quelques récalcitrants. V. par ex., proposant une bien curieuse analyse des droits de la défense. P. Decheix, « *Droits de la défense et défense des droits. Effets pervers de la présomption d'innocence* », LPA 3 avril 1995, n° 40, pp. 9 et s.

⁸⁷⁹ G. Bolard, « *Les juges et les droits de la défense* », in Mélanges Bellet, Litec, 1990, pp.49 et s.

⁸⁸⁰ Ortolan, « *Eléments de droits pénal* », *op. cit.*, n° 2288.

⁸⁸¹ Hélie, « *Traité de l'instruction criminelle* », Plon, 1858, T. VIII, § 614, p. 498.

⁸⁸² Garraud, « *Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale* », *op. cit.*, T. 3, n° 793.

⁸⁸³ Motulsky, « *Le droit naturel dans la pratique jurisprudentielle, le respect des droits de la défense en procédure civile* », *op. cit.*

⁸⁸⁴ V. très clairement en ce sens, C. Ambroise-Casterot, « *De l'accusatoire et de l'inquisitoire dans l'instruction préparatoire* », *op. cit.*, n° 380.

⁸⁸⁵ V. par ex. Civ. 2^{ème}, 8 déc. 1976, *op. cit.*

⁸⁸⁶ V. par ex. C.E., 31 octobre 1980, « *Fédération nationale des unions des jeunes avocats* », D. 1981. IR 111 ; JCP 1983. II. 20003 ; RD publ. 1981. 499. Et avant 1944 il faut voir l'arrêt du principe : C.E., 5 mai 1944, « *Dame veuve Tromprier-Gravier* », *Rec.*, p. 133.

notion mais vise à aboutir à une théorie générale déterminant « *les principes qui, tirés de leur essence, gouvernent leurs différentes manifestations et applications* »⁸⁸⁷.

Suite aux recherches menées visant à « *déchiffrer* » cette notion, on peut d'ores et déjà tirer la conclusion selon laquelle de nombreuses règles et garanties de procédure certaines sont intrinsèquement liées au concept général des « *droits de la défense* ». Ce concept paraît se présenter comme un « *tout* » qui se cache derrière ces garanties. Ceci résulte certainement de la définition fréquemment employée lorsqu'on parle des « *droits de la défense* », selon laquelle ces derniers constituent l'ensemble des garanties fournies aux intéressés et qui leur permettent de se défendre lors d'un procès⁸⁸⁸. La recherche d'une détermination particulière et précise de cette notion, doit s'approfondir dans le sens du « *tout* » du fait que ce terme a beaucoup de rapports avec les garanties procédurales.

A ce stade de la réflexion, on peut considérer que la notion des « *droits de la défense* » se contente de regrouper sous une même appellation les garanties dont dispose l'individu afin qu'il défende ses intérêts tout au long d'un tel procès. Autrement dit, les « *droits de la défense* » constituent une manière de désigner ces garanties procédurales⁸⁸⁹. De telle sorte que le droit à l'assistance d'un avocat serait, comme le principe du contradictoire, un droit de la défense. Les droits de la défense seraient simplement une notion visant à englober grossièrement les éléments qui la constituent⁸⁹⁰ et qui auraient comme fondement des similitudes pouvant être identifiées isolément. Afin de cerner les contours de la notion de « *droits de la défense* » et pour détecter les raisons qui supposent ce rassemblement sous cette catégorie juridique, une étude approfondie de ces différentes garanties procédurales est nécessaire.

⁸⁸⁷ C. de Jacobet de Nombel, « *Théorie générale des circonstances aggravantes* », Dalloz, 2006, n° 11.

⁸⁸⁸ En somme, la notion « *droit de la défense* » serait tout autant un contenu qu'un contenant. En ce sens V. S. Clément, « *Les droits de la défense dans le procès pénal. Du principe du contradictoire à l'égalité des armes* », *op. cit.*, n° 15.

⁸⁸⁹ Pour une telle analyse, V. S. Clément, « *Les droits de la défense dans le procès pénal. Du principe du contradictoire à l'égalité des armes* », *op. cit.*, n° 31 ; E. Vergès, « *Les principes directeurs du procès judiciaire. Etude d'une catégorie juridique* », thèse, Aix-Marseille, 2000, n° 106 et s., qui analyse les droits de la défense comme « *un principe cadre* », c'est-à-dire un principe qui en contient une pluralité d'autres.

⁸⁹⁰ Chaque droit de la défense.

Il faut donc tenter de déterminer par un critère fonctionnel les garanties procédurales que l'on peut qualifier de « *droit de la défense* » (Section I) puis, voir par la suite, si ces garanties sont applicables ou non en matière disciplinaire (Section II).

Section I

L'étendue des garanties des droits de la défense

Dans un premier temps, il peut être compliqué de préciser le critère permettant de déterminer l'ensemble des garanties procédurales liées à la notion générale des droits de la défense⁸⁹¹.

Cette difficulté ressort notamment de l'importance quantitative de ces garanties que l'on retrouve dans les diverses branches du droit. Par exemple, le droit à l'assistance d'un avocat, la présomption d'innocence, la garantie d'accès à la justice, la publicité de la procédure ou la garantie d'une procédure contradictoire, constituent une liste incomplète de garanties procédurales⁸⁹². Celles-ci diffèrent complètement les unes des autres ce qui rend difficile la mission consistant à trouver un point commun les unissant. On peut par exemple se poser la question de savoir comment il est possible d'assimiler la présomption d'innocence, laquelle interdit de considérer un poursuivi en matière pénale comme coupable avant qu'il fasse l'objet d'une condamnation définitive, à la garantie d'une procédure publique, laquelle impose, en principe, la présence de tiers durant tout le procès ?

Cette difficulté peut également s'observer à travers les divergences doctrinales⁸⁹³, même s'il existe quelques points qui font l'unanimité⁸⁹⁴. Elles peuvent s'expliquer par la circonstance que la doctrine s'appuie sur des jurisprudences dont le lien avec la norme

⁸⁹¹ La doctrine affirme souvent qu'il est presque difficile d'enserrer l'étendue des droits de la défense ; L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani Mekki, « *Théorie générale du procès* », *op. cit.*, n° 188 ; C. Ribyere, « *Défense des droits de la défense avant jugement* », *op. cit.*, p. 231 ; X. Pin, « *L'évolution des droits de la défense depuis le Code d'instruction criminelle* », *op. cit.* ; Il y a certains qui estiment que c'est inutile ou même vain d'essayer d'en épuiser la liste. C. Ambroise-Casterot, « *De l'accusatoire et de l'inquisitoire dans l'instruction préparatoire* », *op. cit.*, n° 386 ; T. Garé, « *Les droits de la défense en procédure pénale* », *op. cit.*, n° 634.

⁸⁹² Il suffit pour s'en convaincre d'une rapide lecture de l'Art. 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales.

⁸⁹³ V. par ex. J. Pradel, « *La montée des droits du délinquant au cours de son procès* », in *Mélanges Laruier*, Presses universitaires de Grenoble, 1993, p. 1993 ; M. Allehaut, « *Les droits de la défense* », in *Mélanges Patin*, Cujas, 1965, p. 453.

⁸⁹⁴ Ainsi, par exemple, le droit à l'assistance d'un avocat est analysé par tous les auteurs comme une composante des droits de la défense. Il en va ainsi également à propos de la garantie d'une procédure contradictoire.

générale des droits de la défense peut être incertain, faute de définition législative du contenu de cette dernière⁸⁹⁵.

L'identification des garanties procédurales, qualifiées de « *garanties de défense* »⁸⁹⁶, pouvant être liées à la norme générale des « *droits de la défense* », suppose *a priori* qu'une analyse des modalités garantissant la défense des individus et se fondant sur le droit positif soit effectuée. Puis, dans un second temps, elle suppose qu'une étude de la doctrine relative au « *contenu* »⁸⁹⁷ des droits de la défense, analysés comme un ensemble de garanties, soit effectuée.

Cette démarche suppose que les « *droits de la défense* » sont constitués par des garanties de défense en droit processuel. Autrement dit, la notion des « *droits de la défense* » englobe et se distingue de celle de la « *garantie de défense* ».

Selon toute vraisemblance, une garantie de défense n'est qu'un « *mécanisme juridique qui vise à assurer l'effectivité de la défense* »⁸⁹⁸. La doctrine partage ce point de vu. En effet, elle précise, en affirmant l'analyse fonctionnelle des « *droits de la défense* », que ceux-ci ont un objet défensif⁸⁹⁹. Cette affirmation doctrinale laisse entendre que chaque garantie doit répondre à un impératif juridique préexistant. En l'occurrence, il s'agit de contester effectivement une accusation qui fait l'objet de poursuites. En toute logique, cette approche implique de séparer droits et garanties de la défense.

La confusion entre les notions de garanties de défense et de droits de la défense, empêche de dégager précisément l'impératif juridique préexistant dont il importe de garantir l'effectivité. Ainsi, si le droit à l'assistance d'un avocat constitue une garantie de l'effectivité

⁸⁹⁵ V. *supra* p. 226.

⁸⁹⁶ V. utilisant une telle qualification, R. Merle, « *La Défense pénale* », Rev. Justices n° 10, 1998. 91.

⁸⁹⁷ V. par ex. C. Ribeyre, « *Défense des droits de la défense avant jugement* », *op. cit.*, p. 231 ; S. Guinchard, C. Chainais et F. Ferrand, « *Procédure civile* », *op. cit.*, n° 735 ; G. Wiederkehr, « *Droits de la défense et procédure civile* », *op. cit.*, p. 36.

⁸⁹⁸ Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 120.

⁸⁹⁹ C. Ribeyre, « *Défense des droits de la défense avant jugement* », *op. cit.*, p. 232.

des droits de la défense⁹⁰⁰, cela atteste que cette dernière notion diffère de la première⁹⁰¹. Cependant, la distinction entre les droits et les garanties de défense, permet en toute logique d'affirmer que l'effectivité des premiers est déterminée par les secondes. En d'autres termes, les garanties de défense permettent d'assurer la mise en œuvre effective des droits de la défense. Par exemple, le principe des droits de la défense impose la norme suivante : quand une accusation est portée à l'encontre d'un individu et qu'elle est de nature à effectuer sa situation juridique, il doit être en mesure de se défendre c'est-à-dire de contester effectivement l'accusation. Par conséquent, une garantie de défense a pour finalité « *d'assurer l'effectivité des droits de la défense* » et de permettre à la personne de se défendre⁹⁰².

De telle sorte, identifier d'un critère fonctionnel accompagner la notion de « *garantie de défense* », permet de dégager plus simplement son contenu de savoir si elle se rattache ou non à la norme générale des « *droits de la défense* ». En tenant compte des contours de la définition tracée ci-avant, une garantie de défense est celle qui vise à assurer l'effectivité des droits de la défense, c'est-à-dire qui permet à l'intéressé soit de contester l'accusation dont il fait l'objet⁹⁰³. Appliquer ce critère fonctionnel à la catégorie des garanties de procédure, peut permettre de procéder à leur rattachement (§1) ou de les détacher (§2) de la notion générale des droits de la défense.

⁹⁰⁰ V. par ex., S. Carotenuto, « *Le statut constitutionnel de l'avocat* », LAP 2003, n° 124, pp. 5 et s., spécialement p. 7, « *l'effectivité des droits de la défense implique que le justiciable jouisse d'une assistance juridique efficace dans la préparation et la conduite de la défense* ».

⁹⁰¹ V. en ce sens, G. Wiederkehr, « *Droits de la défense et procédure civile* », *op. cit.*, p. 36, qui affirme que les droits de la défense « *visent tous une même fin, assurer aux justiciables un procès équitable* ».

⁹⁰² Comp. Ph. Gérard, « *Droit égalité et idéologie. Contribution à l'étude critique des principes généraux du droit* », *op. cit.*, p. 119.

⁹⁰³ V. en ce sens, Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 122 ; G. Giudicelli-Delage, « *Droit de la défense* » in *Dictionnaire de la justice*, dir. L. Cadiet, PUF, 2004, pp. 364 et s., spécialement p. 367, « *ne sont donc des droits de la défense (...) uniquement les droits destinés à garantir qu'une personne ne soit pas jugée sans avoir été mise à même de se défendre* ».

§1. L'identification des garanties rattachées aux droits de la défense

Les garanties de défense se distinguent du fait d'assurer l'effectivité de la défense. D'une part, certaines garanties constituent des exigences préalables à la possibilité pour le poursuivi de se défendre. En leur absence, la défense de l'intéressé n'est pas possible même formellement. Elles ne constituent donc pas des prérogatives dont l'intéressé dispose mais des obligations (A) pesant sur les autres acteurs de la procédure.

D'autre part, dès que l'intéressé est capable de se défendre à tout le moins formellement, il est libre de mettre en œuvre sa défense. Dans l'hypothèse où il choisit de se défendre, d'autres garanties lui assureront des moyens concrets afin de contester l'accusation à la base des poursuites. Ces garanties ne constituent pas des exigences qui précèdent la mise en œuvre de la défense mais qui viennent simultanément à celle-ci. Elles constituent des prérogatives juridiques (B) dont dispose l'intéressé⁹⁰⁴.

A. L'identification des garanties qualifiées d'obligations rattachées au concept général des droits de la défense

Ces genres de garanties se rattachent davantage à l'organisation de la situation juridique procédurale qu'à l'intéressé lui-même. Elles constituent des impératifs visant à offrir à l'intéressé un « *cadre juridique procédural* » convenable à l'exercice de l'action.

Le fait que ces garanties assurent à l'intéressé la faculté de pouvoir formellement se défendre suppose que ce dernier soit préalablement informé de l'accusation. Autrement dit, la première garantie qui se rattache aux droits de la défense tient à l'information de l'intéressé sur la mise en œuvre de la procédure. Cette information va lui permettre de contester effectivement l'accusation dont il fait l'objet. Elle implique une procédure contradictoire (1).

⁹⁰⁴ Comp. X. Pin, « *L'évolution des droits de la défense depuis le code d'instruction criminelle* », *op. cit.*, qui distingue entre la préparation de la défense et l'exercice des droits de la défense. ; Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 123. L'auteur distingue entre les garanties-obligations et les garanties-pouvoirs.

Ces garanties impliquent en outre que le poursuivi dispose d'un délai suffisant à la préparation des éléments de sa défense (2).

1. La garantie d'une procédure contradictoire

D'un point de vu littéral, le terme contradictoire⁹⁰⁵ vient du latin « *contradicto* » et est dérivé du verbe « *contradicere* » qui signifie contredire, dire le contraire, contester ou s'opposer. Techniquement, le contradictoire peut se définir par un « *ensemble de règles garantissant à un individu la pleine connaissance de la prétention et la possibilité de défendre ses intérêts en y participant, après le temps d'une réflexion nécessaire* »⁹⁰⁶ ou bien du « *droit d'être informé de tout et en temps utile* »⁹⁰⁷.

Il semble ressortir de ces définitions que la garantie du contradictoire ait pour signification le devoir d'informer l'intéressé de certains éléments mais aussi la faculté de pouvoir de discuter la prétention ou l'accusation. Donc, le contenu du contradictoire paraît être double : il semble s'agir d'une part d'une obligation d'information au bénéfice de l'intéressé et d'autre part d'une obligation de ne pas entraver la discussion concrète de la prétention ou l'accusation.

Même si l'on ne trouve aucune identification légale précise de son contenu, le contradictoire est considéré comme étant un principe directeur du procès pénal⁹⁰⁸. Cette garantie du contradictoire se retrouve à chaque fois qu'il y a une obligation d'information à la charge des acteurs du procès pénal⁹⁰⁹ et dans les règles qui permettent à l'intéressé de discuter

⁹⁰⁵ D'un point de vue purement sémantique, les auteurs et les commentateurs utilisent indistinctement les termes de contradictoire et de contradiction.

⁹⁰⁶ M.-A. Frison-Roche, « *Généralités sur le principe du contradictoire* », *op. cit.*, n°7, *in fine*.

⁹⁰⁷ B. Boccara, « *La procédure dans le désordre. 1. Le désert du contradictoire* », JCP 1981. 1. 3004, n° 20. Pour l'auteur, il s'agit de la conception moderne du contradictoire, c'est-à-dire à partir de son introduction dans le code de procédure civile.

⁹⁰⁸ L'idée de principes directeurs est admise par la doctrine pénaliste même s'il existe des divergences sur leur nombre. V. Pradel-Jean, « *Vers des principes directeurs communs aux diverses procédures pénales européennes* », Mélanges G. Levasseur, éd. Litec, 1992, p. 459.

⁹⁰⁹ D'ailleurs, lorsque la doctrine évoque la garantie du contradictoire en la matière, c'est souvent en rapport avec les obligations d'information qui y exigées. V. par ex., C. Gavalda-Moulenat, « *Le principe du contradictoire en procédure pénale* », *op. cit.*, n° 139 et s. ; F. Desportes et L. Lazergues-Cousquer, « *Traité de procédure pénale* », Economica, 2009, n° 444 et s.

formellement et librement les éléments qui lui sont communiqués⁹¹⁰. En réalité, le fait d'ériger la règle du contradictoire en tant que garantie générale du procès pénal constitue une innovation importante sur le plan politique et juridique. En effet, auparavant, elle n'avait à intervenir que durant la phase du jugement⁹¹¹.

En toute logique, le fait ou l'obligation d'information constitue un véritable devoir bénéficiant à l'intéressé et non un pouvoir dont il serait titulaire. En effet, cette garantie ne peut être assimilée à un droit pour deux raisons : En premier lieu, le droit exige techniquement le pouvoir d'exercer une action. Or, si l'information était un droit cela supposerait que le poursuivi soit en mesure de l'exercer.

Il faut ici se poser la question de savoir ce que signifie « *l'exercice du droit à être informé* » ou « *l'exercice du contradictoire* » ? L'intéressé peut certes s'adresser au juge pour faire sanctionner une absence d'information. Pourtant, cette prérogative, qui constitue une action, n'est pas suffisante pour accréditer la thèse d'un pouvoir antérieur à celle-ci.

S'il existait un véritable droit à être informé, l'intéressé aurait, en toute logique, la possibilité de renoncer à l'exercer, autrement dit de renoncer à être informé. Là encore, une telle possibilité est absente car le poursuivi a en principe le droit soit à renoncer à faire sanctionner le non-respect de l'obligation d'information⁹¹², soit à ne pas connaître les informations transmises, ce qui constitue une absence d'utilisation de la garantie et non pas une hypothèse de renonciation. De plus, quand l'obligation d'information concerne l'existence d'une procédure qui est engagée contre soi, on ne peut pas savoir comment l'intéressé ignorant peut renoncer à cette garantie. Donc, le pouvoir se manifeste par la simple exigence du respect de l'obligation d'information et non celui d'être informé.

En deuxième lieu, au-delà de l'obligation d'information, ainsi que cela a déjà été mentionné, le contradictoire suppose que chaque intéressé soit capable de discuter les éléments

⁹¹⁰ V. en ce sens, G. Flécheux, « *Le droit d'être entendu* », in Mélanges Bellet, Litec, 1991, pp.149 et s. ; M.-A. Frison-Roche, « *Généralités sur le principe du contradictoire* », *op. cit.*, p. 21 ; C. Gavalda-Moulenat, « *Le principe du contradictoire en procédure pénale* », *op. cit.*, n° 39.

⁹¹¹ Merle et Vitu, « *Procédure pénale* », Cujas, 5^{ème} éd., 2001, n° 17, 396 et 731.

⁹¹² Hypothèse de renonciation à l'action et non à un droit.

qui lui sont transmis et de présenter ses arguments⁹¹³ soit oralement, soit par écrit⁹¹⁴. Cet aspect du contradictoire est résumé, par la doctrine dominante, par l'idée d'un « *droit d'être entendu* »⁹¹⁵. En effet, on se trouve ici, une nouvelle fois, devant une obligation à la charge de l'autorité de poursuite et non une prérogative du poursuivi. Cela exige de ne pas contrevenir illégalement à la discussion de l'intéressé relative aux éléments qui se rattachent à la prétention ou à l'accusation, à savoir le droit, les faits et les preuves.

Les deux aspects du contradictoire, à savoir l'information et la discussion, sont rattachés⁹¹⁶ et participent à l'effectivité des droits de la défense⁹¹⁷. Il n'est pas difficile de démontrer le lien fonctionnel qui existe entre les droits de la défense et la garantie du contradictoire. Cette garantie, qui a pour fonction l'information des intéressés ainsi que leur participation au procès, est indispensable pour exercer leur défense. Elle permet à la personne poursuivie de répondre à ce qui lui est reproché ce qui atteste clairement de son rôle effectif en matière de droits de la défense.

La jurisprudence a souvent établi un rapprochement entre les fonctions principales du contradictoire et les droits de la défense tout en admettant que « *le prévenu doit être informé (...) de la nature et de la cause de la prévention (...) et doit être mis en mesure de se défendre tant sur les divers chefs d'inculpation (...) que sur chacune des circonstances aggravantes (...)* »⁹¹⁸.

La doctrine, quant à elle, n'est jamais parvenue à un consensus sur la nature des relations entre le contradictoire et les droits de la défense. D'un côté certains auteurs défendent la relation d'appartenance ou d'équivalence⁹¹⁹ et d'autres la relation d'ensemble ou

⁹¹³ V. *supra* p. 236.

⁹¹⁴ En effet, si l'idée de discussion contradictoire semble faire en priorité référence à l'oralité, il a amplement été démontré que l'écrit participe de manière identique, voire supérieure, à cette exigence. Sur ce point, v. par ex. D. d'Ambra, « *Oralité/Écritures* », in *Dictionnaire de la justice*, dir. L. Cadiet, PUF, 2004, pp. 942 et s. ; V. Haim, « *L'écrit et le principe du contradictoire dans la procédure administrative contentieuse* », AJDA 1996, n° 715 et s. ; O. Schrameck, « *Quelques observations sur le principe du contradictoire* », in *Mélanges Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 629 et s.

⁹¹⁵ C. Gavalda-Moulenat, « *Le principe du contradictoire en procédure pénale* », *op. cit.*, n° 43 ; G Flécheux, « *Le droit d'être entendu* », in *Mélanges Bellet*, Litec 1991, pp 145 et s.

⁹¹⁶ C. Gavalda-Moulenat, « *Le principe du contradictoire en procédure pénale* », *op. cit.*, n° 38.

⁹¹⁷ L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani Mekki, « *Théorie générale du procès* », *op. cit.*, n° 181.

⁹¹⁸ Crim. 20 septembre 2000, *Bull. crim.* n° 274 ; *RD pén.* 2001 Chron. 14, obs. Marsat.

⁹¹⁹ P. Nicolopoulos, « *La procédure devant les juridictions répressives et le principe du contradictoire* », *op. cit.*

sous-ensemble⁹²⁰. Certains considèrent que le contradictoire est un élément particulier et non pas exclusif des droits de la défense⁹²¹, alors que d'autres considèrent que ces derniers sont des éléments particuliers du contradictoire⁹²².

Toutefois, si les droits de la défense sont analysés comme une norme autonome imposant que les intéressés puissent être capables de se défendre, la relation de ces droits avec le contradictoire devient beaucoup plus claire et simple. Selon cette logique, il n'est plus question d'aborder les relations d'ensemble ou sous-ensemble, mais en se référant au lien fonctionnel entre les deux étant donné que le contradictoire garantit l'effectivité des droits de la défense. Cela a notamment été souligné par Stéphane Clément : « *la contradiction est une garantie essentielle à la sauvegarde des droits de la défense* »⁹²³. De même en est-il dans un arrêt du Conseil d'Etat où l'on retrouve une formulation semblable prévoyant que « *les droits de la défense se trouvent garantis par le caractère contradictoire donné à la procédure d'instruction préalable* »⁹²⁴.

De telle sorte que les droits de la défense dépassent la seule garantie du contradictoire qui ne constitue plus, selon G. Wiederkehr, qu'une expression technique de ces droits bien qu'elle soit plus flagrante⁹²⁵. La garantie du contradictoire a, ainsi, pour seule finalité de mettre les personnes poursuivies en mesure de se défendre. Elle doit être mise en relation avec une autre garantie qui est celle de disposer du temps afin de préparer la défense.

⁹²⁰ M.-A. Frison-Roche, « *Généralités sur le principe du contradictoire* », *op. cit.*, n° 8 et s.

⁹²¹ V. par ex. B. Boccard, « *La procédure dans le désordre. I. Le désordre du contradictoire* », *JCP* 1981.1.3004, n° 20 ; L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani, « *Théorie générale du procès* », *op. cit.*, n° 174 ; X. Pin., « *L'évolution des droits de la défense depuis le code d'instruction criminelle* », *op. cit.*, pour qui la défense n'est pas réductible à la contradiction.

⁹²² C'était notamment l'opinion défendue par Vizioz, « *Etudes de procédure* », Bière, 1956, p. 447.

⁹²³ Comp. S. Clément, « *Les droits de la défense dans le procès pénal. Du principe du contradictoire à l'égalité des armes* », *op. cit.*, n° 31. On remarquera que cette proposition suppose d'analyser les droits de la défense comme une notion autonome des différentes garanties de procédure.

⁹²⁴ C.E., 6 mars 1959, « *Syndicat des grandes pharmacies de la région de Paris* », *Rec.*, p. 165.

⁹²⁵ G. Wiederkehr, « *le principe du contradictoire. A propos du décret n° 73-1122 du 17 décembre 1973* », *D.* 1974. Chron. 95, pour qui le contradictoire est « *l'élément central de ces droits (de la défense)* ». ; Une doctrine plus récente a également démontré que l'une des finalités de la communication du dossier pénal, modalité de réalisation de l'obligation d'information, résidait dans l'exigence d'un procès équitable qui implique le principe des droits de la défense. C. Ribeyre, « *La communication du dossier pénal* », *PUAM*, 2007, n° 125 et s.

2. La garantie de disposer du temps afin de préparer la défense

Cette garantie présente des particularités. Tout d'abord, il n'existe pas, de disposition écrite de principe en droit procédural interne qui la consacre expressément⁹²⁶. Elle interroge par ailleurs quant à sa clarté car, s'il est possible d'appréhender le sens général des garanties de défense à travers leur simple dénomination⁹²⁷, la garantie consistant à disposer « *du temps indispensable pour préparer la défense* » peut sembler insuffisamment explicite quant à la notion de temps indispensable.

La logique juridique suppose qu'une personne poursuivie puisse disposer du temps nécessaire pour préparer sa défense. Il est utile de se demander si cette garantie ne fait pas double emploi avec la garantie du contradictoire qui requiert l'effectivité de l'information délivrée⁹²⁸ c'est-à-dire que l'information soit délivrée en « *en temps utile* ».

Le contradictoire ayant pour fonction d'assurer la défense, il exige que l'information se fasse dans un délai utile permettant la contestation effective d'une accusation⁹²⁹. En effet, la distinction stricte des notions de garantie du contradictoire et de garantie de disposer du temps nécessaire à la préparation de la défense peut être critiquable ou contestable⁹³⁰ si l'on détache l'exigence de temps de cette première garantie.

Cependant, il n'est pas certain que la nécessité d'octroi d'un temps nécessaire permettant de préparer la défense ne présente aucune spécificité eu égard au principe du contradictoire. En droit processuel, la question du temps dépasse la seule obligation d'information mise à la charge des acteurs du procès. Le temps, inséparable de la notion de procès, rythme continuellement toutes les démarches des procédures au-delà du seul respect

⁹²⁶ On la trouve uniquement dans l'article 6 § 3, b de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, qui ne l'entrevoit cependant que comme une garantie réservée à la personne faisant l'objet d'une accusation relevant de la matière pénale.

⁹²⁷ Il en va ainsi par exemple du contradictoire, de l'assistance d'un avocat ou encore du droit à la preuve. Si leur définition et leur contenu précis suppose une étude approfondie, il n'est pas difficile de percevoir de prime abord ce à quoi ces notions font référence.

⁹²⁸ V. *supra*. p. 236-239.

⁹²⁹ L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani Mekki, « *Théorie générale du procès* », *op. cit.*, n° 184.

⁹³⁰ Les analyses doctrinales, dans ce champ, évoquent la question du temps au regard de l'exigence d'information qui relève du principe du contradictoire. F. Desportes et L. Lazergues-Cousquer, « *Traité de procédure pénale* », *op. cit.*, n° 526 et 527 ; L.-E. Pettiti, E. Decaux et P.-H. Imbert, « *La Convention Européenne des Droits de l'Homme, commentaire article par article* », *op. cit.*, p. 274.

du contradictoire⁹³¹. En ce sens, la doctrine estime souvent que la question des délais de procédure est fondamentale, pas seulement en termes d'exigence de célérité de la justice, mais aussi en termes de respect des droits de la défense⁹³². Ainsi, opère-t-on parfois la distinction entre les délais minimums qui garantissent à l'intéressé le temps nécessaire pour préparer sa défense, qui ont pour finalité le respect des droits de la défense, et les délais maximum imposés par la loi ou l'autorité décisionnel, qui ont pour finalité de lutter contre les lenteurs d'une procédure⁹³³. Conformément au principe des droits de la défense et relativement à la protection de cette garantie, il sera par exemple possible de censurer une procédure dans laquelle un délai fixé par l'autorité décisionnelle a été apprécié de manière trop brève pour que l'intéressé puisse préparer sa défense. La considération du temps en tant que garantie autonome rattachable aux droits de la défense permet, alors, à l'intéressé de profiter certainement de la protection du principe général qui servirait d'outil de contrôle des délais de la procédure⁹³⁴. De telle sorte qu'on peut admettre qu'au-delà de la garantie de contradictoire, il existe une garantie autonome qui est celle de disposer du temps suffisant pour la préparation de la défense.

Lorsque le poursuivi est informé et a disposé d'un temps nécessaire à la préparation de la défense, il se trouve en mesure de se défendre concrètement. Dans cette optique, il dispose d'autres garanties qui accompagnent son action de défense et qui lui servent de véritables prérogatives.

B. L'identification des garanties qualifiées de prérogatives rattachées au concept général des droits de la défense

Ces garanties se présentent comme des outils juridiques dont le poursuivi se sert pour se défendre sur le fond. Elles supposent que l'action en défense existe concrètement et qu'elle soit concomitante à leur mise en œuvre. Etant donné qu'elles se rattachent davantage au poursuivi et à son action en défense qu'au cadre procédural. La doctrine les estime

⁹³¹ Que l'on songe ici, par exemple, aux divers délais imposés dans chaque procédure concernant les dépôts des diverses pièces de procédure.

⁹³² V. en ce sens, Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 133.

⁹³³ *Idem.*

⁹³⁴ *Idem.*

couramment comme étant des droits subjectifs et plus précisément comme étant des droits processuels subjectifs⁹³⁵.

Afin d'identifier clairement ces garanties, il est préférable de réexaminer la définition retenue de la défense effective et de son objet. Ainsi que celle-ci été mentionné, le fait de se défendre est équivalent à la contestation de l'accusation qui sert de base aux poursuites.

Pour que cette action soit réalisable, il est tout d'abord nécessaire que les personnes engagées dans un procès possèdent le pouvoir de produire tous les éléments de preuve nécessaires à leur défense. Cette garantie probatoire est selon toute vraisemblance presque insuffisante. Il ne faut pas oublier en effet que si l'objet de la défense est techniquement une prétention ou une accusation, il ne peut s'agir de n'importe quelle prétention ou accusation. Elle doit utilement posséder une nature juridique. Pour autant, si la matière juridique n'est pas assez maîtrisée par ces personnes, celles-ci ne peuvent se défendre sans bénéficier d'une assistance juridique. C'est la raison pour laquelle, les deux exigences assurant l'effectivité des droits de la défense sont la garantie probatoire (1) et la garantie d'être assisté (2).

1. La garantie probatoire

Théoriquement, si la logique juridique suppose qu'un droit substantiel et sa preuve doivent être minutieusement distingués par analogie, la logique judiciaire suppose que l'absence de preuve est équivalente à une absence de droit⁹³⁶. La question probatoire est importante au regard de l'effectivité des différents droits et des intérêts substantiels prétendus puisqu'en toute circonstance la contestation d'une prétention ou d'une accusation doit être prouvée. Le rapport entre les droits de la défense et la preuve se manifeste alors clairement. Il mérite toutefois d'être approfondi.

⁹³⁵ V. notamment, pour le droit à la preuve, A. Bergeaud, « *Le droit à la preuve* », *op. cit.*, qui envisage cette notion comme un droit subjectif processuel.

⁹³⁶ C'est ce que traduit le célèbre adage *idem est non esse et non probari*. P. Pactet, « *Essai d'une théorie de la preuve devant la juridiction administrative* », Pedone, 1952, p. 3, « *un droit ne présente pour son titulaire d'utilité véritable que pour autant qu'il peut être établi en justice, un droit qui ne peut être prouvé est un droit pratiquement inexistant* ».

L'analyse doctrinale du droit à la preuve⁹³⁷ semble nuancée. Bien qu'un ensemble d'auteurs, ont tenté d'approfondir et de dégager un contenu technique relatif à ce droit⁹³⁸, d'autres, plus sceptiques, nié toute utilité et toute pertinence du droit à la preuve⁹³⁹.

Selon les partisans de la première analyse, le développement de l'ensemble du droit processuel permet de rendre compte de l'existence d'un droit à la preuve qui se définit par le droit d'obtenir ou de produire une preuve⁹⁴⁰ ou même par le droit qui « *confère à l'auteur d'une demande de preuve (...) le pouvoir d'exiger du juge l'accomplissement d'une prestation processuelle consistant en une acceptation de l'initiative (..)* »⁹⁴¹. A l'inverse, pour les partisans de la seconde analyse, le développement du droit de la preuve ne conduit pas nécessairement à l'émergence d'un droit à la preuve. Ils invitaient à analyser le droit de la preuve conformément aux pouvoirs du juge, lesquels sont désormais renforcés dans l'ensemble des contentieux⁹⁴².

Selon toute vraisemblance, cette divergence d'interprétation résulte d'une analyse différente du droit et des conséquences qu'on peut tirer de l'évolution du droit de la preuve. En effet, afin de produire une preuve, des moyens concrets sont mis à la disposition des intéressés par le droit positif⁹⁴³. Se pose alors la question, et c'est en ce point qu'une distinction est à faire, de savoir s'il est possible de déduire de ces dispositions l'existence d'un véritable droit à la preuve. Ces dispositions reflètent-elles une garantie probatoire instituée au bénéfice des intéressés visant à assurer l'effectivité des droits de la défense, ou, une volonté du

⁹³⁷ Cette expression peut être attribuée au doyen Gény qui avait démontré dans sa thèse de doctorat qu'il existait un droit à la preuve parmi les droits concernant les lettres missives. Ainsi, il considérait ce droit comme une possibilité de recueillir et d'employer ces lettres dans le champ d'un procès. Gény, « *Des droits sur les lettres missives* », Sirey, Paris, 1911, T. 2, P. 86 et s., spécialement p. 106.

⁹³⁸ G. Goubeaux, « *Le droit à la preuve* », in la preuve en droit, études publiées par C. Perelman et P. Forières, Bruylant, Bruxelles, 1981, pp. 277 et s. ; C. Marraud, « *Le droit à la preuve. La production forcée des preuves en justice* », JCP 1973.1.2572.

⁹³⁹ Ph. Théry, « *Les finalités de la preuve en droit privé* », *Droits* n° 23, 1996.41 et s., spécialement 49 et s.

⁹⁴⁰ G. Goubeaux, « *Le droit à la preuve* », *op. cit.*, n° 4 et s.

⁹⁴¹ A. Bergeaud, « *Le droit à la preuve* », *op. cit.*, n° 28, *in fine* et n° 638.

⁹⁴² Dans cette optique, la finalité du droit à la preuve n'est pas la protection des intéressés mais l'établissement de la conviction du juge. Il n'y aurait, en la matière aucune place à un réel droit reconnu aux intéressés. V. très clairement en ce sens, PH. Théry, « *Les finalités de la preuve en droit privé* », *op. cit.*, pp. 50-51.

⁹⁴³ Il s'agit en matière pénale, par exemple, du droit de demander au juge de réaliser une mesure d'instruction Art. 82-1 du C.P.P français.

législateur de mettre à la portée du juge un outil lui permettant d'avoir une marge d'appréciation plus grande afin de forger sa conviction au plus proche de la réalité.

A priori, si la recherche de la vérité a pour but d'irriguer le droit de la preuve, qui permet au juge de se forger une conviction, elle n'écarte pas l'existence d'une garantie du droit à la preuve dont la fonction est d'assurer l'effectivité des droits de la défense⁹⁴⁴. Il existe donc une véritable garantie probatoire pourtant, la lecture des dispositions législatives interroge quant à la réalité de cette garantie.

En premier lieu, s'agissant des apports de preuve, le juge peut, dans l'absolu, les refuser dans l'hypothèse où l'intéressé ne respecte pas l'ensemble des conditions exigées par la loi.

En second lieu, s'agissant des demandes de preuve, les textes suivent une logique rédactionnelle commune qui consiste à affirmer que les intéressés ont la faculté de « demander » au juge de réaliser une mesure ou une action ayant pour finalité de produire une preuve⁹⁴⁵. Or, le juge demeure maître de l'opportunité des suites qui peuvent être données à de telles demandes, ce qui soulève probablement des doutes quant à l'existence d'un « droit à la preuve ».

Certes, ces éléments ne démontrent pas l'existence d'une garantie probatoire. Toutefois, ils ne sont *a priori* pas suffisants pour l'exclure. En réalité, la garantie probatoire ne se limite pas à un droit de demander mais, en même temps, elle ne peut pas exister sans aucune condition⁹⁴⁶. Un simple argument de logique permet, sans avoir besoin d'analyser les dispositions législatives en détail, de faire la distinction entre le pouvoir probatoire dont dispose le juge et celui qu'il détient sur sollicitation des intéressés afin de prouver l'existence d'une véritable garantie probatoire.

D'abord, l'on peut légitimement considérer que les textes, permettant par exemple aux intéressés de solliciter une mesure d'instruction⁹⁴⁷ afin de produire une preuve, doivent être

⁹⁴⁴ Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 138.

⁹⁴⁵ V. *supra* p. 243.

⁹⁴⁶ A. Bergeaud, « *Le droit à la preuve* », *op. cit.*, n° 231.

⁹⁴⁷ Une mesure ou une action ayant pour finalité de produire une preuve.

analysés comme un pouvoir d'exiger au juge qu'il accepte cette demande sans quoi ces textes n'ont aucune utilité ni aucune raison d'être. Certes, le juge peut rejeter la demande mais s'il est question d'une faculté discrétionnaire quand il exerce son pouvoir d'office, il s'agit également d'un devoir quand il est sollicité par les intéressés. Une différence de nature existe donc entre le pouvoir qu'il détient à l'initiative des intéressés et le pouvoir probatoire propre dont il dispose.

En outre, cette démarche de sollicitation établit l'idée d'un véritable pouvoir permettant de qualifier un droit subjectif à la preuve étant donné que le devoir du juge est ici principalement soumis à une manifestation de volonté de l'intéressé lorsque celui-ci demande ou offre une preuve. Cela signifie que l'obligation du juge d'accepter favorablement la demande de l'intéressé réside forcément dans le pouvoir préalable de l'exiger⁹⁴⁸. En effet, les actions ayant pour objectif la demande d'actes correspondent à un véritable droit⁹⁴⁹.

Ensuite, le fait que le juge puisse rejeter la demande ou l'offre de preuve n'aboutit pas forcément à réfuter l'idée d'un véritable droit à la preuve. Cela montre juste que celui-ci n'est jamais inconditionné⁹⁵⁰. Là, il est question d'une observation admissible pour tout droit subjectif⁹⁵¹. Puisqu'il est inutile de justifier « *n'importe quoi, n'importe comment* »⁹⁵², le juge sera contraint seulement lorsque certaines conditions sont remplies⁹⁵³. Une fois encore, ceci permet de distinguer entre la demande et l'offre probatoire des intéressés qui constitue une véritable liberté inconditionnée, et la réception positive de cette demande ou offre qui est sujette à certaines conditions⁹⁵⁴. C'est pourquoi, le pouvoir du juge ne pourrait en ce sens être qualifié de « *discrétionnaire* ». Pour preuve, l'exigence de motivation requise par la majorité des textes dans ce domaine⁹⁵⁵ révèle que si le juge refuse d'accéder favorablement à la

⁹⁴⁸ Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 141.

⁹⁴⁹ Au contraire des actions ayant pour seule finalité l'information et qui visent la sanction de la violation d'un devoir. V. *supra* p. 236-239.

⁹⁵⁰ A. Bergeaud, « *Le droit à la preuve* », *op. cit.*, n° 231, qui affirme que l'argument relatif à la liberté du juge dans l'appréciation de la demande démontre simplement que l'obtention d'une preuve est une garantie conditionnée.

⁹⁵¹ Roubier, « *Droit subjectif et situation juridiques* », *op. cit.*, p. 147.

⁹⁵² G. Goubeaux, « *Le droit à la preuve* », *op. cit.*, p. 147.

⁹⁵³ Il y a plus précisément des conditions d'existence du droit et des conditions d'exercice, A. Bergeaud, « *Le droit à la preuve* », *op. cit.*, n° 355 et s., consacrés au régime juridique du droit à la preuve.

⁹⁵⁴ Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 142.

⁹⁵⁵ Par ex. Art. 81 al. 9 ; Art. 82-1 ; Art. 156 ; Art. 197 du C.P.P français ; Art. 74 du C.P.P libanais.

demande ou l'offre de preuve, il doit se justifier sous peine de voir sa décision sanctionnée à la suite d'un recours. Ce recours constitue une véritable garantie établie au profit des intéressés afin qu'ils soient en mesure de se défendre. Dans cette mesure, le « *droit à la preuve* » correspond à une réalité juridique, autrement dit, il constitue une garantie autonome qui a pour finalité d'assurer l'effectivité des droits de la défense⁹⁵⁶.

Lorsqu'une garantie probatoire a été mise en place au profit du poursuivi⁹⁵⁷, son rapport avec la norme générale des droits de la défense est facile à établir. Pour autant, si le pouvoir probatoire du juge a pour fonction la manifestation d'une vérité aussi objective que possible, la garantie probatoire attribuée aux poursuivis ne poursuit pas nécessairement la même finalité.

Quand un intéressé réclame un élément de preuve, il ne tend qu'à contester une accusation dans le but d'obtenir gain de cause sur le fond. Le pouvoir probatoire n'ayant ici qu'une fonction qui est celle de permettre aux intéressés de se défendre, il est d'un objet différent de celui du juge⁹⁵⁸.

Le lien entre les droits de la défense et le droit à la preuve provient de la distinction ci-avant démontrée car le but de ce second droit se trouve dans la défense et la justification des droits de chacun⁹⁵⁹. Quant à la doctrine contemporaine, elle partage généralement ce point de vue malgré qu'il faille déduire que le lien entre les droits de la défense et le droit à la preuve se manifeste plus fréquemment durant l'étude spécifique du droit à la preuve que lors d'une étude globale sur les droits de la défense⁹⁶⁰.

D'ailleurs, ce lien semble être souvent l'objet d'une démonstration approfondie. Selon Madame Aurélie Bergeaud, l'apparition du concept de droit à la preuve pourrait être expliquée

⁹⁵⁶ V. en cens, Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 142. Qui développe typiquement cette logique.

⁹⁵⁷ V. en ce sens, H. Solus, « *Rôle du juge dans l'administration de la preuve* », Travaux de l'Association H. Capitant, T. V., 1949, éd. 1950, pp. 128 et s., qui explique que l'accroissement des pouvoirs du juge en matière de preuve s'explique par la reconnaissance d'un nouveau droit subjectif au bénéfice des individus.

⁹⁵⁸ Le pouvoir probatoire dont joui les intéressés n'ayant qu'une seule fonction celle de permettre aux intéressés de se défendre effectivement.

⁹⁵⁹ Gény, « *Des droits sur les lettres missives* », *op. cit.*, p. 106.

⁹⁶⁰ V. J. Pradel, « *La montée des droits du délinquant au cours de son procès* », *op. cit.*, pp. 230-231. Dans cette étude le lien fonctionnel n'est pas réellement démontré mais simplement affirmé.

par le fait que les divers contentieux évoluent vers un modèle universel de procès sous l'effet des sources conventionnelles et constitutionnelles⁹⁶¹. Or, cette évolution s'est faite grâce aux principes fondamentaux selon lesquels les droits de la défense forment le vecteur le plus indispensable. Plus largement, l'auteur développe cette idée à travers l'analyse explicite des droits de la défense comme étant le seul « *fondement rationnel* » du pouvoir probatoire attribué aux intéressés⁹⁶².

En effet, l'idée de fondement qui suppose que la raison d'être du droit à la preuve réside dans le principe des droits de la défense, relève de l'idée qui suppose que la norme générale soit absolument ineffective sans cette garantie⁹⁶³. L'intéressé, en l'absence du droit à la preuve, n'est jamais en mesure de contester une accusation qui fait l'objet de poursuites. Ainsi en est-il lorsque cet intéressé ne peut être assisté par un avocat.

2. La garantie d'être assisté par un avocat

L'avocat, connu comme personnage emblématique du prétoire, a pour fonction principale d'assister et de représenter l'intéressé dans une procédure. Son rôle est en premier lieu d'assurer l'assistance juridique aux intéressés et de soutenir, par sa parole ainsi que par son écrit, leur défense. On peut constater de cette mission que le contenu juridique de cette garantie se manifeste par le pouvoir de faire appel à l'aide d'un avocat pour se défendre et par conséquent le pouvoir de s'entretenir librement⁹⁶⁴. Encore une fois, il s'agit d'une prérogative dont l'intéressé est titulaire. Cette garantie inclut d'ailleurs ce que l'on nomme souvent « *la liberté de choix de l'avocat* », qui implique que le recours à un avocat nommément désigné ne puisse s'imposer à l'intéressé pour le défendre. Cette exigence reçoit un prolongement direct dans le statut réglementé de la profession d'avocat organisée au sein de barreaux indépendants⁹⁶⁵. En fait, cette exigence s'entend car l'avocat pénaliste par exemple, comme le souligne la doctrine, deviendrait à défaut « *faire-valoir de l'accusation* »⁹⁶⁶.

⁹⁶¹ A. Bergeaud, « *Le droit à la preuve* », *op. cit.*, n° 7 et s., spécialement n° 11 et 12.

⁹⁶² « *Le droit à la preuve n'est rien d'autre qu'une illustration du droit à une défense effective* », *Ibid.*, n° 263.

⁹⁶³ Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 143.

⁹⁶⁴ Ce contenu juridique est consacré par les Codes de procédure pénale franco-libanais. Par ex. en France : Art. préliminaire ; Art. 63-4 al. 3 ; Art. 116 al. 4 et Art. 145-4 ; au Liban : Art. 78 et 79.

⁹⁶⁵ En France loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques Art. 1 ; au Liban loi n° 70-8 du 11 mars 1970 portant réforme de profession des avocats.

⁹⁶⁶ S. Rozès et P. Lombard, « *Le juge et l'avocat. Dialogue sur la justice* », Robert-Laffont, 1992, p. 119.

Une démonstration est-elle réellement nécessaire pour admettre le lien qui existe entre les droits de la défense et la garantie d'être assisté par un avocat. Etant donné que l'avocat a légalement pour mission de défendre, il paraît qu'il ne fait qu'un avec la notion de défense au point de réduire parfois complètement à sa présence cette dernière notion⁹⁶⁷. Il ne faut donc pas aller très loin sur ce point relatif au lien existant entre la garantie d'être assisté par un avocat et les droits de la défense. Cette relation a été explicitement établie par la jurisprudence, par la loi ainsi que par la doctrine. Sans cette garantie, l'intéressé, souvent profane du droit, ne peut plus être en mesure de contester effectivement une accusation juridique. C'est pourquoi, le recours à un avocat lui est-il assuré parfois imposé.

En réalité, parmi les garanties des procédures offertes aux intéressés, il n'y en a que quelques-unes qui peuvent principalement prétendre à la qualification de garantie de défense. En appliquant un critère fonctionnel spécifique à chaque système de garantie, il a été remarqué que les garanties visant à assurer l'effectivité des droits de la défense pouvaient, seules, être incontestablement qualifiées de « *garanties de défense* ».

En résumé, il faut admettre que seules quatre garanties procédurales sont liées à la norme générale des « *droits de la défense* ». En revanche, dans la mesure où la doctrine présente parfois une liste beaucoup plus importante de garanties, il est nécessaire de démontrer que ces dernières ne peuvent être liées de manière fonctionnelle aux droits de la défense.

⁹⁶⁷ On a ainsi pu dire de l'avocat que celui-ci « *incarne la défense* », J.-M. Varaut, « *La déontologie commune des avocats européens* », Actes du 10^{ème} colloque de la saint-Yves, mai 2003, Tréguier 2004, barreau de Saint-Brieuc, p. 10, cité par J.-J. Taisne, *Avocats, Rép. Civ.* Dalloz, p. 4, n° 1 ; J.-M. Varaut, « *la défense pénale* », *Rev. Pénit. Et Dr. Pénal* 2003, 719. L'auteur introduit son propos par cette affirmation, « *il (l'avocat) est la défense* » ; Comp. F. Desportes et L. Lazergues-Cousquer, « *Traité de procédure pénale* », *op. cit.*, n° 508 qui affirment que « *pour beaucoup de citoyens, l'avocat incarne à lui seul les droits de la défense* ».

§2. Les garanties non rattachées au concept général des droits de la défense

La raison pour laquelle quelques auteurs adoptent une conception très large⁹⁶⁸ des garanties qui se rattachent au concept général des « *droits de la défense* » résulte probablement de la nature qualitative des principes directeurs applicables en droit processuel. En effet, la plupart de ces principes peut assigner un même objet que celui d'assurer un cadre procédural de qualité et qui respecte les intérêts des personnes poursuivies⁹⁶⁹. Certains auteurs soulignent spécifiquement ce point de vue en procédure pénale tout en considérant que l'ensemble des principes directeurs du procès pénal ne se placent pas l'un à côté de l'autre, mais constituent « *les fils d'une même toile* » qui se confondent les uns aux autres⁹⁷⁰.

Toutefois, il faut légitimement admettre que ces principes n'ont pas la même finalité ou le même contenu juridique. Certes, ils servent à assurer l'effectivité d'un droit fondamental qui doit bénéficier à chaque poursuivi. Cependant, ils ne constituent pas à proprement parler des garanties de défense puisque leur fonction ne réside pas dans le fait de favoriser ou d'assurer l'effectivité des droits de la défense. Il est alors nécessaire de les distinguer afin de prouver l'efficacité de notre lien fonctionnel et d'ordonner tout principe de droit processuel et toute garantie particulière qui en découle. En conséquence, le critère fonctionnel adopté constitue une aide précieuse parce qu'il consiste à préciser la définition d'une garantie de défense qui réside dans la finalité permettant aux intéressés d'être mis en mesure de contester une accusation qui fait l'objet de poursuites.

L'étude envisagée ici est très importante puisqu'il semble essentiel de faire un tri entre les principes méritant d'être complètement distingués des droits de la défense et les principes pouvant l'être sans nécessairement approfondir la démonstration. Afin de ne pas s'éloigner de l'objet de cette étude et dans un souci de pragmatisme, on se contentera de traiter quelques

⁹⁶⁸ Conception qui résulte directement de l'inclusion de certains autres principes directeurs au sein des « *garanties de défense* ».

⁹⁶⁹ Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 149.

⁹⁷⁰ F. Desportes et L. Lazergues-Cousquer, « *Procédure pénale* », *op. cit.*, n° 230.

garanties⁹⁷¹ qui ont pu être rattachées au concept général de « *droits de la défense* ». Il s'agit spécifiquement de la présomption d'innocence (A), le respect de la personne humaine (B) et de la garantie d'une procédure publique (C).

A. La garantie de la présomption d'innocence

« *Tout Homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* »⁹⁷². Le principe de la présomption d'innocence est, selon la hiérarchie des normes, considéré comme l'un des plus importants principes démocratiques en droit ainsi que la pierre angulaire du système répressif. En matière pénale, il est considéré comme étant le « *creuset* » dans lesquelles les règles de procédure pénale ont été fabriquées⁹⁷³. A tel point que des qualificatifs tels que « *fleuron des droits l'Homme* »⁹⁷⁴ ou encore « *conquête révolutionnaire* »⁹⁷⁵ sont attribués à ce principe, interprétant et/ou affirmant l'interdiction de condamner une personne avant que sa culpabilité soit définitivement établie⁹⁷⁶.

Afin d'appréhender d'un point de vue technique la notion de « *présomption d'innocence* » et dans l'espoir de dégager son véritable sens, on réexaminera le texte consacrant initialement cette notion. Il semble qu'à ce propos, l'article 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, soit très clair : Eu égard à la présomption d'innocence, si un Homme doit être arrêté, « *toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* »⁹⁷⁷. Il n'est plus question que le véritable sens du principe soit celui de garantir la protection de l'individu qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale ou dans tout autre domaine⁹⁷⁸. De telle sorte

⁹⁷¹ Ces garanties et principes directeurs sont en nombre très important en droit processuel. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à un ouvrage de procédure pénale dans lequel sont dénombrés et traités pas moins de dix-huit principes directeurs du procès pénal, F. Desportes et L. Lazergues-Cousquer, « *Traité de procédure pénale* », *op. cit.*, n° 230.

⁹⁷² DDHC, art. 9.

⁹⁷³ F. Desportes et L. Lazergues-Cousquer, « *traité de procédure pénale* », *op. cit.*, n° 231.

⁹⁷⁴ W. Jeandidier, « *La présomption d'innocence ou le poids de mots* », RSC 1991, 49.

⁹⁷⁵ *Idem*.

⁹⁷⁶ J. Pradel, « *Procédure pénale* », *op. cit.*, n° 383.

⁹⁷⁷ Pour une présentation générale du contexte de l'Art. 9 de la DDHC, V. H. Henrion, « *La nature juridique de la présomption d'innocence. Comparaison franco-allemande* », thèse, Montpellier, 2006, n° 126 et s.

⁹⁷⁸ V. en ce sens, F. Desportes et L. Lazergues-Cousquer, « *Traité de procédure pénale* », *op. cit.*, n° 231.

que quand bien même il existerait des indices ou charges accumulées en sa défaveur, l'individu doit être considéré comme innocent tant qu'un jugement n'a pas été rendu définitif.

L'utilité du principe à l'époque de la Révolution est alors de plus en plus claire. Il n'était absolument pas question d'attribution de charge de la preuve mais de garantir le respect des individus poursuivis par le fait de mettre un terme, une fois pour toute, aux pratiques probatoires antérieures. C'est la raison pour laquelle la présomption d'innocence constitue un véritable principe substantiel⁹⁷⁹ qui s'attache aux individus poursuivis en tant que personne humaine.

La présomption d'innocence est bien liée à la preuve pénale. Toutefois, elle tend uniquement à en organiser la recherche. En fait, la présomption d'innocence n'est pas la cause de l'attribution de la charge de la preuve à l'autorité répressive mais elle en est la conséquence⁹⁸⁰. Elle peut donc être présentée comme un principe concurrent qui constitue en quelques sortes à servir de contrepoids essentiel à la règle processuelle *actori incumbit probatio*⁹⁸¹.

Sur le plan processuel, le contenu juridique de la présomption d'innocence se traduit techniquement par l'interdiction de contraindre une personne à collaborer à l'établissement de la preuve de l'infraction qui lui est attribuée. C'est ce que traduit la consécration d'un droit de ne pas contribuer à sa propre accusation⁹⁸², autrement dit « *le droit de ne pas fournir d'éléments d'information susceptibles d'être utilisés pour établir, à l'encontre de celui qui les fournit, l'existence de faits entraînant une sanction pénale* »⁹⁸³. Ce droit comprend encore, au-delà du pouvoir de se taire constituant une sorte de pouvoir passif d'opposition à toute demande de collaboration, un pouvoir actif d'obstruction aboutissant à admettre le mensonge,

⁹⁷⁹ H. Henrion, « *La nature juridique de la présomption d'innocence. Comparaison franco-allemande* », *op. cit.*, n° 313 et s.

⁹⁸⁰ F. Desportes et L. Lazergues-Cousquer, « *Traité de procédure pénale* », *op. cit.*, *in fine*.

⁹⁸¹ Comp. B. Bouloc, « *Procédure pénale* », *op. cit.*, n° 121. Qui affirme que si la charge de la preuve est au demandeur, ce fardeau est plus lourd en procédure pénale du fait de l'existence d'une présomption légale d'innocence.

⁹⁸² Sur l'analyse de ce droit comme conséquence de la présomption d'innocence, B. Bouloc, « *Procédure pénale* », *op. cit.*, n° 123 ; Ph. Conte et P. Maistre du Chambon, « *procédure pénale* », *op. cit.*, n° 45.

⁹⁸³ E. Boursier, « *Le principe de loyauté en droit processuel* », *op. cit.*, n° 258.

et peut-être également, n'importe quelle manœuvre qui vise à interdire les autorités d'établir l'existence de l'infraction⁹⁸⁴.

C'est fort logiquement que la majorité des auteurs constatent que la présomption d'innocence est le droit de la non contribution à sa propre condamnation. Ils traduisent l'effet de la présomption d'innocence relativement à la charge de la preuve⁹⁸⁵. Ceci résulte du fait que celle-ci incombe à l'autorité répressive avec laquelle le poursuivi a le droit de refuser de coopérer. On peut donc considérer que le droit de se taire est une garantie spécifique de la présomption d'innocence qui n'a aucun rapport avec les droits de la défense⁹⁸⁶.

L'existence d'un lien entre la présomption d'innocence et les droits de la défense est parfois affirmée de manière différente par la doctrine⁹⁸⁷. Ainsi, bien qu'un nombre important d'auteurs considèrent que les droits de la défense se présentent comme étant une conséquence résultant de la présomption d'innocence⁹⁸⁸, d'autres établissent un lien de cause à effet entre le droit de ne pas s'auto-accuser et le principe des droits de la défense⁹⁸⁹, même ce lien semble critiquable.

Si l'on doit considérer les droits de la défense comme étant une conséquence du principe de la présomption d'innocence, il ne faut pas perdre de vue que cela dissimule complètement le fait que le premier principe et les garanties qui en résultent se retrouvent au-delà de la procédure pénale⁹⁹⁰. La cause en est claire et résulte de la fonction totalement différente des deux principes : les droits de la défense s'adressent à l'individu comme étant un poursuivi, tandis que la présomption d'innocence s'adresse à l'individu en sa qualité de personne humaine. Ces normes n'ont alors ni le même contenu juridique ni le même but, par conséquent, les garanties de l'une sont incapables de favoriser l'effectivité de l'autre.

⁹⁸⁴ V. Doucet, « *Les droits de la défense, faits justificatifs méconnus* », *Gaz. Pal.* 1972. 2. Doct. 595.

⁹⁸⁵ B. Bouloc, « *Procédure pénale* », *op. cit.*, n° 123 ; Ph. Conte et P. Maistre du Chambon, « *Procédure pénale* », *op. cit.*, n° 45 ; J. Lebois-Happe, « *Le droit de ne pas contribuer à sa propre accusation* », *op. cit.*, p. 299.

⁹⁸⁶ H. Henrion, « *La nature juridique de la présomption d'innocence. Comparaison franco-allemande* », *op. cit.*, n° 545.

⁹⁸⁷ J. Pardel, « *Défense pénale et régime de procédure* », in *défense pénale*, Actes du xix^e congrès de l'Association Française de droit pénal, Lyon, 19-20-21 novembre 2010, *op. cit.*, p. 31.

⁹⁸⁸ Ph. Conte et P. Maistre du Chambon, « *Procédure pénale* », *op. cit.*, n° 45 ; H. Henrion, « *La nature juridique de la présomption d'innocence. Comparaison franco-allemande* », *op. cit.*, n° 526 et s.

⁹⁸⁹ S. Guinchard et J. Buisson, « *Procédure pénale* », *op. cit.*, n° 573.

⁹⁹⁰ Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 187.

Ce constat permet de nier le lien qui est souvent établi entre les droits de la défense et le droit de ne pas contribuer à sa propre condamnation⁹⁹¹. En réalité, la faculté offerte à l'individu de ne pas coopérer, ne préjuge absolument pas du fait de savoir si celui-ci doit être mis en mesure de contester l'accusation qu'on lui reproche. D'ailleurs, le lien indivisible entre la présomption d'innocence et le droit de se taire exige d'analyser le droit de se taire non comme étant le refus de se défendre mais comme étant celui de ne pas coopérer à l'accusation.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme a eu en effet l'occasion d'affirmer cette logique implicitement dans l'affaire *Dayanan c/Turquie*⁹⁹². Dans cette espèce, le requérant s'est plaint principalement des conditions de sa garde à vue parce qu'il n'a pas pu profiter du droit à l'assistance d'un avocat que la loi turque interdisait explicitement⁹⁹³. Le gouvernement a essayé d'éviter la condamnation en affirmant que, dans cette affaire, l'absence de l'avocat n'a pas conduit à une atteinte aux droits de la défense sous prétexte que le requérant a décidé d'exercer son droit de se taire durant la garde à vue. Cependant, la Cour a rejeté cet argument en décidant que « *l'équité d'une procédure requiert que l'accusé, dès qu'il est privé de liberté, puisse obtenir toute la gamme d'interventions propres au conseil (...). Or l'accusé, en vertu de la loi en vigueur à l'époque, n'a pas bénéficié de l'assistance d'un avocat lors de sa garde à vue. Une telle restriction systématique sur la base des dispositions légales pertinentes suffit à conclure à une violation de l'article 6 même si M. Dayanan est resté silencieux pendant sa garde à vue* ».

En condamnant la Turquie, la Cour a affirmé ainsi que le droit au silence ne devait pas être considéré comme une renonciation à la défense qui pourrait justifier l'inexistence du droit de profiter d'une garantie de défense. Autrement dit, l'usage du droit de se taire ne signifie pas que la personne qui s'en prévaut renonce à se défendre contre l'accusation qui est émise. Il implique simplement d'admettre que cette personne refuse de collaborer. De la même manière, si on pose ce droit, on ne garantit pas que l'individu poursuivi soit en mesure de se défendre. On lui assure seulement qu'il peut refuser toute demande de collaboration. Or, si on

⁹⁹¹ *Ibid.*, p. 160.

⁹⁹² 13 octobre 2009, req. n° 7377/03, *RPDP* 2009, Chron. E. Vergès, pp. 837 et s.

⁹⁹³ Alors que la Turquie avait été, en raison de cette loi, déjà condamnée avant. CEDH 27 novembre 2008, *Salduz c/Turquie*, req. n° 36391/02 ; *RPDP* 2009, Chron. E. Vergès, pp. 837 et s.

doit lui permettre de se défendre comme la norme générale des droits de la défense l'exige, il doit généralement disposer des garanties qui ont exactement cet objectif.

B. La garantie du respect de la personne humaine

La logique judiciaire exige que le droit processuel prévoit des garanties qui ont pour fonction d'assurer l'effectivité du droit fondamental des poursuivis qui consiste à l'intégrité de leur personne. Généralement, ces garanties participent à une reconnaissance entière et globale du poursuivi comme une personne humaine. Grâce à cette qualité, le poursuivi dispose de deux droits importants qui ont respectivement pour but l'un des attributs de l'humanité à savoir, l'esprit et le corps.

Il en ressort que dans la mesure où le respect de l'être humain est admis, il devient possible d'établir des mécanismes juridiques en droit processuel qui visent à garantir l'effectivité du droit au respect de son être. Alors, et avant tout, la matière s'intéresse à la procédure répressive qui est, en raison de ses enjeux et son objet, plus susceptible de porter atteinte à ces droits fondamentaux.

En effet, même s'il n'existe pas une disposition procédurale qui le souligne clairement, l'usage de traitement inhumain ou de violence est prohibé contre tout individu faisant l'objet d'une poursuite répressive⁹⁹⁴. Au-delà de cette véritable garantie, on peut rattacher au principe de la dignité humaine quelques garanties dont jouit un poursuivi privée de sa liberté d'aller et venir. Par exemple, dans le champ de la garde à vue, le droit de prévenir un proche ou son employeur⁹⁹⁵ ou le droit d'être examiné par un médecin⁹⁹⁶ servent de toute évidence cette fonction. Or, l'idée qu'on peut logiquement affirmer, c'est qu'il est « *inhumain* » de refuser un examen médical en croyant qu'une personne est moralement et physiquement capable, de même quant au fait de refuser que celui-ci puisse avertir ses proches et son employeur.

⁹⁹⁴ CEDH 28 juillet 1999, Selmouni c/ France, *JCP* 1999. 2. 10193, note Sudre ; *RTDH* 2000. 123, note P. Lambert. Cet arrêt es fondé sur l'Art. 3 de la Convention EDH et non sur l'Art. 6.

⁹⁹⁵ Art. 63-2 du C.P.P français ; Art. 47 du C.P.P libanais.

⁹⁹⁶ Art. 63-3 al. 1 du C.P.P français ; Art. 74 du C.P.P libanais « *si le défendeur ou son avocat demande à ce qu'il bénéficie d'examens mentaux ou physiques, le juge d'instruction ne peut rejeter la demande que par ordonnance motivée* ».

La présentation de ce droit fondamental et des garanties procédurales qui favorisent son effectivité sert à rejeter tout lien fonctionnel avec la notion des droits de la défense. Toutefois, la doctrine admet parfois l'inverse. Par exemple, il arrive qu'elle rattache l'interdiction des tortures ou des violences policières au respect des droits de la défense⁹⁹⁷. De même, il arrive qu'elle qualifie l'ensemble des droits dont jouit un poursuivi gardé à vue de « *droits de la défense* » en y incluant les droits qui ont pour fonction l'avertissement d'un proche ou la consultation médicale⁹⁹⁸.

Pourtant, si l'on se réfère au critère fonctionnel mis en exergue précédemment, on constate que ces garanties ne peuvent être liées aux droits de la défense seulement si elles visent à permettre au poursuivi d'être en mesure de se défendre. En fait, refuser ou accorder une visite médicale de même que refuser ou admettre la violence n'a aucune influence sur la situation de poursuivi par rapport à sa défense⁹⁹⁹. L'affirmation est plutôt justifiée si l'on tient compte de l'exemple de l'interdiction de la torture qui n'est pas mise en vigueur en raison de l'impératif qu'exigent les droits de la défense. Si elle est interdite, cela n'est pas lié au fait que l'intéressé doit être mis en mesure de se défendre, mais ceci résulte du fait que n'importe quel acte de violence sur autrui est juridiquement prohibé.

C. La garantie d'une procédure publique

Au nom de la garantie du caractère public de la procédure, il faut que la justice soit rendue de sorte que chaque individu ait le droit d'assister à son déroulement. Ce principe contraint la justice à une obligation de transparence¹⁰⁰⁰ tant il est vrai que le secret fait entretenir le doute. Cette exigence est traduite parfaitement par l'adage anglais « *justice is not only to be done, but to be seen to be done* ». La règle de la publicité vaut principalement tant au stade de l'audience que lorsque le juge rend définitivement sa décision.

⁹⁹⁷ Il s'agit le plus souvent de doctrines anciennes, L. Huguney, « *Les droits de la défense devant le juge d'instruction* », RSC 1952, 199 ; J. Leaute, « *Les principes généraux relatifs aux droits de la défense* », *op. cit.*, p. 53.

⁹⁹⁸ M.-A. Frison-Roche, « *Les droits de la défense en matière pénale* », *op. cit.*, n° 571.

⁹⁹⁹ V. en ce sens, excluant ces garanties des droits de la défense, T. Garé, « *Les droits de la défense en procédure pénale* », *op. cit.*, n° 644.

¹⁰⁰⁰ F. Desportes et L. Lazergues-Cousquer, « *Procédure pénale* », *op. cit.*, n° 418.

En réalité, la garantie d'une procédure publique ne peut jamais être analysée unanimement dans les liens entretenus avec les droits de la défense. A ce propos, la majorité de la doctrine demeure silencieuse ce qui implique qu'elle ne lie pas toujours cette garantie aux droits de la défense. Cependant, peu d'auteurs affirme l'existence d'un lien impliquant que l'exigence de publicité soit une garantie indirecte des droits de la défense qui a pour vocation de favoriser un contrôle du déroulement du procès¹⁰⁰¹. Or, la jurisprudence ne s'est jamais prononcée sur la question d'une manière claire et explicite. Au contraire, elle se contente souvent de viser les « *principes généraux du droit* »¹⁰⁰².

Néanmoins, il est aisé d'admettre l'absence de lien fonctionnel entre les droits de la défense et la publicité de la procédure, sauf à prouver que les intéressés ne sont capables ni de soutenir, ni de contester une prétention ou une accusation à défaut de publicité, ce qui par ailleurs est normalement contestable. En ce qui concerne l'idée qui consiste, d'une manière indirecte, à garantir les droits de la défense en raison de la publicité assurée par le contrôle du déroulement du procès, l'on peine à découvrir l'intensité de ce lien causal. Sans doute, le défaut de publicité permet-il de déduire une atteinte aux droits de la défense. Toutefois seuls ces intéressés, qui sont de toute manière toujours présents, peuvent se prévaloir de l'absence du caractère public de la procédure¹⁰⁰³.

Il résulte de ce qui précède, que la spécificité fonctionnelle des garanties de défense permet de faire une distinction explicite entre elles et celles de procédure¹⁰⁰⁴. En conclusion, il apparait que seules quatre garanties procédurales sont liées à la norme générale des « *droits de la défense* ». Il convient toutefois de vérifier si ces garanties procédurales de défense sont appliquées en matière disciplinaire.

¹⁰⁰¹ Comp. A. Vanwelkenhuyzen, « *Les droits de la défense et l'évolution du procès pénal* », *op. cit.*, p. 837. Qui analyse la publicité non comme un droit de la défense mais comme un mode particulier selon lequel le droit de défense s'exerce ; C. Gavalda-Moulenat, « *Le principe du contradictoire en procédure pénale* », *op. cit.*, n° 228 ; L. cadiet, J. Normand et S. Amrani Mekki, « *Théorie générale du procès* », *op. cit.*, n°188, p. 661.

¹⁰⁰² C.E., 4 octobre 1974, « *Dame David* », *D.* 1975, note J.-M Auby ; *JCP* 1975.2.17967, note R. Drago.

¹⁰⁰³ Y. Capderon, « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », *op. cit.*, p. 232.

¹⁰⁰⁴ Lesquelles ont pour fonction de garantir l'effectivité de droits ou de principes fondamentaux substantiels du poursuivi mais elles ne visent pas à le mettre en mesure de se défendre.

Section II

L'application des garanties de défense en matière disciplinaire

Aujourd'hui, dans toutes les branches du droit, les droits de la défense ont acquis une reconnaissance remarquable et sont effectivement appliqués dans le cadre processuel puisqu'ils « *correspondent à une exigence supérieure de l'idéal de justice* »¹⁰⁰⁵.

En France comme au Liban, le législateur et la jurisprudence ont consacré leur respect. Ils sont mis en œuvre tout au long de la poursuite disciplinaire, mais spécifiquement avant que la sanction soit infligée à l'encontre du fonctionnaire poursuivi. Cela lui laisse la faculté de se mettre en mesure de se défendre d'une manière efficace lors de la confrontation avec les autorités disciplinaires étant donné que la poursuite disciplinaire peut conduire au licenciement ou même à des atteintes à sa dignité ou à son honneur, de même qu'à la diffamation.

Pour ces raisons notamment, le principe des droits de la défense, considéré comme un principe général du droit applicable même sans texte, est consacré en matière disciplinaire. La garantie d'une procédure contradictoire (§1), la garantie de disposer du temps afin de préparer la défense (§2), la garantie d'être assisté (§3) et la garantie probatoire (§4) sont tous attribuées au fonctionnaire poursuivi afin de préparer effectivement sa défense.

¹⁰⁰⁵ Guidicelli-Dellage, Geneviève, « *Les droits de la défense* », in Dictionnaire de la justice, dir. Cadiet, Loïc. éd. PUF, 2004, p. 364.

§1. L'application de la garantie d'une procédure contradictoire en matière disciplinaire

En réalité, la garantie du contradictoire, avec sa double fonction¹⁰⁰⁶ : l'information et la discussion de l'accusation, est bien consacrée en matière disciplinaire. L'autorité disciplinaire en France doit adresser au fonctionnaire poursuivi un courrier l'informant qu'une procédure disciplinaire est envisagée à son encontre et que ce courrier doit indiquer les faits qui lui sont reprochés¹⁰⁰⁷.

De son côté, le législateur libanais a confirmé que lorsqu'une poursuite disciplinaire est déclenchée par l'Inspection centrale, l'inspecteur général doit informer le fonctionnaire qu'une procédure disciplinaire est envisagée à son encontre en lui précisant les faits qui lui sont reprochés afin de présenter sa défense¹⁰⁰⁸. De même, lorsque l'autorité disciplinaire, hiérarchique ou le Comité de l'Inspection centrale, décide la saisine du fonctionnaire à la Commission supérieure de discipline, l'Administration à laquelle appartient ce fonctionnaire est dans l'obligation de préparer un dossier complet et détaillé de l'affaire, objet de la saisine et le notifier au fonctionnaire poursuivi¹⁰⁰⁹.

Les lois et les décrets régissant la procédure disciplinaire, dans les pays concernés, imposent de plus que le fonctionnaire poursuivi puisse présenter des observations et discuter concrètement l'accusation. En guise d'exemple, le législateur français a permis au fonctionnaire poursuivi de présenter à tout moment ses observations écrites et orales¹⁰¹⁰. De son côté, le législateur libanais a consacré cet aspect de la garantie du contradictoire au

¹⁰⁰⁶ Pour la fonction de la garantie d'une procédure contradictoire, V. *supra* p. 236.

¹⁰⁰⁷ V. *supra* p. 148.

¹⁰⁰⁸ Art. 13 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 portant principes de l'inspection au Liban.

¹⁰⁰⁹ Art. 4 et 5 du décret n° 7236 du statut de la Commission supérieure de discipline dispose que « l'Administration à laquelle appartient le fonctionnaire déféré devant la Commission supérieure de discipline doit informer celui-ci à propos de la décision ou du décret portant sur la saisine et également lui demander de choisir un remplaçant tout en déclarant cela dans une attestation où il appose sa signature afin de faire notifier ce dernier ».

¹⁰¹⁰ Art. 3 al. 1 et Art. 5 al. 5 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat ; Art. 2 al. 2 du décret n° 59-311 du 14 février 1959 portant règlement d'Administration publique et relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires.

fonctionnaire poursuivi. Il a permis notamment à ce dernier « *de présenter tous les observations et documents qui lui semblent utiles* »¹⁰¹¹ et d'avoir la parole en dernier¹⁰¹².

Ainsi, le législateur consacre la garantie d'une procédure contradictoire avec sa double fonction en matière disciplinaire. Pour sa part, la jurisprudence a affirmé l'application de cette garantie tout en la considérant comme étant une des « *garanties fondamentales* »¹⁰¹³ qui doit être assurée au fonctionnaire poursuivi. Cela vaut même en l'absence d'un texte du fait qu'elle constitue l'un des principes généraux substantielles de la procédure disciplinaire sans laquelle les droits de la défense ne sont pas respectés¹⁰¹⁴. Autrement dit, elle constitue une formalité dont l'absence constitue un vice de forme susceptible de provoquer devant le juge administratif l'annulation de la sanction prononcée.

Le Conseil d'Etat français l'a formulé en ces termes « *une sanction ne peut être prononcée légalement sans que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter utilement sa défense, qu'il doit par suite, au préalable, recevoir connaissance de l'essentiel des griefs qui y sont contenus, de manière à être en état de formuler, à ce sujet, toutes observations qu'il juge nécessaire* »¹⁰¹⁵. De son côté, le Conseil d'Etat libanais a considéré que « *le principe du contradictoire est une garantie procédurale substantielle que les Administrations doivent respecter lorsqu'elles poursuivent disciplinairement les fonctionnaires et lors des enquêtes, avant même d'infliger des sanctions, ainsi elles doivent informer ces derniers de toutes les fautes qui leur sont attribuées et de tous les documents qui les condamnent ou comprennent une décision de culpabilité (...) Alors que le droit de la défense implique que l'enquête doit se faire d'une manière contradictoire qui exige l'information de l'intéressé de toutes les fautes et griefs qu'on lui reproche et de chaque document qui pourrait conduire à sa condamnation (...)* »¹⁰¹⁶.

¹⁰¹¹ Art. 27 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

¹⁰¹² Art. 32 du décret n° 7236 du 8 mai 1967.

¹⁰¹³ C.E., 26 octobre 1945, « *Aramu* », *Rec.*, p. 213 ; Dalloz 1946, p. 158, *Comm.* « *G. Morange* » ; C.E.L, 15 juin 1977, « *Adhami* », req. n° 261 ; C.E.L, 17 avril 1979, « *Abou Merhi* », req. n° 129.

¹⁰¹⁴ V. J. Puisoye, « *Lla jurisprudence sur le respect des droits de la défense devant l'administration* », *AJDA*, 1962, p. 79.

¹⁰¹⁵ C.E., Ass., 26 octobre 1945, « *Aramu* », req. n° 77726.

¹⁰¹⁶ C.E.L, 1^{er} juillet 1998, « *Kattar* », *Rec.*, p. 612.

Ainsi, le Conseil d'Etat libanais a fréquemment insisté sur le respect de la garantie d'une procédure contradictoire. Pour illustrer cela, il a considéré que la loi oblige l'inspecteur général d'informer le fonctionnaire du rapport rendu par l'inspecteur notamment si celui-ci inclut une décision de culpabilité de l'un des fonctionnaires afin qu'il puisse préparer sa défense et que le non-respect de cette garantie conduise à l'annulation de la sanction prononcée¹⁰¹⁷. Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat a considéré que si l'inspecteur général a rédigé un nouveau rapport, différent de celui initial de l'inspecteur, il faut dans ce cas informer le fonctionnaire poursuivi de ce nouveau rapport avant que la décision disciplinaire ne soit rendue afin de garantir son droit de la défense jusqu'au dernier moment. Sinon cette décision risque d'être viciée et d'être annulée. Il a ainsi considéré qu'« *alors qu'il est prouvé des faits du dossier que le Comité de l'Inspection centrale a prononcé, le même jour où l'inspecteur a présenté son rapport final, la décision disciplinaire contestée (...) Alors qu'il semble, d'après les observations du dossier administratif et ses annexes, que le requérant n'a pas été informé du rapport de l'inspecteur (...) afin qu'il prépare sa défense finale contre ce qu'on lui reproche notamment en ce qui concerne le rapport mentionné (...) Alors que cet acte constitue un manquement substantiel des procédures de l'enquête disciplinaire, et par la suite une violation au droit de la défense (...)* »¹⁰¹⁸. Enfin, il a été jugé que « *conformément au respect du principe de contradictoire l'autorité disciplinaire est tenue d'informer le fonctionnaire poursuivi de chaque faute et de tous les documents qui le condamnent ou qui comportent une décision de culpabilité, afin qu'il soit mis en mesure de se défendre concrètement, de présenter ses observations et de contester les actes qu'on lui reproche* »¹⁰¹⁹.

Il est évident alors que la jurisprudence administrative, en France et au Liban, affirme que tout manquement à cette garantie substantielle puisse évidemment et automatiquement conduire à annuler ou contester la décision disciplinaire rendue, même si ce manquement n'a pas affecté le contenu ou même le résultat cette décision¹⁰²⁰. De plus, conformément aux principes généraux de la responsabilité administrative, cette illégalité peut conduire à

¹⁰¹⁷ Etant donné qu'elle porte atteinte aux droits de la défense, C.E.L, 25 janvier 1979, « *Sfeir* », req. n° 8.

¹⁰¹⁸ C.E.L, 1^{er} juillet 1998, « *Kattar* », *op. cit.*

¹⁰¹⁹ C.E.L, 6 novembre 2003, « *Fatima Maha Charamand* », décision non publié.

¹⁰²⁰ C.E., 30 octobre 1981, « *Centre interdépart. de psychiatrie infantile* », DA 1981, req. n° 412 ; C.E., 21 juin 1996, « *Comm. de Buchères* », RFDA 1996, p. 851.

prononcer la responsabilité de l'Administration si la violation de cette garantie préjudicie moralement ou matériellement au fonctionnaire poursuivi¹⁰²¹.

La garantie d'une procédure contradictoire est consacrée en procédure disciplinaire. L'autorité disciplinaire est tenue de la respecter et de l'assurer même en dehors de tout texte¹⁰²². Elle est en effet obligée d'informer le fonctionnaire concerné de chaque étape de la procédure afin qu'il présente ses observations¹⁰²³ et prépare effectivement sa défense¹⁰²⁴. Cette garantie est évidemment fondamentale, elle doit être respectée en elle-même et pour elle-même, même en cas d'une sanction disciplinaire de nature morale. Il est prohibé de ne pas la respecter ou de ne pas s'y conformer lors d'un procès disciplinaire¹⁰²⁵. Elle s'inscrit à la fois dans le droit absolu à la défense et dans le principe des droits et garanties des fonctionnaires qui doivent être respectés par l'autorité disciplinaire.

§2. L'application de la garantie de disposer du temps afin de préparer la défense en matière disciplinaire

A la lumière de l'ensemble des dispositions législatives et décrétales régissant la procédure disciplinaire, il semble que, après la phase procédurale de l'information préalable, le fonctionnaire, en France et au Liban, bénéficie de la garantie de disposer du temps afin de préparer effectivement sa défense. Autrement dit, le fonctionnaire poursuivi doit être capable de préparer sa défense durant un délai convenable et conforme avec l'importance et le degré de gravité des faits et accusations qui lui sont reprochés.

Dans la mesure où le temps nécessaire pour préparer la défense est déterminé par des textes explicites, le fonctionnaire concerné est tenu de se défendre durant ce temps et le juge exige une application stricte de ces textes. Ainsi en va-t-il par exemple en France avec l'article

¹⁰²¹ C.E., 23 avril 1982, « *Mme Mataame* », DA 1982, req. n° 187.

¹⁰²² C.E., 20 octobre 1943, « *lenoir* », Rec., p. 375 ; C.E.L, 1^{er} juillet 1998, « *kattar* », *op. cit.*

¹⁰²³ C.E., 30 septembre 1983, « *Bané* », Rec., p. 394.

¹⁰²⁴ L'autorité disciplinaire est tenue de faire diligence pour contacter le fonctionnaire concerné, elle doit rechercher sa résidence actuelle, s'il n'est pas possible de le joindre à son domicile légal. C.E., 22 janvier 1947, « *Dlle Grenier* », Rec., p. 24 ; C.E., 5 mars 1948, « *Bigot* », Rec., p. 114 ; C.E., 27 janvier 1954, « *Le Grontec* », Rec., p. 805.

¹⁰²⁵ C.E., 25 février 1955, « *Gaullier* », RPDA 1955, req. n° 171 ; C.E., 14 juin 1968, « *Dme Roudy* », AJDA 1969, p. 192.

4 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 qui dispose que « *le fonctionnaire poursuivi est convoqué par le président du Conseil de discipline quinze jours au moins avant la date de réunion, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception* »¹⁰²⁶. Le respect du délai de quinze jours à compter de la date de la réception de la convocation constitue une condition substantielle de la procédure disciplinaire. En effet, son inobservation entraîne l'annulation de la sanction¹⁰²⁷. Le délai de quinze jours est impératif même dans le cas où le fonctionnaire concerné est évoqué pour la seconde fois après un précédent report¹⁰²⁸. Au Liban, l'article 13 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 qui détermine un délai d'une semaine afin que le fonctionnaire poursuivi dépose sa défense peut être réduit à trois jours dans certains cas¹⁰²⁹. Alors, afin d'assurer le temps nécessaire à la préparation de la défense, l'autorité disciplinaire est tenue de se conformer à ce délai sous peine de voir annuler la décision disciplinaire¹⁰³⁰.

Cependant, s'il n'existe aucune disposition législative dans la matière, le juge administratif adopte des solutions diverses conformément aux circonstances particulières de chaque affaire. Par exemple, il prend en considération l'importance du dossier, l'abondance des fautes et leurs ramifications, la difficulté de la défense, les compétences de l'accusé, etc.

La jurisprudence affirme ce point de vue en considérant que le respect des droits de la défense exige « *que le fonctionnaire concerné doive disposer d'un temps nécessaire et raisonnable qui précède le prononcé de la décision. Toutefois, ce délai diffère selon la nature et l'importance des mesures prises et selon ce que la défense exige un grand effort et un travail acharné* »¹⁰³¹. Dans une autre affaire il a été jugé « *que le requérant informé du rapport des inspecteurs le jour de la décision disciplinaire (...), le délai nécessaire et suffisant n'était pas donné (...) afin qu'il soit mis en mesure de se défendre (...)* »¹⁰³².

¹⁰²⁶ Art. 4 al. 1 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

¹⁰²⁷ C.E., 1^{er} mars 1996, « *Reyens* », req. n° 146854.

¹⁰²⁸ C.A.A de Bordeaux, 19 octobre 2004, « *Cail* », req. n° 00BX02387.

¹⁰²⁹ Art. 13 al. 1 et 2 du décret n° 2862 du 16 décembre 1959 portant sur les principes de l'inspection menée par la Direction de l'Inspection centrale au Liban.

¹⁰³⁰ C.E.L, 1^{er} juillet 1998, « *Kattar* », *op. cit.*

¹⁰³¹ C.E.L, 6 novembre 2003, « *Fatima Maha Charamand* », *op. cit.* ; C.E., 3 janvier 1968, « *Daens* », *Rec.*, p. 3.

¹⁰³² C.E., 10 mars 1993, « *Joseph Hanna* », *op. cit.*

En réalité, un délai qui peut être considéré comme étant court dans une affaire déterminée peut être pleinement suffisant dans une autre affaire selon les circonstances relatives à chacune d'entre elles. Par exemple, le délai de 24 heures peut être suffisant si les procédures sont simples. En revanche, il arrive que le fonctionnaire ait besoin de plusieurs jours afin de préparer sa défense, notamment lorsque son dossier est délicat et nécessite d'être examiné minutieusement. Ce qui importe est que le délai soit suffisant au regard de l'appréciation du juge administratif, à défaut la décision disciplinaire encourt l'annulation¹⁰³³. Ainsi, le délai n'est jamais suffisant si la décision disciplinaire est prononcée et signée le jour même où le fonctionnaire a été informé des faits qui lui sont reprochés¹⁰³⁴. Il a, par conséquent, été jugé que « (...) vu qu'il a été prouvé d'après les faits du dossier que le Comité de l'Inspection centrale a prononcé le jour même où l'inspecteur général a présenté son rapport final la décision contestée ainsi le délai ne sera absolument suffisant afin de préparer la défense »¹⁰³⁵, et que « le délai ne sera absolument suffisant lorsque la décision disciplinaire est rendue directement le jour qui suit la consultation du fonctionnaire de son dossier »¹⁰³⁶.

Lorsque le fonctionnaire poursuivi est obligé de se déplacer ou de voyager d'un pays ou d'un lieu à un autre, l'Administration est tenue de le faire bénéficier du temps nécessaire afin de préparer sa défense formellement. Sans quoi le droit de la défense ne saurait être respecté. Par exemple, le Conseil d'Etat français a annulé une décision disciplinaire à l'encontre d'un notaire polynésien aux motifs que celui-ci n'a pas eu le temps nécessaire – en l'espèce, un jour – pour préparer effectivement sa défense et notamment pour consulter toutes les pièces de son dossier, puisque ce temps lui suffisait à peine pour qu'il se déplace de Paris à Papeete¹⁰³⁷.

¹⁰³³ C.E., 20 janvier 1956, « Nègre », *Rec.*, p. 24 ; C.E., 27 mars 1963, « Corbin », *Rec.*, p. 215.

¹⁰³⁴ C.E., 20 janvier 1956, « Nègre », *op. cit.* ; C.E., 27 mars 1963, « Corbin », *op. cit.*

¹⁰³⁵ C.E.L, 1^{er} juillet 1998, « Kattar », *op. cit.*

¹⁰³⁶ C.E.L, 10 mars 1993, « Joseph Hanna », *op. cit.*

¹⁰³⁷ C.E., 7 mai 1975, « Lejeune », *Rec.*, p. 282.

§3. L'application de la garantie d'être assisté en matière disciplinaire

Une procédure disciplinaire équitable exige, en toute logique, que la garantie d'être assisté soit respectée. Autrement dit, pour que la procédure disciplinaire soit équitable, il faut permettre au fonctionnaire poursuivi d'être assisté par quelqu'un qui le défend, notamment par un avocat. Cette garantie est manifestement consacrée par les statuts régissant la fonction publique dans les pays concernés. En France, le statut général des fonctionnaires dispose que : « *le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée à droit (...) à l'assistance de défenseurs de son choix* »¹⁰³⁸. De même, le statut général de la fonction publique au Liban dispose que le fonctionnaire poursuivi disciplinairement par l'une des trois autorités disciplinaires compétentes¹⁰³⁹, a le droit « *d'être assisté par un seul avocat ou un seul fonctionnaire ayant le même grade, afin de se défendre* »¹⁰⁴⁰.

En réalité, étant donné que les dispositions législatives sont impératives à ce stade, on se pose la question de savoir si une étude approfondie est réellement nécessaire ou non pour démontrer l'application de cette garantie en matière disciplinaire. En résumé, il suffit de confirmer que le fonctionnaire poursuivi a le droit d'être assisté par un – au Liban – ou plusieurs – en France – défenseur(s), avocat ou autre personne, de son choix tout au long de la procédure. La jurisprudence administrative¹⁰⁴¹ affirme la nécessité de cette garantie afin d'assurer l'effectivité de la défense en confirmant que la procédure disciplinaire est entachée d'un vice de procédure si le fonctionnaire poursuivi est privé de cette garantie¹⁰⁴².

A ce stade de la réflexion il convient de signaler que l'Administration en France a l'obligation légale de protéger fonctionnellement son agent contre les mises en causes de sa responsabilité pénale devant le juge pénal à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. Ainsi il ressort de l'article 11 du statut général des fonctionnaires en France

¹⁰³⁸ Art. 19 al. 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

¹⁰³⁹ V. *supra* p. 151.

¹⁰⁴⁰ Art. 25, al. 2 de la loi n° 7236 du 8 mai 1967 et Art. 59, al. 4 du statut général des fonctionnaires, *op. cit.*

¹⁰⁴¹ C.E., 9 février 2004, « *Président du Sénat* », req. n° 257746 ; C.E.L, 1^{er} juillet 1998, « *Kattar* », *op. cit.*

¹⁰⁴² C.E., 17 juin 1998, « *Labrosse* », req. n° 81815.

qu'« a raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le Code pénal et par les lois spéciales, le fonctionnaire ou, le cas échéant, l'ancien fonctionnaire bénéficie, dans les conditions prévues au présent article, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire »¹⁰⁴³ donc « lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la collectivité publique doit lui accorder sa protection. Le fonctionnaire entendu en qualité de témoin assisté pour de tels faits bénéficie de cette protection. La collectivité publique est également tenue de protéger le fonctionnaire qui, à raison de tels faits, est placé en garde à vue ou se voit proposer une mesure de composition pénale »¹⁰⁴⁴. Dès lors que l'existence d'une faute personnelle est écarté, l'Administration est donc tenue d'assurer la protection de l'agent en cas de poursuites pénales consécutives à une faute de service¹⁰⁴⁵. Elle ne peut refuser cette protection à un fonctionnaire lorsque les conditions en sont remplies¹⁰⁴⁶. Une infraction pénale peut, en effet, être qualifiée de faute de service¹⁰⁴⁷. Si les circonstances de l'espèce ayant justifié l'octroi de la protection ont eu pour effet de mettre en évidence l'existence d'une faute disciplinaire commise par l'agent ou tout autre agent de la collectivité publique concernée, l'obligation de protection n'exclut pas l'engagement de poursuites disciplinaires contre lui¹⁰⁴⁸.

L'obligation légale de protéger fonctionnellement son agent exige que l'Administration est tenue d'accorder la protection sans attendre l'issue de la procédure pénale ou disciplinaire s'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date de la décision attaquée l'Administration disposait d'éléments permettant de regarder les faits dont il s'agit comme présentant le caractère de faute personnelle¹⁰⁴⁹. Par conséquent, l'agent peut bénéficier de l'appui de son Administration dans l'organisation de sa défense. Le fonctionnaire peut choisir l'avocat de son choix et s'il le souhaite, son Administration peut l'assister dans ce choix. Cette aide de l'Administration a en particulier pour but de permettre au fonctionnaire de démontrer

¹⁰⁴³ Art. 11 al. 1 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, Art. 11 al. 3.

¹⁰⁴⁵ C.E., 28 juin 1999, « *Menage* », req. n° 195348.

¹⁰⁴⁶ C.E., 17 janvier 1996, « *Melle Lair* », req. n° 128950.

¹⁰⁴⁷ C.E., 14 janvier 1935, « *Thépaz* », *Rec.*, p. 122.

¹⁰⁴⁸ C.E., 28 octobre 1970, « *Delande* », req. n° 78190.

¹⁰⁴⁹ C.E., 12 février 2003, req. n° 238969 ; C.E., 10 février 2004, req. n° 263664.

qu'il a accompli les diligences normales afférentes à l'exercice de ses fonctions compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie¹⁰⁵⁰.

§4. L'application de la garantie probatoire en matière disciplinaire

La garantie probatoire ou le droit à la preuve renvoie à la notion de droit de produire une preuve nécessaire à la préparation effective de la défense¹⁰⁵¹. Cette garantie se manifeste en matière disciplinaire, d'une part par le droit de la communication du dossier¹⁰⁵² afin d'obtenir les éléments de preuve nécessaire assurant l'effectivité de la défense et, d'autre part, par le droit de « *citer des témoins* »¹⁰⁵³.

En France, chaque fonctionnaire a un dossier individuel qui « *doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité (...) Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi* »¹⁰⁵⁴. Cela revêt une importance considérable car le dossier peut être utilisé par le fonctionnaire lorsqu'il veut produire un élément de preuve. En effet, dans l'hypothèse où une poursuite disciplinaire serait déclenchée à son encontre, le fonctionnaire le « *droit à la communication de l'intégrité de son dossier individuel et de tous les documents annexes (...)* »¹⁰⁵⁵.

¹⁰⁵⁰ Art. 11 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du Code pénal, les fonctionnaires ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie* ».

¹⁰⁵¹ V. *supra* p. 242-247.

¹⁰⁵² Le dossier individuel du fonctionnaire poursuivi et le dossier de l'affaire.

¹⁰⁵³ En France, Art. 3 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat ; Art. 2, al. 2 du décret n° 59-311 du 14 février 1959 portant règlement d'Administration publique et relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires ; Au Liban Art. 4 et 5 du décret n° 7236 du statut de la Commission supérieure de discipline.

¹⁰⁵⁴ Art. 18, al. 1 et 3 du statut général des fonctionnaires en France.

¹⁰⁵⁵ Art. 19, al. 2 *in fine* du statut général des fonctionnaires en France.

De son côté, le législateur libanais a confirmé ce qu'a consacré le législateur français à ce propos. Le fonctionnaire libanais a un dossier individuel qui comprend tous les renseignements personnels ainsi que ceux qui se rattachent à sa fonction, comme par exemple le décret de sa nomination, son numéro financier, toutes les infractions qu'il a déjà commises et leurs sanctions, la notation et les appréciations afférentes et les pièces relatives à sa situation tout au long de sa carrière... En effet, en cas de poursuite disciplinaire déclenchée de la part de l'autorité disciplinaire compétente à l'encontre d'un certain fonctionnaire, ce dernier a le droit de « *consulter toutes les pièces qui le concernent et d'en demander des photocopies utiles à la préparation de sa défense* »¹⁰⁵⁶.

De même, lorsque l'affaire est portée devant la Commission supérieure de discipline, tout en suivant la poursuite du fonctionnaire devant cette Commission « *l'Administration à laquelle appartient ce fonctionnaire est dans l'obligation de préparer un dossier complet et détaillé de l'affaire, objet de la saisine. Ensuite, elle l'envoie au commissaire du gouvernement, accompagné d'une attestation affirmant qu'elle n'a pas d'autre document concernant l'affaire, d'un résumé du dossier individuel du fonctionnaire y compris des documents liés à son domicile, la date de sa nomination, son numéro financier, son degré et son grade, les sanctions disciplinaires qui lui ont déjà été infligées, les récompenses, la notation et les appréciations afférentes et également les arrêtés de titularisation* »¹⁰⁵⁷. Ensuite, « *le commissaire du gouvernement examine minutieusement le dossier de l'affaire transféré de la part de l'Administration compétente, puis il présente ses observations à la Commission supérieure de discipline qui doivent inclure une description sur l'infraction commise, tous les éléments de preuve, les textes juridiques sur lesquels il s'est basé ainsi que toutes les propositions qui lui semblent utiles* »¹⁰⁵⁸.

Par la suite, « *le fonctionnaire a le droit à la communication du dossier de l'affaire existant au sein de la Commission. Il peut également demander des photocopies des pièces*

¹⁰⁵⁶ Art. 59, al. 4 du statut général des fonctionnaires au Liban.

¹⁰⁵⁷ Art. 5 du décret n° 7236 du statut de la Commission supérieure de discipline.

¹⁰⁵⁸ Art. 12, *Ibid.*

qui lui semblent nécessaires pour se défendre, tout en signant une attestation d'engagement qui affirme la consultation du dossier et qui y sera jointe »¹⁰⁵⁹.

A la lumière de l'ensemble de ces lois et décrets, la doctrine¹⁰⁶⁰ et la jurisprudence se mettent d'accord sur la communication du dossier du fonctionnaire poursuivi. Cette communication doit permettre à ce dernier de se défendre de manière effective. Pour cela elle doit être intégrale, personnelle et confidentielle.

Quant au caractère intégral de la communication, cette question est fondamentale afin de garantir le droit de la défense d'une manière juste et équitable. La communication ne doit pas être « *un faux-semblant* ». Au contraire, toutes les pièces et documents concernant l'affaire doivent être à la disposition du fonctionnaire poursuivi pour consultation sur place et demande la permission de photocopies des pièces qui lui semblent nécessaires à sa défense¹⁰⁶¹. En effet, si la communication n'est pas intégrale et globale, le fonctionnaire est incapable de produire les éléments de la preuve qu'il juge nécessaire à sa défense.

Quant au caractère personnel et confidentiel de la communication, celle-ci doit se limiter au fonctionnaire intéressé lui-même¹⁰⁶². Il lui est interdit, en principe, de nommer quelqu'un d'autre à consulter son dossier individuel ou le dossier de l'affaire. Cependant, il a déjà été démontré que les textes législatifs permettent au fonctionnaire poursuivi d'être assisté par un ou plusieurs défenseurs de son choix. C'est pourquoi un tel texte constitue certainement une exception légale à la communication « *personnelle et confidentielle* » et permet au fonctionnaire poursuivi de mettre son défenseur en mesure de consulter lui-même le dossier¹⁰⁶³.

La pratique de la communication du dossier, qualifiée comme garantie de pouvoir, exige donc une demande explicite du fonctionnaire pour cette finalité¹⁰⁶⁴. On peut ainsi

¹⁰⁵⁹ Art. 25, al. 1, *Ibid.*

¹⁰⁶⁰ V. par ex., O. Dord, « *Droit de la fonction publique* », *op. cit.*, p. 297 ; F. Melleray, « *Le droit de la fonction publique* », *op. cit.*, p. 417.

¹⁰⁶¹ C.E., 30 octobre 1995, « *Schaeffer* », req. n° 126121.

¹⁰⁶² C.E., 30 octobre 1959, « *Marcoulet* », *Rec.*, p. 568.

¹⁰⁶³ *Idem.*

¹⁰⁶⁴ C.A.A de Nancy, 19 décembre 2002, req. n° 98NC02555.

conclure qu'à la lumière du droit de la procédure pénale, les garanties de défense sont bien consacrées en matière disciplinaire en France et au Liban.

CHAPITRE II

Les garanties concernant le prononcé des sanctions

Comme en droit pénal, deux questions principales concernant les garanties offertes au fonctionnaire poursuivi lors du prononcé des sanctions se posent et prennent une place privilégiée en matière de droit disciplinaire. Il s'agit des garanties quant à l'indépendance de l'autorité disciplinaire (Section I) et des garanties quant à la sanction elle-même (Section II).

Il convient d'analyser minutieusement le contenu juridique de ces garanties afin de préciser si elles sont bien consacrées en matière disciplinaire ou non.

Section I

Les garanties quant à l'indépendance de l'autorité disciplinaire

L'indépendance de l'autorité répressive est normalement assurée par deux garanties procédurales organiques substantielles qui caractérisent le procès pénal. L'une concerne le principe de séparation des fonctions, l'autre concerne la règle de récusation.

Ainsi, une distinction est opérée entre les nombreuses étapes de la poursuite répressive. Le droit pénal jouit en effet d'une particularité qui consiste à séparer de manière organique les fonctions de poursuivre, d'instruire et de juger. Dès lors, il convient d'examiner si cette originalité du droit pénal est déjà transposée, ou à défaut, transposable en droit disciplinaire (§1). De même, conviendra-t-il de savoir si la règle de récusation, qui assure l'autonomie et l'impartialité des personnes composant les instances répressives, est transposée ou transposable en droit disciplinaire (§2).

§1. Principe de la séparation des fonctions en matière disciplinaire

La séparation tripartite du procès est souvent présentée par la doctrine comme étant un principe essentiel de la procédure pénale¹⁰⁶⁵. La discrimination effectuée entre les divers opérateurs de la répression consiste à spécifier d'une manière fonctionnelle et organique les diverses phases de cette procédure, à savoir, la poursuite, l'instruction et le jugement.

En matière pénale, le ministère public met en mouvement l'action publique une fois il a connaissance de l'infraction¹⁰⁶⁶, alors que le juge d'instruction, saisi par le ministère public,

¹⁰⁶⁵ J. V. Masson, « *La séparation de la poursuite et de l'instruction* », Dijon, 1898 ; M. Ancel, « *La césure du procès pénal* », Mélanges Huguency, 1964, p. 205 ; M. Rolland, « *La scission du procès pénal en deux phases* », Mélanges Huguency, 1964, p. 135 ; R. Vouin, « *La division du procès pénal en deux phases* », Mélanges Huguency, 1964, p. 169 ; C. Ber-Goignan-Esper, « *La séparation des fonctions de justice répressive* », PUF, 1973.

¹⁰⁶⁶ Certes, à l'exception du cas où la loi pénale permet à la victime, par une plainte avec constitution, de mettre l'action publique en mouvement. Sur ce point V. *supra* p. 142.

précis les circonstances de l'affaire sur la base des éléments des preuves qu'il a identifiés. Enfin, les formations de jugement décident si la responsabilité de l'accusé doit être retenue et prononcer, s'il y a lieu, la peine qu'elles jugent convenable. Par conséquent, il est, tout d'abord, fonctionnellement interdit aux juridictions d'instruction et de jugement de mettre, de leur propre initiative, en mouvement l'action publique¹⁰⁶⁷. Ensuite, l'intervention dans l'instruction ou dans le prononcé de la peine est, en principe, prohibé au ministère public. Enfin, il existe, en tout logique, une incompatibilité entre les fonctions d'instructions et de jugement¹⁰⁶⁸.

Le principe de l'indépendance entre les trois acteurs de l'action pénale que sont le ministère public, le juge d'instruction et la formation de jugement caractérise le procès répressif. Il est nécessaire, pour diminuer les risques de partialité, d'arbitraire et afin de parvenir à imposer une peine équitable que deux autorités au moins concourent. Pourtant, cette distinction qui existe en matière pénale, en France, est rarement appliquée en matière disciplinaire. Le cumul des fonctions répressives par la même autorité disciplinaire est le principe dominant (A). Au contraire, au Liban, la séparation trouve des applications dans le domaine disciplinaire (B).

A. L'inapplication du principe de la séparation des fonctions répressives disciplinaires en France

Généralement, en France, un unique organe est exclusivement chargé de la répression disciplinaire et y assure toutes les fonctions, à savoir, accuser, instruire et juger. La distinction entre poursuite et instruction est clairement ignorée, depuis longtemps, par les textes¹⁰⁶⁹ comme par la jurisprudence¹⁰⁷⁰. En réalité, la poursuite et le jugement sont concentrés dans

¹⁰⁶⁷ Par ex. Art. 51-1 et 80-1 du C.P.P français ; Art. 5 al. 1 « l'action publique, ayant pour objet la poursuite des auteurs des infractions et ceux qui y participent, et l'application des peines et des mesures prises à leur rencontre, est engagée par les magistrats du ministère public désignés par le présent code » et Art. 6 al. 1 « le ministère public exerce l'action publique » du C.P.P libanais.

¹⁰⁶⁸ Par ex. Art. 49 al. 2 et 253 du C.P.P français ; Art. 52 al. 1 du CPP libanais « le juge d'instruction chargé d'enquêter sur une affaire ne peut ni la juger ni participer à son jugement ».

¹⁰⁶⁹ Art. 67 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

¹⁰⁷⁰ C.E., 21 avril 1950, « Maders », *Rec.*, p. 226.

les mains d'une autorité unipersonnelle. Il s'agit de l'autorité investi du pouvoir de nomination.

Même dans l'hypothèse où l'autorité disciplinaire est obligée de demander l'avis du Conseil de discipline, qui donne obligatoirement son avis sur les sanctions les plus sévères, l'on ne trouve pas à proprement parler une distinction entre les fonctions de poursuite disciplinaire. Certes, d'une part, le rôle du Conseil de discipline consiste pratiquement à entendre le fonctionnaire poursuivi et les témoins, et techniquement, à procéder à une enquête, afin de rassembler les éléments de la preuve nécessaires à la stimulation de la décision disciplinaire le cas échéant¹⁰⁷¹. D'autre part, l'autorité décisionnelle est obligée de motiver sa décision finale au cas où elle n'adopterait pas la position proposée par l'avis de ce Conseil. Toutefois, l'on ne peut évidemment pas considérer que les fonctions essentielles du Conseil sont suffisantes pour admettre qu'elles représentent la règle de séparation au sens propre du terme, bien qu'elles constituent, un réel contrepoids au pouvoir de l'autorité de décision. En effet, le rôle du Conseil ne se limite pas à instruire. Ses fonctions se déploient d'une certaine façon jusqu'à la décision et fournissent plusieurs informations et avis à l'autorité décisionnelle.

L'inapplication du principe de la séparation des fonctions répressives disciplinaires en France, est justifiée par plusieurs motifs. Ceux-ci répondent du même objet, lequel consiste à protéger le bon fonctionnement des organisations administratives et la hiérarchie qui caractérise la fonction publique¹⁰⁷². Toutefois d'après G. Dellis, « *il ne paraît pas juridiquement exact d'identifier la répression avec la hiérarchie. Aucun besoin d'organisation administrative n'est à lui seul suffisant pour justifier la concentration des fonctions répressives en une seule autorité, aux dépens de la protection de la personne poursuivie* »¹⁰⁷³. Au Liban, c'est davantage ce régime disciplinaire qui est appliqué.

¹⁰⁷¹ Sur ce point V. *supra* p. 148-151.

¹⁰⁷² J. Mourgeon, « *La répression administrative* », *op. cit.*, p. 444, M. Lefondre, « *Recherches sur les sanctions administratives et leur nature juridique* », *op. cit.*, p. 334.

¹⁰⁷³ G. Dellis, « *Droit pénal et droit administratif* », *op. cit.*, p. 315.

B. La séparation des fonctions prévue en matière disciplinaire libanais

La séparation des fonctions d'instruction et de jugement en matière disciplinaire implique qu'une même personne ne puisse pas être à la fois autorité décisionnelle et partie dans la même affaire. Au Liban, si cette règle est le principe, il est en pratique difficile d'assurer le caractère général de celui-ci. L'application du pouvoir disciplinaire par l'Inspection centrale et par l'autorité hiérarchique illustre tout à fait cette réserve.

Tout d'abord, il a été déjà souligné que la poursuite disciplinaire menée par l'Inspection centrale peut être mise en œuvre par le président de la Direction de l'Inspection centrale. Une fois l'enquête accomplie par les inspecteurs instructeurs, l'inspecteur général rédige ses conclusions et envoie le dossier au président de la Direction de l'Inspection centrale, qui à son tour, renvoie l'affaire devant le Comité qui délibère et tranche¹⁰⁷⁴. Il semble qu'une certaine séparation des fonctions des organes de la poursuite disciplinaire est consacrée dans ce schéma procédural¹⁰⁷⁵. Cependant, afin de démontrer l'application du principe de la séparation des fonctions, il ne suffit pas de réaliser une simple division entre ces rôles d'instruction et de sanction. C'est davantage l'autonomie des détenteurs de ces fonctions qui doit primer.

Le Comité de l'Inspection centrale est composé de trois membres¹⁰⁷⁶ : le président de l'Inspection centrale, l'inspecteur général des finances et l'inspecteur général de l'éducation. Lors de délibération, avant le prononcé de la sanction, le Comité se réunit par la présence de ces trois membres. Il arrive souvent que l'un des deux inspecteurs qui participe à la prise de décision ait lui-même mené l'instruction à l'encontre du fonctionnaire poursuivi, voire même proposé la sanction qu'il juge nécessaire. Ceci signifie que ce dernier est, dans cette hypothèse, à la fois enquêteur et arbitre. Cela constitue une violation flagrante du principe de séparation des fonctions puisqu'il a déjà un point de vue et risque d'être influencé pour la prise de décision par les résultats de son enquête préalable.

¹⁰⁷⁴ Sur les procédures disciplinaires devant l'Inspection centrale au Liban V. *supra*. p. 155-164.

¹⁰⁷⁵ D'une part, c'est la Direction de l'Inspection centrale qui mène l'instruction accusatoire. D'autre part, il s'agit du Comité de l'Inspection qui décide la sanction.

¹⁰⁷⁶ Art. 3 al. 4 du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959 portant création de l'Inspection centrale au Liban.

De plus, le législateur libanais a donné aux inspecteurs et inspecteurs généraux, dans le cas où ils mènent l'instruction eux-mêmes, le pouvoir d'infliger directement des sanctions disciplinaires à l'encontre de tout fonctionnaire entravant le travail d'investigation qu'ils exercent¹⁰⁷⁷. En d'autres termes, ils saisissent d'office, instruisent eux-mêmes l'affaire et infligent la sanction qu'ils estiment appropriée en fonction de leurs compétences. Une violation claire du principe des séparations des fonctions est une nouvelle fois constatable.

Ensuite, cette concentration des fonctions répressives envisageables devant l'Inspection centrale se trouve encore plus évidente et criante auprès des autorités disciplinaires hiérarchiques¹⁰⁷⁸. Ainsi, un chef de bureau, peut de sa propre initiative, décider une enquête disciplinaire à l'encontre de l'un de ses subalternes, la mener lui-même et, par la suite, infliger une des sanctions rentrant dans sa compétence.

Le législateur libanais ignore donc le principe de la séparation des fonctions devant ces deux autorités disciplinaires. En revanche, il semble qu'il soit respecté devant la Commission supérieure de discipline¹⁰⁷⁹.

Tout d'abord, il a déjà été souligné que le fonctionnaire peut être déféré, par décret ou décision de l'autorité ayant pouvoir de nomination ou par décision du Comité de l'Inspection centrale, devant la Commission supérieure de discipline. En d'autres termes, ce n'est pas la Commission qui décide, de sa propre initiative, de déclencher la poursuite disciplinaire. Elle ne joue pas le rôle d'accusateur dont jouissent les autres autorités disciplinaires. La séparation entre l'accusation et le déclenchement de la poursuite d'une part, la poursuite et le jugement, d'autre part, est totalement respecté.

La thèse de la séparation des fonctions peut encore s'observer dans le rôle joué par le commissaire du gouvernement au sein de la Commission supérieure de discipline. En principe, il lui est transmis le dossier de l'affaire afin d'établir son réquisitoire et qu'il participe à l'audience devant cette Commission. Toutefois, alors qu'il peut, seulement, y exprimer ses observations et formuler ses conclusions finales, ce dernier paraît ne jouer qu'un rôle

¹⁰⁷⁷ Art. 16 al. 7-a du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959 portant création de l'Inspection centrale au Liban.

¹⁰⁷⁸ Sur les procédures disciplinaires devant l'autorité disciplinaire hiérarchique au Liban V. *supra* p. 151-155.

¹⁰⁷⁹ Sur les procédures disciplinaires devant la Commission supérieure de discipline au Liban V. *supra* p. 156-171.

d'accusateur, comme peut le faire le Ministère public. Il ne participe pas à la prise de la décision.

Enfin, la Commission supérieure de discipline est composée d'un président, deux membres à temps plein et deux membres suppléants. Ils sont nommés parmi les juges judiciaires ou administratifs de septième échelon au moins, sur proposition du Ministre de la justice, ou parmi les fonctionnaires de première catégorie¹⁰⁸⁰. Mais ainsi qu'en atteste un arrêt du Conseil d'Etat libanais, ils n'ont aucun rapport avec la mise en œuvre de la poursuite disciplinaire et les enquêtes qui y sont liées. En effet, il ressort que « *l'association du pouvoir de poursuite et le pouvoir du jugement est incompatible avec les principes juridiques généraux en vertu desquels ces pouvoirs doivent être indépendantes l'une de l'autre* »¹⁰⁸¹.

Ainsi, la séparation des fonctions en question existe bel et bien dans la procédure devant la Commission supérieure de discipline. Elle l'est beaucoup moins devant l'Inspection centrale, et ne l'est pas du tout au Liban comme en France, devant les supérieurs hiérarchiques.

§2. La règle de récusation en matière disciplinaire

« *Lorsque les organes statuent en fonction de considérations étrangères à l'intérêt général, les droits de la personne poursuivie se trouvent lésés* »¹⁰⁸². L'impartialité structurelle, pour G. Dellis est celle « *qui interdit la présence au sein d'une autorité répressive d'une personne qui s'est déjà prononcée sur la même affaire, au cours d'une étape précédente de la procédure* »¹⁰⁸³. Pour M. Pradel, l'impartialité est « *la qualité de celui qui statue selon sa conscience, en tenant la balance égale entre accusation et défense, en n'avantageant aucune des deux au détriment de l'autre ou, s'agissant de la défense, en ne faisant pas une meilleure part à l'un des prévenus ou accusés au préjudice des autres* »¹⁰⁸⁴. Par conséquent, l'auteur estime que l'atteinte à l'impartialité est réalisée par les « *liens particuliers, psychologiques,*

¹⁰⁸⁰ Art. 13 al. 2-b de la loi n° 54 du 2 octobre 1965 portant création de la Commission supérieure de discipline au Liban.

¹⁰⁸¹ C.E.L, 3 novembre 1960, « Gh. Gh. », *Rec.*, p. 27.

¹⁰⁸² G. Dellis, « *Droit pénal et droit administratif* », *op. cit.*, p. 324.

¹⁰⁸³ *Idem.*

¹⁰⁸⁴ J. Pradel, « *La notion européenne de tribunal impartial et indépendant selon le droit français* », *RSC*, 1990, p. 693.

sociaux ou économiques, unissant ou opposant le juge à une partie »¹⁰⁸⁵. Sans doute, donner au poursuivi l'arme procédurale de la récusation, s'il soupçonne l'autorité répressive de partialité, est le meilleur outil assurant une impartialité de telle autorité répressive.

En réalité, la règle de la récusation vise à assurer l'indépendance et la neutralité de chaque organe statuant. Elle permet d'écarter tout membre dont l'impartialité peut effectivement être mise en doute¹⁰⁸⁶. En France comme au Liban, cette règle législative est consacrée en matière pénale¹⁰⁸⁷. Ainsi, la personne pénalement poursuivie peut demander la récusation pour l'une des raisons légitimement énumérés¹⁰⁸⁸. Il convient cependant de

¹⁰⁸⁵ *Idem.*

¹⁰⁸⁶ Certes, la règle de la récusation peut, d'une manière ou d'autre, rejoindre celle de la séparation des fonctions. Toutefois, c'est deux règles sont techniquement distinctes. La deuxième est d'ordre organique et commande l'agencement de la procédure répressive dans ses phases successives, tandis que la première n'agit qu'accidentellement et intuitu personae.

¹⁰⁸⁷ De plus, le juge pénal peut demander, de sa propre initiative, d'office sa propre exclusion, lorsqu'il a connaissance de l'existence, dans sa personne d'une cause de récusation. Art. 668 du C.P.P français ; par ex., Art. 52 al. 1 et 2 du C.P.P libanais qui dispose que « *le juge d'instruction ne peut refuser d'instruire une affaire dont il est saisi. Il peut toutefois proposer de s'abstenir d'office. Les parties peuvent également demander sa récusation. Pareilles demandes d'abstention ou de récusation sont examinées conformément aux règles du Code de procédure civile (Art. 120)* ».

¹⁰⁸⁸ Ces causes sont considérées comme des situations causant de droit « *un soupçon de partialité* » ou « *d'incompatibilités* », les rapports de parenté ou d'alliance, de communauté ou de contradiction d'intérêts, qui lient aussi le juge que les membres de sa famille avec l'une des parties. De surcroit, au comportement du juge ou de son conjoint ne doivent pas être reprochés des manifestations graves de partialité. Enfin, les membres de la juridiction du jugement ayant déjà connu de l'affaire à un autre titre doivent être exclus de la composition du tribunal. Art. 49, 253, et 668 du C.P.P français ; par ex. Art. 52 al.4 du C.P.P libanais qui dispose que « *le juge d'instruction chargé d'enquêter sur une affaire ne peut ni la juger ni participer à son jugement* » et Art. 120 du C.P.C libanais « *Le ou les plaideurs peuvent demander la récusation du juge pour l'un des motifs suivants: 1. Si le juge ou son conjoint ou fiancée a un intérêt direct ou indirect dans l'affaire, même après la dissolution d'un tel mariage ou engagement. 2. Si le juge est lié à l'un des litiges ou à l'avocat ou au tuteur par le sang, le mariage, la descendance linéaire ou collatérale, jusqu'au quatrième degré de parenté, même après la dissolution du mariage sur lequel cette parenté était fondée. 3. Si le juge est lié par le sang ou le mariage, jusqu'au quatrième degré de parenté, à un membre du conseil d'une société de plaideurs ou à un administrateur d'une telle société, si ce membre du conseil d'administration ou son directeur a un intérêt personnel dans l'affaire. 4. Si le juge est ou a été l'avocat ou le représentant légal de l'un des plaideurs, ou si l'un des plaideurs l'a choisi comme arbitre dans une affaire antérieure. 5. Si le juge, ou l'un de ses proches par sang ou mariage, jusqu'au quatrième degré de parenté, avait examiné l'affaire en tant que juge, expert ou arbitre, ou avait témoigné dans l'affaire. Cela ne comprend pas les circonstances dans lesquelles le juge a examiné une objection, une objection déposée par un tiers ou un procès contre un jugement dans lequel le juge ou l'un de ses proches par le sang ou le mariage, comme décrit ci-dessus, avait participé. 6. Si le juge a rendu une opinion sur la même affaire, même si cette opinion a été donnée avant sa nomination au pouvoir judiciaire. Cela ne peut être prouvé que par des preuves écrites ou par la confession du juge. 7. Si l'amitié ou l'inimitié entre le juge et l'un des plaideurs est susceptible de rendre le juge incapable de rendre un jugement impartial. Le mépris du juge par un plaideur, cependant, ne peut entraîner la disqualification du juge. 8. Si l'un des plaideurs est un créancier, un débiteur, un serviteur ou un parent du juge, jusqu'au deuxième degré de parenté* ».

déterminer la portée de la règle de récusation en matière disciplinaire libanaise (A) et française (B).

A. La portée de la règle de récusation dans le droit disciplinaire libanais

Dans le système disciplinaire libanais, la portée de la règle de récusation diffère en fonction de l'organe concerné.

Concernant la discipline menée par les supérieurs hiérarchiques ou par l'Inspection centrale, la règle de la récusation disparaît totalement. Dans l'hypothèse où la compétence répressive est attribuée à un organe unipersonnel¹⁰⁸⁹ ou à un membre du corps de l'Inspection centrale au Liban, la récusation en cas de partialité n'est pas organisée par les textes régissant le régime disciplinaire. Le Conseil d'Etat n'a pas eu encore à se prononcer sur la question dans la matière. Par conséquent, la protection du fonctionnaire poursuivi contre ces organes est limitée à l'exercice d'un recours en annulation pour excès de pouvoir¹⁰⁹⁰.

Au contraire, la règle de récusation est bien respectée devant la Commission supérieure de discipline. Son statut organisant les procédures disciplinaires autorise le fonctionnaire accusé à demander la récusation du président, des membres de la Commission ou encore du commissaire du gouvernement lorsqu'une des raisons légitimes suivantes¹⁰⁹¹ est soulevée : si un de ceux-ci ou leur conjoint a un intérêt direct ou indirect dans l'affaire ; si un de ceux-ci est lié au fonctionnaire poursuivi par des liens familiaux¹⁰⁹² ; si un de ceux-ci est, ou avait été, l'avocat ou le représentant légal du fonctionnaire poursuivi ; si un de ceux-ci a connu de l'affaire à un titre d'enquêteur ou d'inspecteur ; s'il y a eu entre l'un de ceux-ci et le fonctionnaire poursuivi toutes manifestations assez graves pour faire suspecter son impartialité... Finalement, s'il y a eu un procès civil ou pénal entre l'un de ceux-ci ou un de leurs proches par le sang ou le mariage, jusqu'au quatrième degré de parenté.

¹⁰⁸⁹ Qui est normalement, le seul supérieur hiérarchique ou bien l'autorité ayant pouvoir de nomination.

¹⁰⁹⁰ Sur ce point V. *infra* p. 330 et s.

¹⁰⁹¹ Art. 40 du décret n° 7236 portant l'organisation de la Commission supérieure de discipline.

¹⁰⁹² Le sang, le mariage, la filiation ou la collatéralité, jusqu'à quatrième degré, même après la dissolution du mariage sur lequel cette parenté a été fondée ; si un de ceux-ci est lié au fonctionnaire poursuivi devant la Commission par les fiançailles.

Le statut de la Commission a encore imposé à l'un de ceux-ci de demander lui-même d'office sa propre exclusion ou renvoi, par écrit, lorsqu'il a connaissance de l'existence, en sa personne, d'une cause de récusation¹⁰⁹³.

La législation libanaise vise ainsi à protéger via de nombreux cas la neutralité et l'impartialité que doit avoir tout participant dans le prononcé de la sanction du fonctionnaire. Des causes liées à l'affection ou à la rivalité avec le président, les membres de la Commission ou encore le commissaire du gouvernement avec l'accusé, des causes liés à un intérêt personnel dans le procès, des causes liés encore à la connaissance de l'affaire à un autre titre... peuvent ainsi fonder une demande de récusation ou de renvoi. D'ailleurs, ces raisons ne sont pas limitatives puisque le statut de la Commission dispose même qu'« *une demande de récusation peut avoir lieu même dans des cas non mentionnés dans l'article 40* »¹⁰⁹⁴.

Quant à la procédure de récusation, la demande est soumise par écrit à la Commission supérieure de discipline qui délibère et statue sans impliquer le président ou le membre concerné. La commission décide d'accepter ou de rejeter la demande, soumise avant le début du procès, par une décision motivée¹⁰⁹⁵. Cependant, si les raisons de la demande ne sont pas connues avant le début du procès, la demande peut être acceptée exceptionnellement dans les huit jours à compter de la date de la connaissance de la raison. Dans ce cas, le procès est suspendu jusqu'à ce que la décision concernant la demande soit prise¹⁰⁹⁶. Si la décision dans la procédure disciplinaire est rendue alors qu'une cause de récusation pouvait être soulevée et que tel n'a pas été le cas, alors la décision est considérée légale. Dans le même ordre d'idée, s'il s'avérait que la demande de récusation était injustifiée ou avait pour but de retarder illicitement le procès, la Commission aurait la faculté de prendre cela en considération pour, par exemple, aggraver la sanction disciplinaire du fonctionnaire concerné après le rejet de sa demande¹⁰⁹⁷.

Ainsi, comme en procédure pénale, le législateur Libanais a assuré la règle de récusation devant la Commission supérieure de discipline. Des doutes persistent toutefois

¹⁰⁹³ Art. 41, du décret n° 7236 portant l'organisation de la Commission supérieure de discipline.

¹⁰⁹⁴ *Ibid.*, Art. 42.

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*, Art. 43.

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*, Art. 44.

¹⁰⁹⁷ *Ibid.*, Art. 45.

quant à son application pratique. En effet, c'est à la Commission elle-même de décider de l'aboutissement de cette requête alors même qu'elle concernerait un de ses membres. Certes, la Commission délibère sans la présence de la personne concernée. Mais l'on ne saurait exclure l'hypothèse selon laquelle des liens existent entre les membres de la Commission et celui non présent et à l'égard duquel la récusation est demandée.

B. La portée de la règle de récusation dans le droit disciplinaire Français

En France, la règle de récusation n'est pas organisée par les textes régissant le régime disciplinaire. Ainsi, le fonctionnaire poursuivi est privé de cette arme procédurale. Cette lacune est indirectement complétée par l'institution d'organismes collégiaux consultatifs. Le Conseil d'Etat français contrôle depuis longtemps la composition de ces organismes et pose certaines règles¹⁰⁹⁸.

D'une part, il faut souligner que la jurisprudence du Conseil d'Etat français suit les traces de la Cour de cassation en matière pénale. Ainsi, une personne suspectée de partialité doit être exclue de la composition de la Commission consultative. A ce titre, les membres qui sont subordonnés au fonctionnaire poursuivi¹⁰⁹⁹ ou qui ont fait preuve d'animosité¹¹⁰⁰ sont interdits de participation. Dans la composition du Conseil de discipline, en tant que représentant de l'Administration, alors qu'il a déjà démontré ouvertement une hostilité et une haine envers le fonctionnaire poursuivi, il a notamment pu être jugé que la contribution d'un fonctionnaire appartenant à la même Administration que celle du fonctionnaire poursuivi constituait un vice de forme substantiel qui conduit à l'annulation de la sanction disciplinaire prononcée¹¹⁰¹. La partialité pourra aussi être présumée quand la Commission perd son caractère paritaire¹¹⁰². D'autre part, l'organe collégial est tenu de garder la même composition

¹⁰⁹⁸ C.E., 18 février 1949, « Viet », *Rec.*, p. 84 ; C.E., 8 décembre 1950, « Balpetré », *Rec.*, p. 607.

¹⁰⁹⁹ C.E., 5 juin 1929, « Dallenès », *Rec.*, p. 543 ; C.E., 25 mars 1960, « Gamiète », *Rec.*, p. 227 ; C.E., 4 décembre 1957, « Dampenon », *Rec.*, p. 833.

¹¹⁰⁰ C.E., 20 janvier 1960, « Mazières », *Rec.*, p. 37 ; C.E., 22 mars 1961, « Fraunié », *Rec.*, p. 1077 ; C.E., 26 février 1979, « Baillet », *Rec.*, p. 663.

¹¹⁰¹ C.E., 10 mai 1996, « Ophlm de la Vienne », req. n° 115303.

¹¹⁰² C.E., 3 avril 1987, « Hitier », *Rec.*, p. 546.

au long de la procédure¹¹⁰³. Enfin, les textes imposent souvent le secret du délibéré¹¹⁰⁴, ainsi la présence à la réunion du Conseil d'un étranger qui n'est pas membre est de nature à vicier la procédure¹¹⁰⁵.

Le décret du 28 novembre 1983 qui dispose que « *les membres d'un organe consultatif ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en fait l'objet (...)* »¹¹⁰⁶ impose que les organes consultatifs soient impartiaux. Toutefois, ce n'est que s'il est établi que la participation du membre intéressé a influencé la délibération que la violation de cette règle entraîne la nullité de la décision produite. Il ne faut donc pas s'attendre à une interprétation de l'impartialité aussi rigoureuse qu'en droit pénal. Dans une espèce¹¹⁰⁷, deux membres du Conseil de discipline avaient fait partie d'une affaire du même Conseil qui avait proposé d'infliger une sanction au fonctionnaire poursuivi pour des faits différents ; un troisième membre avait subi des critiques pour son comportement professionnel de la part du fonctionnaire poursuivi. Ces faits n'ont pas été jugés par le Conseil d'Etat français comme mettant en cause l'impartialité du Conseil de discipline.

Force est de constater cependant que ces précédentes remarques ne concernent que les autorités collégiales. Les organes unipersonnels ne sont pas concernés. En réalité, en France comme au Liban, dans le système disciplinaire hiérarchique où la compétence répressive est attribuée à un certain organe unipersonnel, la règle de récusation disparaît totalement. La récusation de ces organes en cas de partialité n'est pas envisageable et la protection de l'administré contre eux est alors limitée à l'exercice d'un recours en annulation pour excès de pouvoir¹¹⁰⁸ où le justiciable dispose d'une série d'armes procédurales analogues à celles offertes par le droit pénal.

¹¹⁰³ C.E., 17 avril 1959, « *Pruvot* », *Rec.*, p. 241.

¹¹⁰⁴ C.E., 17 janvier 1962, « *Brunelin* », *AJDA*, 1962, p. 509.

¹¹⁰⁵ C.E., 22 février 1988, « *Chaminas* », *Rec.*, p. 86 ; C.E., 13 janvier 1988, « *Caillou* », *Rec.*, p. 5 ; C.E., 30 mai 1994, « *Coulon* », *Rec.*, p. 1014 ; C.E., 23 juin 1993, « *Bennouan* », *Rec.*, p. 852.

¹¹⁰⁶ Art. 13 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'Administration et les usagers.

¹¹⁰⁷ C.E., 10 mars 1971, « *Jannès* », *Rec.*, p. 202 ; C.E., 19 janvier 1951, « *Facchinetti* », *Rec.*, p. 33.

¹¹⁰⁸ Sur ce point V. *infra* p. 330 et s.

Section II

Les garanties quant à la sanction elle-même

Le principe de la légalité des peines (§1), le principe *non bis in idem* (§2), le principe de la non-rétroactivité de la sanction (§3) et le principe de la motivation de la sanction (§4) constituent tous des garanties procédurales substantielles dont dispose la personne poursuivie. Ils visent à sa protection et à la restriction du pouvoir discrétionnaire dont est titulaire l'autorité décisionnelle dans le champ du prononcé des peines. Il convient de voir dans quelles mesures ces principes sont mis en œuvre en matière disciplinaire.

§1. Principe de la légalité des peines

Jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, le système français ignorait l'échelle des peines disciplinaires et le principe même de la légalité des sanctions. Le juge administratif français n'exigeait pas à cette époque un strict respect du principe de la légalité des peines. Il était admis que les autorités administratives puissent infliger une sanction disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire en l'absence de tout fondement textuel¹¹⁰⁹.

Un revirement jurisprudentiel a progressivement eu lieu et le régime disciplinaire français s'est apparenté du point de vue de la légalité des peines, au régime pénal¹¹¹⁰. Il ressort aujourd'hui d'une jurisprudence constante que l'énumération des mesures disciplinaires par un texte est limitative¹¹¹¹ et que l'autorité chargée de la répression ne peut pas créer de nouvelles mesures¹¹¹². En plus, son action serait entachée de détournement de pouvoir, et la

¹¹⁰⁹ C.E., 23 février 1906, « Carré », *Rec.*, p. 171 ; C.E., 26 octobre 1917, « Dairat », *Rec.*, p. 690 ; C.E., 9 mars 1927, « de Villèle », *Rec.*, p. 297 ; C.E., 27 juin 1934, « Doreau », *Rec.*, p. 729 ; C.E., 1 juillet 1938, « Spitz », *Rec.*, p. 606.

¹¹¹⁰ Delpree, *op. cit.*, p. 115 et s. ; J-B Aubay, « Agents publics », *JCA, op. cit.*, n° 93 et s. ; R. Chapus, « Droit administratif général », *op. cit.*, n° 350.

¹¹¹¹ C.E., 11 mars 1938, « Hirigoyen », *Rec.*, p. 264 ; C.E., 12 juin 1942, « Belpomme », *Rec.*, p. 195 ; C.E., 2 février 1951, « Porte », *Rec.*, p. 59 ; C.E., 19 février 1954, « Guichard », *Rec.*, p. 112 ; C.E., 30 mars 1962, « Bertaux », *Rec.*, p. 237.

¹¹¹² C.E., 9 juillet 1947, « Godin », *Rec.*, p. 549.

décision en question serait qualifiée de sanction déguisée, dans l'hypothèse où elle prononce à des fins répressives des mesures à caractère hiérarchique¹¹¹³.

En l'état actuel du droit, c'est la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 qui nomme les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées aux fonctionnaires de l'Etat¹¹¹⁴ en les répartissant en quatre groupes. Tout d'abord, les sanctions du premier groupe comprennent l'avertissement et le blâme. Ce qui est remarquable concernant ces deux sanctions c'est que seul le blâme est inscrit au dossier individuel du fonctionnaire sanctionné. Il est automatiquement effacé de son dossier au bout de trois ans, dans l'hypothèse où aucune sanction n'est intervenue pendant cette période¹¹¹⁵. Il semble alors, que le blâme est une sanction à caractère moral qui n'a aucun effet sur la situation juridique du fonctionnaire. Ensuite, les sanctions du deuxième groupe comprennent la radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours, et le déplacement d'office. Puis, les sanctions du troisième groupe comprennent la rétrogradation et l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée s'étalant de trois mois à deux ans. Enfin, les sanctions du quatrième groupe comprennent la mise à la retraite d'office et la révocation.

Ainsi, le droit disciplinaire français dispose d'un « *arsenal de textes* » relativement bien réalisé, limitant la présence de lacunes. Le juge administratif, essaie autant que possible et dans de nombreuses situations de souligner la nécessité de respecter le principe de la légalité des sanctions. Il considère que l'échelle des sanctions disciplinaires est spécifiée explicitement et exclusivement par la loi. Par conséquent, conformément à ce principe, il considère qu'il est interdit à l'autorité disciplinaire compétente d'imposer une sanction disciplinaire ne figurant pas dans cette échelle progressive¹¹¹⁶ sous peine de voir annuler sa décision à la suite d'un recours¹¹¹⁷.

¹¹¹³ C.E., 1 juin 1953, « *Beloeuvre* », *Rec.*, p. 255.

¹¹¹⁴ Art. 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat en France.

¹¹¹⁵ Art. 66 al. 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, *op. cit.*

¹¹¹⁶ C.E., 10 février 1967, « *S. Dupré* », *Rec.*, p. 300.

¹¹¹⁷ C.E., 1 juin 1953, « *Beloeuvre* », *Rec.*, p. 255 ; C.E., 22 mars 1957, « *Clausé* », *Rec.*, p. 198.

Au Liban, un arrêté du Gouverneur Trabaud, à valeur législative, portant le n° 779 et daté du 31 août 1921¹¹¹⁸, formule le noyau d'un statut général. L'article 49 de cet arrêté fixe les sanctions disciplinaires selon l'échelle suivante : le blâme avec inscription au dossier, la retenue du traitement pour une durée ne dépassant pas quinze jours, la suspension de fonctions avec perte du traitement pour une période de temps n'excédant pas trois mois, la rétrogradation et enfin la révocation.

L'échelle des sanctions issue de l'arrêté de 1921 a été supplantée par celle issue de l'arrêté n° 3021 du 9 mars 1925¹¹¹⁹ du Gouverneur Cayla, portant refonte du statut général. L'échelle précédente s'est trouvée ainsi enrichie de nouvelles sanctions, celle de la réprimande, classée au plus bas de l'échelle, et la radiation du tableau d'avancement. Au total, le nombre de sanctions en 1925 s'est élevé à sept contre cinq seulement en 1921.

Il s'est agi là du legs du gouvernement direct du mandat français. Le premier président de la République Libanaise, Charles Dabbas, n'innova point sur cette question. Le décret n° 7305 du 1 octobre 1930¹¹²⁰ reproduisit à la lettre, dans son article 9, l'échelle de l'article 3 de l'arrêté n° 3021 du 9 mars 1925 du Gouverneur Cayla.

La période post 1930 révèle une période de stagnation du statut des fonctionnaires. Cette stagnation durera jusqu'en 1953, date fertile en changements, notamment avec l'accession à la première magistrature de l'Etat de Camille Chamoun. Le décret-loi n° 13 du 7 janvier 1953, portant statut général des fonctionnaires, a opéré un remaniement radical de l'échelle disciplinaire. L'article 36 dudit décret-loi a réparti les sanctions en trois degrés. Le premier comprenant l'avertissement, le blâme et la retenue de traitement jusqu'à un maximum de cinq jours. Le deuxième degré comprenant la retenue de traitement jusqu'à un maximum de trente jours. Le troisième degré prévoyait enfin, à lui seul, sept sanctions, à savoir l'ajournement pour une année de l'inscription au tableau d'avancement, le déplacement disciplinaire, la suspension sans traitement pour une période ne dépassant pas trois mois, la radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'un échelon, la rétrogradation et la

¹¹¹⁸ *Rec. grand Liban* 1 septembre 1920, 31 décembre 1923, p. 36 (partie française).

¹¹¹⁹ *Rec. grand Liban* 1 janvier 1924, 31 décembre 1925, p. 111 (partie française).

¹¹²⁰ *J.O.L* 1930, n° 2045.

révocation. Ainsi, le nombre des sanctions disciplinaires est passé presque du simple au double puisque le chiffre initial, celui de 1921, en prévoyait cinq contre onze en 1953.

Le statut suivant instauré par le décret-loi n° 14 du 7 janvier 1955 a adopté, dans son article 32, une division bipartite des sanctions et réduisit leur nombre total. Il a supprimé la sanction de l'avertissement, celle de la retenue de traitement jusqu'à cinq jours et les deux sanctions relatives au tableau d'avancement. La suspension sans traitement a été portée d'un maximum de trois mois à celui de six mois. Y sont apparues les sanctions nouvelles suivantes : le retard d'échelon pour un maximum de deux ans et le licenciement qu'on distingue de la révocation, le licenciement, contrairement à la révocation, n'est pas privatif de l'indemnité de fin de service ou de la pension de retraite.

Actuellement, c'est le décret-loi n° 112 du 12 juin 1959 portant statut général des fonctionnaires qui, dans son article 55 fixe l'échelle des sanctions disciplinaires en les répartit en deux degrés. Tout d'abord, les sanctions du premier degré comprenant le blâme, la retenue de traitement pour un maximum de quinze jours et le retard à l'avancement d'échelon pour un maximum de six mois. Ensuite, les sanctions du deuxième degré sont le retard à l'avancement d'échelon pour un maximum de trente mois, l'exclusion des fonctions sans traitement pour un maximum de six mois, l'abaissement d'un échelon ou plus à l'intérieur d'un même grade, la rétrogradation, le licenciement et la révocation¹¹²¹.

Cette échelle actuelle appelle quelques précisions et commentaires. Avant de les développer, il faut savoir d'abord que le statut général libanais répartit les fonctions publiques en catégories, les catégories en grades, et les grades en échelons¹¹²². Cependant, certaines catégories ne comprennent qu'un seul grade. Un échelon est accordé automatiquement à l'ancienneté tous les deux ans¹¹²³.

¹¹²¹ Le texte original de l'article 55 mentionné disposait, avant 1982, la quatrième sanction de premier degré mentionnée ci-dessus à savoir l'avertissement. Cependant, cet article a subi une modification en vertu de l'article 11 du décret n° 58 du 15 décembre 1982, imposant l'élimination de l'avertissement. Depuis lors, elle ne constitue plus une sanction disciplinaire.

¹¹²² Art. 3 du statut général des fonctionnaires au Liban.

¹¹²³ Art. 32 al. 1 *ibid.*

Toutefois, il faut noter que parmi les neuf sanctions de l'échelle, seule la première, le blâme, a un aspect moral. Les six autres qui suivent affectent directement ou indirectement le traitement et les deux dernières, les plus graves, mettent fin à la carrière.

Actuellement au Liban, l'avertissement n'est pas considéré comme étant une sanction puisqu'il ne figure pas à l'échelle qui y est consacrée. Cependant, par pur abus de langage, la pratique administrative le considère comme en constituant une véritable. En effet, adressé au fonctionnaire en signe de réprobation de son comportement, l'avertissement figure dans son dossier individuel. Le caractère disciplinaire de l'avertissement est encore plus manifeste quand ce dernier émane d'un organisme de censure comme l'Inspection centrale. Dans ces conditions, la question se pose de savoir pour quelles raisons l'avertissement ne figure pas franchement en tête des sanctions de l'échelle actuelle comme c'est le cas en France¹¹²⁴ et comme cela a pu l'être pour le statut général de 1953¹¹²⁵. L'écueil d'une atteinte au principe de la légalité des peines serait ainsi évité. D'autant plus que l'on mettrait à la disposition des autorités disciplinaires deux sanctions à caractère moral : le blâme qui existe aujourd'hui et qu'on inflige difficilement pour sanctionner des fautes légères, et l'avertissement.

L'abaissement d'un échelon ou plus est très rigoureux au Liban puisqu'il n'est pas limité à un maximum donné d'échelons. Cette rigueur se manifeste aussi par le retard à l'avancement d'échelon puisque son maximum atteint le plafond de trente mois. Or, ce retard dépasse le plafond de l'ancienneté nécessaire pour passer d'un échelon à l'échelon supérieur qui est actuellement de vingt-quatre mois.

A ce propos, il faut remarquer que lorsque le statut général de 1959 a établi dans son article 55 la sanction du retard à l'avancement et en a fixé le maximum à trente mois, il entendait la faire équivaloir à la durée de l'ancienneté nécessaire pour passer d'un échelon à l'échelon supérieur. En effet, l'article 32 du même statut exigeait alors une ancienneté de trente mois. En 1964, par son article 14, la loi du budget général a amendé ledit article 32 du statut réduisant la durée de l'ancienneté de trente à vingt-quatre mois, mais – et c'est là l'omission en 1964 – le législateur n'a pas touché au maximum de la sanction du retard à l'avancement

¹¹²⁴ V. *supra* p. 283.

¹¹²⁵ V. *supra* p. 284.

de l'article 55 du statut. De là est né le déséquilibre actuel entre les deux périodes issues des articles 32 et 55, lesquelles, à l'origine, se correspondaient.

Les autorités disciplinaires, armées de l'article 55 inchangé, continuent d'infliger le retard à l'avancement d'échelon d'un maximum de trente mois. En France, quoique le législateur n'eût rien précisé en établissant la sanction de réduction d'ancienneté, on fut d'accord pour affirmer que cette peine ne saurait dépasser le maximum d'ancienneté requis pour accéder à l'échelon supérieur¹¹²⁶. Il faut donc rétablir la correspondance qui existait entre les deux articles 32 et 55 du statut, en réduisant le maximum de la sanction du retard à l'avancement à vingt-quatre mois au lieu de trente.

Comparée à l'échelle du statut général français¹¹²⁷, le système libanais ignore le principe des sanctions complémentaires. Au contraire, en France, l'alinéa 3 de l'article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 dispose que la radiation du tableau d'avancement peut également être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une sanction des deuxième et troisième groupes. Toutefois, l'échelle libanaise a adopté le système d'amendes auxquelles le droit français a été peu sensible. Il faut remarquer aussi que les amendes prévues peuvent absorber jusqu'à la moitié du traitement mensuel du fonctionnaire ! Enfin, il convient de signaler ici qu'une amende consistant en une retenue de traitement, appliqué à un fonctionnaire civil, paraît choquante à plus d'un égard¹¹²⁸.

D'abord, elle rappelle bizarrement les méthodes de caserne et la discipline militaire qui tiennent à faire ressentir immédiatement au coupable les effets de son indiscipline. Une telle façon de concevoir la discipline est aussi indigne des autorités disciplinaires que des fonctionnaires qu'elle vise.

Ensuite, il y a une objection essentielle qu'on peut formuler à l'encontre de l'amende qui touche au fond de la sanction et qui peut s'énoncer comme suit : la sanction doit être strictement personnelle¹¹²⁹, c'est-à-dire ne châtier que le seul coupable. Or, la rémunération

¹¹²⁶ A. Plantey, *op. cit.*, t. 1, p. 335, n° 936.

¹¹²⁷ V. *supra* p. 283.

¹¹²⁸ Ce qui a été confirmé par le Conseil d'Etat français qui interdit depuis 1988 l'autorité disciplinaire de condamnée par une sanction pécunière. C.E., 1 juillet 1988, « *Billard et Volle* », req. n° 66405.

¹¹²⁹ G. Dellis, « *Droit pénal et droit administratif* », *op. cit.*, pp. 276 et s.

allouée à un fonctionnaire est destinée autant à sa famille qu'à lui-même. Donc, lorsqu'on inflige au fonctionnaire une retenue de traitement, ce n'est pas seulement le fonctionnaire qu'on punit, mais directement sa famille tout entière.

Certes, on peut prétendre réfuter cette objection de fond en faisant valoir que toute sanction, qu'elle soit pénale ou disciplinaire atteint presque inévitablement la famille du responsable. Toutefois, cela n'empêche pas que la peine disciplinaire, à l'instar de la sanction pénale, doit chercher à être la plus personnelle possible, en limitant les incidences familiales directes. Une famille qui se voit brusquement privée d'une partie importante de son revenu mensuel peut tomber dans le plus grand embarras, le plus sérieux trouble, si la retenue est substantielle.

La suppression des sanctions d'amende prévues dans l'échelle disciplinaire peut donc être une solution à envisager sérieusement. Pour autant, suivant cette logique, peut-on prétendre supprimer les autres sanctions qui se traduisent par une réduction du traitement, tel l'abaissement d'échelon ou la rétrogradation impliquant une telle réduction ?

Ceci serait incontestablement relevé que de l'illusoire. Mais on pourrait soutenir ou restreindre toutes les sanctions disciplinaires qui peuvent avoir des effets secondaires en plus de leurs effets personnels, en particulier celles qui affectent la situation financière du fonctionnaire, avec des conditions précises et spécifiques pour l'imposition. La compétence pourrait par exemple être limitée de telle façon qu'elle soit imposée seulement par la Commission supérieure de discipline¹¹³⁰. Ceci permettrait aussi, indirectement, le bon fonctionnement du service public. La question peut en effet se poser de savoir ce qu'il adviendrait du service public dans l'hypothèse, par exemple, où le supérieur hiérarchique, qui représente une référence disciplinaire pour le fonctionnaire subalterne, abuserait arbitrairement du pouvoir qui lui est conféré par la loi et menacerait ce dernier pour des ambitions personnelles ?

De retour au principe en question, le Conseil d'Etat libanais est assez strict sur ce point relatif à la légalité des sanctions. L'échelle fixe limitativement les peines susceptibles d'être

¹¹³⁰ Connue au Liban en tant qu'autorité disciplinaire la plus élevée.

prononcées, ils doivent être interprétés restrictivement sans qu'il y ait place au raisonnement par analogie. L'arrêt de principe, Ayade¹¹³¹, à cet égard est celui du 23 décembre 1965 n° 1861. L'autorité disciplinaire avait infligé à l'encontre de M. Ayade un abaissement de catégorie non prévu par l'échelle. Etant donné que la deuxième catégorie à laquelle appartient le coupable ne comprenait qu'un seul grade, face à l'impossibilité de pouvoir lui infliger la rétrogradation, l'autorité disciplinaire avait estimé qu'il était logique d'assimiler, pour le besoin de la cause, l'abaissement de catégorie à un abaissement de grade. Le Conseil d'Etat libanais ne s'est pourtant pas laissé convaincre par ce raisonnement analogique et a annulé la décision disciplinaire, imposant ainsi la stricte fidélité à la lettre de l'échelle, laquelle prévoit non l'abaissement de catégorie, mais celui de grade ou d'échelon uniquement.

Une autre question relative à l'interprétation de l'échelle disciplinaire s'est posé aussi au Conseil d'Etat dans l'arrêt Basbouss n° 710 du 9 avril 1963¹¹³². Dans le premier degré de ladite échelle figure « *le retard à l'avancement d'échelon pour une durée maxima de six mois* », dans le deuxième degré, on prévoit « *le retard à l'avancement d'échelon pour une durée maxima de trente mois* ». Il s'agissait dans l'espèce Basbouss, de savoir si une peine de six mois pouvait être qualifiée par l'autorité disciplinaire de sanction du deuxième degré. Le requérant soutenait que le minimum de la peine du seconde degré devait dépasser nécessairement les six mois, limites maxima de la sanction de même nature appartenant au premier degré. Le Conseil d'Etat a rejeté la thèse du requérant en considérant que le législateur a fixé pour la sanction de retard à l'avancement du deuxième degré un maximum de trente mois et pas de minimum ; la peine de six mois de retard pouvait donc appartenir, indifféremment, au deuxième comme au premier degré, et rien n'empêche l'autorité qui prononce la mesure de lui donner la qualification jugée opportune ; d'autant plus, selon le Conseil d'Etat, qu'en l'occurrence l'autorité disciplinaire compétente pouvait infliger n'importe quelle peine de toute l'échelle disciplinaire entrant dans le champ de ses compétences¹¹³³.

¹¹³¹ C.E.L, 23 décembre 1965, « Ayade », *Rec.*, p. 23.

¹¹³² C.E.L, 9 avril 1963, « Basbouss », *Rec.*, p. 642.

¹¹³³ Sur ce point V. *supra* p. 151-171.

Ainsi, le Conseil d'État libanais a consacré le respect du principe de la légalité des peines, et condamne toute tentative directe ou indirecte d'ajouter d'autres types de sanctions ne figurant pas expressément dans le texte, même si elles sont plus légères que la sanction prévue par ce dernier¹¹³⁴. En tant que tel, il n'a pas été différent de l'opinion du législateur libanais qui a consacré et imposé l'application du principe en question dans plusieurs situations déjà mentionnées. Après une simple révision de ces situations, force est de constater que le législateur libanais a déterminé les sanctions que toute autorité disciplinaire peut imposer exclusivement dans le cadre de sa compétence disciplinaire de telle sorte qu'elle ne soit pas capable d'imposer une sanction qui ne relève pas de sa compétence¹¹³⁵. En deuxième lieu, le législateur libanais a tenté de combler un vide législatif envisageable dans la matière en considérant que « *si les lois et les règlements particuliers mentionnés ne prévoient pas des sanctions, il sera fait application de l'échelle des sanctions prévue à l'article 55 du statut général des fonctionnaires, et au cas d'impossibilité de faire concorder les catégories des fonctionnaires avec celles des cadres des Administrations publiques, on peut prendre les traitements et salaires comme base de référence pour établir le parallèle* »¹¹³⁶.

Enfin, il faut souligner que l'une des exigences du principe de la légalité des peines est qu'elle soit choisie parmi les sanctions prévues par le législateur, exclusivement comme il a été mentionné précédemment. Cela signifie que si l'autorité administrative compétente faillit à appliquer ce principe, le juge administratif n'hésitera pas, conformément au principe en question, à condamner ce comportement illégitime en annulant la décision disciplinaire issue de cette autorité. Le régime disciplinaire implique ainsi des procédures délicates et complexes qui doivent être suivies et respectées par l'Administration afin de préserver la dignité et les droits du fonctionnaire. Étant donné cette complexité, l'Administration tend souvent à éviter d'engager ces procédures et leurs restrictions qu'elle trouve contraignantes et désagréables. Elle a recours à d'autres procédures plus simples dans leur mise en œuvre et incluses dans ses pouvoirs administratifs réguliers prescrits dans les lois. Ces procédures simplifiées lui permettent ainsi de se débarrasser du fonctionnaire fautif sans avoir recours à d'autres plus

¹¹³⁴ Par exemple, C.E.L, 8 juin 1965, « A. », *Rec.*, p. 207 ; C.E.L, 20 novembre 1968, « M. », *Rec.*, p. 185 ; C.E.L, 16 décembre 1968, « T. », *Rec.*, p. 93.

¹¹³⁵ Sur ce point V. *supra* p. 151-171.

¹¹³⁶ Art. 16 al. 6-A du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959 portant création de l'Inspection centrale au Liban.

complexes liées souvent au droit de la défense¹¹³⁷. Tel est le concept juridique de la sanction disciplinaire déguisée. Au lieu que l'autorité administrative compétente impose une sanction disciplinaire parmi celles prévues par la loi exclusivement et explicitement, elle réalise son désir et traduit ses intentions dissuasives discrètement, en prenant une mesure qui semble habituelle mais qui lui assure un résultat semblable à celui obtenu par la sanction disciplinaire. Peut-être la démonstration la plus évidente de cette procédure pénible qui pourrait être suivie par l'Administration envers le fonctionnaire sans lui porter une certaine accusation est le déplacement qui cache une sanction.

Le déplacement se diffère de la simple mutation administrative par le fait qu'il est effectué dans une intention répressive ou non. Il est évident que les intérêts du service public peuvent exiger de changer l'emploi d'un fonctionnaire pour le faire remplacer par un autre estimé plus compétent ou plus efficace, soit tout simplement de confier le même emploi au fonctionnaire, mais dans une nouvelle résidence. Dans ces deux hypothèses, la mesure pourrait être préjudiciable au fonctionnaire, tant au point de vue moral qu'au point de vue matériel¹¹³⁸. Pourtant, l'Administration ne ferait là qu'user d'un pouvoir qu'on ne saurait lui dénier sous peine de sacrifier les intérêts du service à ceux des fonctionnaires. Ce dernier aurait donc à supporter ces servitudes de la fonction comme il supporte les inconvénients d'un métier qu'il a choisi. Cependant, il arrive en pratique, que ces mêmes changements d'emploi ou de résidence soient motivés par des considérations punitives à l'égard du fonctionnaire et ne soient opérés que pour réprimer un comportement de sa part jugé fautif par ses supérieurs hiérarchiques.

En France, il n'y a pas de souci de ce genre en général. Les deux mesures inspirées par des mobiles différents portent des noms différents : mutation, quand il s'agit d'une simple mesure administrative, déplacement d'office, quand il s'agit d'une sanction disciplinaire. Et le déplacement d'office figure, en France, à l'échelle des sanctions disciplinaires¹¹³⁹. Au Liban, la question est plus complexe car l'échelle actuelle des peines disciplinaires ne prévoit pas le déplacement d'office.

¹¹³⁷ Sur ce point V. *supra* p. 226-269.

¹¹³⁸ Un simple changement de résidence pourrait, parfois, semer un grand trouble dans le foyer du fonctionnaire.

¹¹³⁹ V. *supra* p. 283.

En réalité, les moyens de déplacement du fonctionnaire au Liban sont en conformité avec les restrictions et les formalités légales prévues par le statut général¹¹⁴⁰. Ils sont considérés par la jurisprudence comme étant des formalités fondamentales qui doivent être respectées par l'Administration afin de garantir les droits du fonctionnaire d'une part, et parce que le déplacement doit être fondé sur des considérations dérivées du bien du service et réalisé suite à une décision motivée d'autre part. Si l'autorité administrative compétente déplace un fonctionnaire délibérément sans suivre ces formalités, son acte est considéré entaché par un vice de procédure et de détournement de pouvoir et risque d'être annulé par la suite, étant donné qu'il cache un but disciplinaire masqué et viole les formalités mentionnées. Ainsi, il a été jugé que « (...) *puisque les formalités du déplacement constituent des garanties qui conduisent à la stabilité du travail administratif et empêchent le déplacement d'office qui masque un transfert disciplinaire ou un acte de vengeance. Ces formalités exigent la motivation des raisons du déplacement, et annulent toute mesure ne remplissant pas ces conditions (...)* »¹¹⁴¹.

§2. Le principe de « *non bis in idem* »

L'essence de la règle *non bis in idem* est liée à une question qui a marqué l'histoire de la justice pénale. Il a donné lieu jusqu'à aujourd'hui à de vives controverses. Il s'agit de l'opportunité de punir deux fois la même infraction. En fait, la question se pose de savoir si une ou plusieurs poursuites pour la même infraction peut ou non être apportée.

Selon M. Merle et A. Vitu « *l'individu qui a été légalement jugé ne peut plus être poursuivi à raison des mêmes faits, même si le jugement rendu apparaît erroné (...)* Si l'on pouvait à tout moment remettre en cause les décisions pénales. On créerait un doute dans le public sur la valeur de la procédure répressive. On multiplierait les procédures, on désarmerait la répression et lui enlevant les principales conditions de son efficacité : la rapidité et la certitude. Il s'agit d'assurer au prévenu que son sort ne sera pas remis en question »¹¹⁴². Ainsi, la règle « *non bis in idem* » consiste traditionnellement à interdire de

¹¹⁴⁰ Art. 41, 42 et 43 du statut général des fonctionnaires au Liban.

¹¹⁴¹ C.E.L., 25 juin 1996, « *Faysal* », *Rec.*, p. 727.

¹¹⁴² R. Merle et A. Vitu, « *Traité de droit criminel* », t. II, procédure pénale, Cujas, Paris, 7^{ème} éd. 1997, p. 1043, n° 886.

poursuivre à nouveau un individu pour des faits dont il a déjà répondu définitivement devant la justice¹¹⁴³. Cette définition est partagée depuis longtemps, à quelques exceptions près, par toutes les sociétés. Deux raisons principales expliquent cette approche. La première vise à la protection de la liberté individuelle du justiciable d'après l'interdiction de le poursuivre plusieurs fois pour les mêmes faits et ne pas remettre en cause son sort. La seconde vise à garantir la paix sociale en instaurant la sécurité juridique, en stabilisant juridiquement l'irrévocabilité des jugements¹¹⁴⁴.

En France, ce principe est consacré par le Code de procédure pénale qui dispose qu'« aucune personne acquittée légalement ne peut être reprise ou accusée à raison des mêmes faits, même sous une qualification différente »¹¹⁴⁵. Au Liban, il est consacré à la fois par le Code pénal qui dispose qu'« un même fait ne peut donner lieu qu'à une poursuite »¹¹⁴⁶ et par le Code de procédure pénale qui dispose que « si la Cour a acquitté l'accusé ou a prononcé l'arrêt des poursuites à son encontre, elle ordonne sa libération immédiate, à moins qu'il ne soit détenu pour une autre raison. Il devient alors impossible de le poursuivre pour le même fait, même sous une qualification juridique différente »¹¹⁴⁷. Toutefois, la question se pose de savoir si cette règle est appliquée ou non en matière disciplinaire (A). Dans l'affirmative, la question se pose de savoir si le cumul des sanctions disciplinaires et pénales est interdit (B).

A. L'étendue de la règle « non bis in idem » en matière disciplinaire

Le juge administratif français a longtemps admis que le cumul d'une mesure de révocation avec autre sanction disciplinaire¹¹⁴⁸, même en l'absence de toute disposition textuelle était légal sauf interdiction expresse par le texte applicable¹¹⁴⁹. Sa position a par la

¹¹⁴³ J. Lelieur-Fischer rappelle qu'il est généralement plus exact d'employer la formule « *ne bis in idem* » plutôt que la formule « *non bis in idem* » « *en raison d'une légère écorchure à la grammaire latine* ». Elle ajoute qu'« *En latin grammaticalement, la seule proposition est seule juste. En effet, la négation non s'emploie dans les phrases purement affirmatives, tandis que dans les phrases exprimant une défense, une interdiction, c'est la négation ne qui convient* ». J. Lelieur-Fischer, « *La règle ne bis in idem du principe de l'autorité de la chose jugée au principe d'unicité d'action répressive* », thèse, Paris 1, 2005, p. 15, n° 1.

¹¹⁴⁴ T. Garé et C. Ginestet, « *Droit pénal procédure pénal* », Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 2012, p. 412.

¹¹⁴⁵ Art. 368 du C.P.P français.

¹¹⁴⁶ Art. 182 al. 1 du C.P libanais.

¹¹⁴⁷ Art. 276 al. 1 du C.P.P libanais.

¹¹⁴⁸ C.E., 22 juin 1923, « *Mahatallah* », *Rec.*, p. 509 ; C.E., 20 juin 1934, « *Ramarokoto* », *Rec.*, p. 701.

¹¹⁴⁹ C.E., 24 juin 1914, « *Houel* », *Rec.*, p. 938 ; C.E., 29 octobre 1917, « *Dairat* », *op. cit.* ; C.E., 24 janvier 1919, « *Commarnond* », *Rec.*, p. 64.

suite évolué et il semble que désormais, l'infraction disciplinaire ne puisse plus être punie que d'une seule peine¹¹⁵⁰. Ainsi, le Conseil d'Etat français a affirmé dans une décision dite Commune de Petit Quevilly¹¹⁵¹, que la règle « *non bis in idem* » est un principe général du droit qui ne peut être écarté que par une disposition textuelle expresse. Depuis, il n'est donc plus possible de punir deux fois disciplinairement le même fonctionnaire pour une même faute et sur la base des mêmes faits si ceux-ci ont déjà fait l'objet d'une sanction disciplinaire à l'encontre du fonctionnaire concerné. Par exemple, le Conseil d'Etat a considéré, sur la base de la violation de la règle du non-cumul des sanctions, que la section des assurances sociales de l'ordre des médecins ne pouvait infliger deux sanctions sur la base d'une plainte de la caisse primaire d'assurance maladie et d'une autre de la caisse de mutualité sociale agricole, dès lors que les deux plaintes concernaient un même fait qui était reproché à la même personne visée dans les deux plaintes¹¹⁵².

Mais si l'interdiction du cumul en matière disciplinaire est la règle d'après la jurisprudence française, en l'absence de tout texte statutaire en la matière, des exceptions existent. En effet, la loi autorise un cumul des mesures répressives. L'article 66 de la loi de 11 janvier 1984 illustre notamment ce cumul de la sanction disciplinaire puisqu'il ressort de cette disposition « *que la radiation du tableau d'avancement peut être prononcée à titre de sanction en complément de certaines autres mesures répressives énumérées par le même article* ». De même, il est envisageable que deux sanctions soient cumulativement prononcées si ce sont deux autorités différentes qui entendent punir les mêmes faits. Ainsi en va-t-il en droit disciplinaire lorsque deux autorités distinctes sont cumulativement compétentes pour le maintien de la discipline en vertu de deux textes différents¹¹⁵³.

Ces exceptions concernant l'application du principe du non-cumul des sanctions disciplinaires ne sont pas envisageables en matière disciplinaire au Liban. En réalité, le législateur libanais a exigé explicitement le respect de ce principe via l'article 59 du statut général des fonctionnaires qui dispose qu'« *il ne peut être infligé à un fonctionnaire plus d'une*

¹¹⁵⁰ C.E., 2 août 1928, « *Lorillot* », *Rec.*, p. 1007 ; C.E., Sect., 24 janvier 1936, « *Montabre* », *Rec.*, p. 107 ; C.E., 29 septembre 1982, « *Mme Vernel* », *Rec.*, p. 320.

¹¹⁵¹ C.E., 23 avril 1958, « *Petit Quevilly* », *AJDA* 1958, p. 383.

¹¹⁵² C.E., 27 novembre 1995, « *Brouot* », req. n° 139600.

¹¹⁵³ Ainsi, si la suspension (disciplinaire) doit être prononcée par le maire et que la révocation appartient à la compétence du seul préfet, le cumul est admis. (C.E., 24 avril 1941, « *Villette* », *Rec.*, p. 68).

sanction pour une même affaire, à moins que la seconde sanction n'émane de la Commission supérieure de discipline ou d'un supérieur plus élevé ; dans ce cas, la première sanction est supprimée »¹¹⁵⁴. Au surplus, il ne faut pas perdre de vue que le régime disciplinaire libanais ignore le principe des sanctions complémentaires¹¹⁵⁵.

Le législateur libanais semble avoir été cohérent lorsqu'il a insisté sur l'annulation de la deuxième sanction dans le cas où celle-ci existe puisqu'il a autorisé par l'article 56 du statut général des fonctionnaires à chacune des autorités disciplinaires après avoir pris la sanction rentrant dans sa compétence, de proposer à l'autorité qui lui est supérieur de prendre une sanction plus forte¹¹⁵⁶. Cela implique que sans la présence de l'article 59 susmentionné, il était possible d'infliger plus qu'une seule sanction sur le même fait. Une, du supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire sanctionné, l'autre de la part de l'autorité supérieure de son supérieur direct, suite à la proposition de ce dernier, et, enfin, une troisième de la part de la Commission supérieure de discipline. En d'autres termes, sans la présence de l'article 59 susmentionné, une violation flagrante de la règle de non-cumul des peines en question aurait eu lieu.

Pour sa part, le Conseil d'Etat libanais a appliqué ce texte strictement en considérant que « *dans l'hypothèse où deux sanctions ont prononcé par deux autorités disciplinaires compétentes différentes seul la sanction la plus sévère s'applique* »¹¹⁵⁷. Le Conseil d'Etat Libanais trouve alors que la loi et les principes généraux interdisent l'imposition de deux sanctions à un fonctionnaire pour un seul fait fautif¹¹⁵⁸.

Cependant, si des faits nouveaux viennent à être révélés ou interviennent suite au prononcé de la première sanction, l'autorité disciplinaire peut dans ce cas infliger une nouvelle sanction¹¹⁵⁹. Elle peut encore, sans porter atteinte au principe en question, tenir compte de fautes ayant déjà été sanctionnées dans le choix de la mesure prononcée en raison d'une faute nouvelle¹¹⁶⁰. De même ne constitue pas un cumul de sanctions l'hypothèse selon laquelle une nouvelle mesure répressive est prononcée sur les mêmes faits quand la première décision est

¹¹⁵⁴ Art. 59 al. 8 du statut général des fonctionnaires au Liban.

¹¹⁵⁵ Sur ce point V. *supra* p. 287.

¹¹⁵⁶ Art. 56 al. 6 du statut général des fonctionnaires au Liban.

¹¹⁵⁷ C.E.L, 14 octobre 1971, « *Alkhatib* », *Rec.*, p. 70.

¹¹⁵⁸ C.E.L, 12 août 1978, « *kadoura* », *Rec.*, p. 60.

¹¹⁵⁹ C.E., 15 février 1963, « *Dme Leray* », *AJDA* 1963.158.

¹¹⁶⁰ C.E., 25 juin 1882, « *M. Donjoseph Albertini* », req. n° 32569.

anéantie ou annulée par le juge administratif pour des vices de forme ou de compétence¹¹⁶¹. Enfin, le cumul d'une mesure répressive avec une mesure non répressive est sans doute légal¹¹⁶².

B. Le cumul des sanctions envisageables entre sanction disciplinaire et sanction pénale

Les répressions disciplinaires et pénales sont indépendantes¹¹⁶³. De telle sorte qu'en toute logique, ces sanctions peuvent se cumuler¹¹⁶⁴. A l'exception des hypothèses où il faut respecter l'autorité de la chose jugée pénalement, cette indépendance fait que, par conséquent, l'autorité disciplinaire est libre de sanctionner un fonctionnaire pour des faits qui ont déjà sanctionné pénalement¹¹⁶⁵.

En France, il ressort du statut général des fonctionnaires que « *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* »¹¹⁶⁶. Au Liban, « *l'action publique est indépendante de l'action disciplinaire. L'introduction de l'action publique ne met pas obstacle à celle de l'action disciplinaire, ni à la poursuite de celle-ci et au prononcé du jugement* »¹¹⁶⁷. Cette indépendance consacrée communément dans les pays concernés vise à assurer la pérennité et l'efficacité des deux répressions. Cela permet par ailleurs de respecter les règles particulières propres au groupement qui ne se confondent pas avec celles concernant l'ordre social général, lequel est protégé par la répression pénal. Afin de préserver le bon fonctionnement interne du groupement particulier et, d'autre part, de faire cesser le trouble à l'ordre public qu'a

¹¹⁶¹ C.E., 26 mai 1958, « *Louis* », *Rec.*, p. 368 ; C.E.L, 9 octobre 1997, « *Haddad* », *Rec.*, p. 20.

¹¹⁶² C.E., 4 mai 1962, « *Lacombe* », *Rec.*, p. 300 ; C.E.L, 9 octobre 1997, « *Haddad* », *op. cit.*

¹¹⁶³ Sur ce point V. *supra* p. 183-186.

¹¹⁶⁴ L. Seurot, « *Le cumul plafonné des sanctions pénales et disciplinaires* », *AJDA*, 2013, p. 2209 ; E. Fortis, « *Cumul des sanctions pénales et disciplinaires* », *RSC*, 2005, p. 69 ; S. Sprungard, « *Cumul de sanctions pénales et disciplinaires et principe de l'opportunité* », *Dalloz*, actualité, 4 juillet 2013.

¹¹⁶⁵ Sur ce point V. *supra* p. 201-210.

¹¹⁶⁶ Art. 29 du statut général des fonctionnaires en France.

¹¹⁶⁷ Art. 61 al. 1 du statut général des fonctionnaires au Liban.

occasionné son comportement au regard des lois pénales, il semble logique alors qu'un individu soit redevable de sa mauvaise conduite devant les deux ordres¹¹⁶⁸.

Cumuler ces deux sanctions permet de ne pas coordonner les deux répressions et ainsi de laisser à la répression disciplinaire sa liberté. En se calquant pas sur le droit pénal, l'autorité disciplinaire aura la possibilité de mettre en avant les atouts de la répression disciplinaire, à savoir sa rapidité, sa simplicité et sa capacité à adapter sa répression au milieu dans lequel elle est amenée à fonctionner, ce qui n'est pas toujours le cas du droit pénal. C'est en ce sens que la règle du cumul est un gage d'efficacité de la répression disciplinaire¹¹⁶⁹. Le principe du cumul des sanctions disciplinaires et pénales doit donc être érigé comme un rempart contre la surpuissance du droit pénal qui tenterait de créer un lien de subordination entre ces deux répressions en défaveur de la répression disciplinaire.

En résumé, la dualité des sanctions disciplinaires et pénales peut expliquer que la répression disciplinaire possède une réelle utilité. La répression disciplinaire, dont la conséquence de la mise en œuvre a des effets plus rapides, semble d'une façon générale plus simple que la répression pénale¹¹⁷⁰. D'ailleurs cette simplicité explique aussi cette rapidité procédurale. Cette caractéristique est de loin la plus emblématique de la répression disciplinaire et traduit à elle aussi l'utilité de cette dernière répression. En effet, lorsqu'une faute disciplinaire a été commise au sein d'un groupement, la célérité de la sanction est de rigueur afin de faire cesser le trouble occasionné selon ces mêmes exigences. Si l'on devait attendre un procès pénal à chaque fois qu'un manquement a été commis en droit disciplinaire, la lenteur de la justice pénale et sa réaction disproportionnée ne seraient pas adoptées.

¹¹⁶⁸ Sur ce point V. *supra* p. 139.

¹¹⁶⁹ Koukezian, « *Sanction pénale sanction disciplinaire* », *op. cit.*, p. 180.

¹¹⁷⁰ *Idem.*, L'auteur considère que cette simplicité s'exprime dans le déroulement de la procédure disciplinaire. Où il n'y a que très peu de places pour l'enquête. Et que la phase du jugement de la poursuite disciplinaire est encore simple au regard de droit pénal par son manque de formalisme et par l'absence de plusieurs auteurs incontournables du procès pénal.

§3. Principe de la non-rétroactivité des sanctions

Le principe de la non-rétroactivité des sanctions domine la procédure pénale dans les pays concernés. En France, le Code pénal dispose que « *sont seuls punissables les faits constitutifs d'une infraction à la date à laquelle ils ont été commis. Peuvent seules être prononcées les peines légalement applicables à la même date* »¹¹⁷¹. Au Liban, il ressort du Code pénal que « *nulle infraction ne peut être sanctionnée par une peine, ou par une mesure de sûreté ou d'éducation, si elle n'était pas prévue par la loi au moment où elle fut commise* »¹¹⁷² et que « *nulle peine ne peut être prononcée si elle n'était pas prévue par la loi au moment où l'infraction fut commise* »¹¹⁷³.

Ce principe trouve son fondement dans la Déclaration des droits de l'Homme qui pose que « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit* »¹¹⁷⁴. Le fait d'interdire à une loi pénale d'avoir des effets rétroactifs est fondé sur le principe de la légalité des délits et des peines. Les comportements punissables doivent être déterminés préalablement pour que la loi accomplisse sa fonction de généralité et protège la personne poursuivie. Il convient donc, de s'interroger sur l'application de ce principe en matière disciplinaire (A) et sur les exceptions impliqués dessus (B).

A. La portée du principe de non-rétroactivité en matière disciplinaire

Le principe de la non-rétroactivité garantit, en droit administratif, une sécurité juridique indispensable¹¹⁷⁵, qui vise à protéger certaines situations juridiques susceptibles de créer des droits en faveur des administrés¹¹⁷⁶. En vertu de ce principe, la sanction disciplinaire ne sera mise en œuvre qu'à partir de la date de sa prononciation, et son effet ne peut être absolument avancé à une date antérieure. Cela répond en effet au principe de non-rétroactivité

¹¹⁷¹ Art. 112-1 al. 1 et 2 du C.P français.

¹¹⁷² Art. 1 du C.P libanais.

¹¹⁷³ At. 6 al. 1 du C.P libanais.

¹¹⁷⁴ Art. 8 du la Déclaration des droits de l'Homme.

¹¹⁷⁵ O. Dupeyroux, « *La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs* », LGDJ, 1954, p. 46.

¹¹⁷⁶ A. Werner, « *Contribution à l'étude de l'application de la loi dans le temps en droit public* », RDP, 1982, p. 740 ; Concl. A. Bacquet sur C.E., Sect., 1 février 1980, « *Rigal* », p. 64 ; AJDA, 1981, p. 43.

des actes administratifs qui est l'un des plus importants principes généraux de droit, et qui a même, d'après la jurisprudence¹¹⁷⁷, une valeur de loi.

Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré que conformément au principe général valable pour l'ensemble des actes administratifs, l'autorité disciplinaire ne peut pas donner un effet rétroactif aux mesures répressives individuelles prononcées¹¹⁷⁸. Par conséquent, peu important qu'elle soit dangereuse ou récente, l'effet de la sanction disciplinaire ne dépend pas de la date de commission des fautes disciplinaires mais, sous peine d'être annulée, de la date de la prononciation de la sanction infligée¹¹⁷⁹. Ainsi, le Conseil a pu par exemple annuler des décisions rétroactives de révocations¹¹⁸⁰ ou de rétrogradation¹¹⁸¹. De même, le Conseil d'Etat libanais a pu annuler une décision du retard à l'avancement avec effet rétroactif alors même que la date de la sanction infligée pour l'infraction était dépassée depuis trois mois¹¹⁸².

Ce principe est applicable même dans les cas de révocation ou d'annulation de la décision de sanction disciplinaire à cause d'un vice de forme. Dans un tel cas, l'autorité disciplinaire compétente, lorsqu'elle prend une nouvelle décision concernant cette sanction d'une manière adéquate, ne peut pas donner à cette décision un effet rétroactif à la date de la sanction initiale révoquée, sous peine d'annulation pour excès de pouvoir¹¹⁸³.

Enfin, il convient de remarquer que le principe de non-rétroactivité de la sanction disciplinaire est lié de façon étroite au principe de légalité des peines. Ainsi en ressort-il d'un arrêt Aimé du Conseil d'Etat dans lequel le juge a constaté que n'était pas générateur d'une faute disciplinaire le fait ayant lieu antérieurement à la publication du texte

¹¹⁷⁷ C.E., 27 septembre 1991, « *Rhône-Alpes* », *Rec.*, p. 31.

¹¹⁷⁸ C.E., 22 novembre 1918, « *Diriat* », *Rec.*, p. 1046 ; C.E., 28 novembre 1924, « *Jouzier* », *Rec.*, p. 995 ; C.E., 20 juillet 1951, « *Ducommun* », *Rec.*, p. 422 ; C.E., 9 octobre 1981, « *Behrek* », *Rec.*, p. 358.

¹¹⁷⁹ C.E.L, 29 janvier 1963, « *Allzayn* », *Rec.*, p. 149.

¹¹⁸⁰ C.E., 29 mars 1901, « *Ferrut* », *Rec.*, p. 365 ; C.E., 23 mai 1947, « *Mesmer* », *Rec.*, p. 218 ; C.E., 25 octobre 1950, « *Dutreux* », *Rec.*, p. 770.

¹¹⁸¹ C.E., 27 décembre 1947, « *Gautié* », *Rec.*, p. 609 ; C.E., 29 février 1949, « *Roncin* », *Rec.*, p. 93.

¹¹⁸² « *Vu que la décision n° 165 du 2 avril 1955 a retardé l'avancement du requérant pour un an à compter du 7 janvier 1955, donc un effet rétroactif a été donné à cette décision pour une date passée de près de trois mois. Vu que l'administration estime que cet effet rétroactif doit dépendre de la date de l'infraction pour laquelle la sanction a été infligée. Vu que cette mesure est contraire aux principes juridiques généraux qui exigent la non-rétroactivité des sanctions disciplinaires à la date de l'infraction. Ainsi, la décision n°165 est viciée et il doit être annulé* » (C.E.L, 24 novembre 1967, « *A. Ch.* », *Rec.*, p. 4).

¹¹⁸³ C.E., 6 juin 1952, « *Pourcher* », *Rec.*, p. 297 ; C.E.L, 24 novembre 1967, « *A. Ch.* », *op. cit.*

d'incrimination¹¹⁸⁴. Cependant, il ressort d'autres décisions qui constituent une jurisprudence abondante dans le domaine¹¹⁸⁵, que les autorités statuant en matière disciplinaire peuvent apprécier si certains faits accomplis antérieurement à l'entrée dans le service sont susceptibles de justifier une sanction disciplinaire à condition que ces faits n'aient pas été connus lors de l'entrée dans le service ou de l'inscription au tableau.

Des contestations sérieuses peuvent être soulevées quant à la compatibilité de cette position jurisprudentielle avec le principe non-rétroactivité des sanctions. Pourtant, celle-ci n'est pas en contradiction directe avec la solution adoptée dans l'affaire Aimé où il s'agissait d'interdire via une loi d'incrimination une pratique légale qui était le remplacement d'un collègue. Par contre, il s'agissait dans la jurisprudence sur les faits antérieurs à l'entrée dans le service de sanctionner, même au jour de la réalisation, certaines attitudes graves contraires à la qualité du fonctionnaire¹¹⁸⁶.

B. Les exceptions envisageables sur le principe du non rétroactivité

« Une loi nouvelle doit être appliquée même aux infractions antérieurement commises, lorsqu'elle est moins sévère que la loi ancienne ». Cette règle de la rétroactivité *in mitius* vient toutefois atténuée le principe de non-rétroactivité en droit pénal¹¹⁸⁷. Il est consacré par le législateur français qui dispose dans le Code pénal que « toutefois, les dispositions nouvelles s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée lorsqu'elles sont moins sévères que les dispositions anciennes »¹¹⁸⁸. De même, le législateur libanais dispose via le Code pénal que « toute loi qui modifie les conditions de l'incrimination dans un sens favorable au prévenu, s'applique aux infractions commises antérieurement à sa mise en vigueur, sauf au cas où une condamnation définitive a été prononcée »¹¹⁸⁹ et que « toute loi qui modifie le droit de

¹¹⁸⁴ C.E., 6 février 1946, « Aimé », *Rec.*, p. 44.

¹¹⁸⁵ C.E., 5 décembre 1930, « Sarrail », *Rec.*, p. 1040 ; D.P 1931.3.58, concl. Rivet (arrêt de principe).

¹¹⁸⁶ G. Dellis, « Droit pénal et droit administratif », *op. cit.*, p. 289 ; V. en ce sens aussi J. Mourgeon, « La répression administrative », *op. cit.*, p. 353 et s., qui s'efforce de démontrer qu'il ne s'agit là d'une rétroactivité apparente. Il considère les faits antérieurs à l'entrée au service comme constituant des infractions continues qui, conformément à la théorie pénale, sont soumises au régime en vigueur à la date de leur constatation.

¹¹⁸⁷ Merle et Vitu, « *Traité de droit criminel* », *op. cit.*, p. 324 ; J-H Robert, « *Droit pénal général* », *op. cit.*, pp. 172 et s.

¹¹⁸⁸ Art. 112-1, al. 3 du C.P français.

¹¹⁸⁹ Art. 3 du C.P libanais.

poursuite s'applique aux infractions commises antérieurement si elle est plus favorable à l'inculpé »¹¹⁹⁰. Le juge constitutionnel français accorde encore une valeur constitutionnelle au principe de la rétroactivité de la loi plus douce en érigeant ce principe dans l'article 8 de la Déclaration de 1789, en vertu duquel la loi ne peut établir que les sanctions « *strictement et évidemment nécessaires* »¹¹⁹¹.

En réalité, c'est pour des raisons d'humanité et d'indulgence au profit de la personne poursuivie que le droit pénal est si rigoureux en matière de détermination du champ d'application des incriminations ou des pénalités. Ainsi, le Professeur Dupeyroux estime-t-il que le principe en question « *est plutôt adapté aux besoins de droit pénal classique* » et que pour cette raison, il est généralement exclu par le juge répressif quand l'incrimination est portée par une loi extra pénale¹¹⁹². Il suppose ainsi que la transposition de cette garantie en droit administratif devait être exclue. A l'inverse, le Professeur Mourgeon considère que rien n'empêche l'application du principe de rétroactivité en matière administratif – comme d'ailleurs en matière pénale – eu égard au fait que la légalité dans les services publics n'empêche pas l'atténuation de la sanction disciplinaire par analogie, prévu par la loi au moment de commettre l'infraction. De même, la rétroactivité d'une loi plus douce n'est pas contraire au principe de légalité mais donne plus d'avantage en termes de justice et d'équité¹¹⁹³.

La jurisprudence administrative a pourtant appliqué le principe de rétroactivité *in mitius*. Le Conseil d'Etat français a appliqué ce principe à deux reprises. Il a jugé, dans le cas d'une condamnation pour contravention de grande voirie, qu'« *alors que les faits de contravention retenue (...) sont antérieurs au décret du 31 août 1973, c'est ce texte qui, réprimant ladite contravention d'une peine moins sévère (...), devrait être appliquée à*

¹¹⁹⁰ Art. 4, al. 1 du C.P libanais.

¹¹⁹¹ C.C, DC-127 du 19-20 décembre 1981 « *sécurité et liberté* », p. 15 ; *JCP* 1981.II.19701, note Franck ; *AJDA* 1981.278, note Ch. Gourany ; *Gaz. Pal.* 13-14 février 1981, note Perier-Daville ; *RD* 1981.661, note P. Philip ; *RA* 1981.266, note De Villiers. Tant le fondement que la valeur constitutionnelle de cette règle sont contestés par la doctrine pénale, qui préfère laisser la rétroactivité *in mitius* à la discrétion du législateur ; celui-ci, pour des raisons d'efficacité répressive, pourra alors établir certaines exceptions si une peine plus sévère est « *strictement et évidemment nécessaire* ». En ce sens, Merle et Vitu, « *Traité de droit criminel* », *op. cit.*, p. 327 ; Dekeuwer, « *La rétroactivité de la loi pénale la plus douce, un principe constitutionnel contestable ?* », *D.* 1982.442.

¹¹⁹² O. Dupeyroux, « *La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs* », *op. cit.*, pp. 195 et s.

¹¹⁹³ J. Mourgeon, « *La répression administrative* », *op. cit.*, pp. 117 et 118.

l'intéressé »¹¹⁹⁴. Un arrêt dit De Grailly vient confirmer cette solution dans une affaire qui concernait une amende infligée par le Conseil de discipline budgétaire et financière¹¹⁹⁵. Pour sa part, le Conseil d'Etat libanais a adopté la même position considérant que la nouvelle sanction est appliquée aux faits ou fautes antérieures si la loi en question était plus douce, à condition toutefois que soient respectées les critères des articles 3 et 4 du Code pénal libanais qui, selon le Conseil d'Etat libanais, sont appliqués dans des domaines relatifs à la discipline des fonctionnaires¹¹⁹⁶.

§4. La motivation de la sanction

La règle de la motivation consacrée en matière pénale en France¹¹⁹⁷ et au Liban¹¹⁹⁸ impose à l'auteur de l'acte d'explicitier les motifs dans le contenu de l'acte pris. Cette motivation en effet d'une grande utilité en matière de prévention et de réparation (A) c'est pourquoi elle a une portée consacrée législativement (B).

A. L'utilité de la règle de motivation des décisions disciplinaires

L'obligation faite aux autorités disciplinaires de motiver leurs décisions constitue, pour le fonctionnaire une double garantie, à la fois préventive et réparatrice¹¹⁹⁹.

Sur le plan préventif, si l'on contraint un organe disciplinaire à exposer les motifs de ses sanctions, le risque est qu'il minimise ses explications voire qu'il en taise certaines. Ainsi en serait-il si le comportement de la victime ne se justifiait pas objectivement ou si elles n'étaient justifiées que par de la rancœur. Elevé au rang d'obligation, cette motivation

¹¹⁹⁴ C.E., 23 juillet 1976, « *Secrétaire d'Etat aux postes et Télécommunications c/Dame Ruffenach* », R.A, 1977, p. 39.

¹¹⁹⁵ C.E., Sect., 9 décembre 1977, « *De Grailly* », p. 493, R.A 1978.166, Concl. Thery (J-P) ; AJDA, 1978.446, Chron. Dutheillet De Lamothe et Robineau.

¹¹⁹⁶ C.E.L, 10 janvier 1961, « *M. G.* », *Rec.*, p. 52.

¹¹⁹⁷ Par ex. Art. 485 du C.P.P français « *Tout jugement doit contenir des motifs et un dispositif. Les motifs constituent la base de la décision* ».

¹¹⁹⁸ Par ex. Art. 194 du C.P.P libanais « *Le jugement est signé par le juge et le greffier et porte la date à laquelle il a été rendu. Il contient un exposé clair des faits que le juge a constatés et une liste détaillée des preuves qui les appuient. Il énonce de manière suffisamment précise les motifs qui le fondent et les articles de loi réprimant l'infraction commise* ».

¹¹⁹⁹ J.-M. Auby et R. Drago, *op. cit.*, pp. 588 et s. ; R. Bourdoncle, « *Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français* », LGDJ, Paris 1957, p. 48.

inviteraient les pouvoirs disciplinaires à trop de réflexion et risquerait de dénaturer, de surinterpréter les réels motifs.

Toutefois, après l'intervention de la sanction, il peut être avantageux pour le fonctionnaire sanctionné de connaître les motivations de ladite sanction. Ainsi, cela lui permettrait de juger du bien-fondé de la décision pour pouvoir en discuter, soit par la voie de recours devant l'autorité disciplinaire soit devant le juge. D'autre part, il serait d'autant plus aisé au juge du recours d'exercer son contrôle, lorsque la décision attaquée explicite les motifs de fait et de droit sur lesquels elle se fonde. En d'autres termes, une justice équitable exige donc que la sanction disciplinaire soit motivée.

B. La portée de la règle de motivation des décisions disciplinaires

En principe, l'Administration n'est tenue de fournir les motifs de ses actes que si un texte lui en fait l'obligation. La doctrine et la jurisprudence française et libanaise se rejoignent sur ce point¹²⁰⁰. Cela permet en effet d'alléger le formalisme administratif et de préserver, au bénéfice de l'Administration, une certaine marge de discrétion. Cela ne signifie nullement que l'acte administratif puisse être dénué de tout motif. En ce sens, comme peut le dire le Professeur Waline « *ce ne sont que les fous qui se décident sans motif ou les personnes libre d'agir à leur fantaisie* »¹²⁰¹. Le fait de ne devoir produire un moyen justifiant des actes administratifs n'étant que cantonné aux situations prévues par la loi permet donc de dispenser d'explicitier les motifs, lesquelles sont censés être toujours dictés par l'intérêt public.

Cependant, le droit disciplinaire fait exception en révélant une tendance spéciale en faveur de la motivation. En effet, le législateur et le juge français ont exigé que la sanction disciplinaire soit motivée indépendamment de la nature juridique de l'organe qui l'avait infligée ou même proposée. C'est ainsi qu'en France, le statut général des fonctionnaires du 19 octobre 1946 a imposé dans son article 64 la motivation des sanctions de l'avertissement et du blâme prises directement par les supérieurs hiérarchiques. Pour les autres sanctions, l'article 69 du même statut a disposé que l'avis du Conseil de discipline devait être motivé.

¹²⁰⁰ *Idem* ; C.E., 27 janvier 1950, « *Legrand et Billard* », S. 1950.3.41, concl. Letourneur ; C.E.L, 8 août 1963, « *H. M.* », *Rec.*, p. 13 ; C.E.L, 10 janvier 1972, « *Yamine* », *Rec.*, p. 60.

¹²⁰¹ Note Waline sous C.E., 28 mai 1954, « *Barel* », *RDP* 1954, p. 509.

Avec le statut du 4 février 1959, la motivation est devenue plus systématique. Ainsi, il ressort de l'alinéa 3 de l'article 31 de l'ordonnance du 4 février 1959 que « *toute sanction disciplinaire doit être motivée* ». Les articles 4 et 5 du règlement d'Administration publique du 14 février 1959 fixant la procédure disciplinaire ont même imposé la motivation de l'avis du Conseil de discipline.

En résumé, il ressort du statut actuel des fonctionnaires qu'« *aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe par les dispositions statutaires (...) ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en Conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté* » et que « *l'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés* »¹²⁰². Le juge administratif français confirme cette position en considérant comme absolue la règle de la motivation des sanctions disciplinaires¹²⁰³ et comme liée aux garanties disciplinaires. A tel point d'ailleurs que le Conseil d'Etat français a pu estimer, par exemple, que le fait qu'un décret « *motivé* » était exigible pour la révocation d'un fonctionnaire impliquait en faveur dudit fonctionnaire le droit aux garanties disciplinaires et qu'il fallait un motif disciplinaire pour mettre fin à sa carrière¹²⁰⁴.

En droit disciplinaire libanais, aucun texte de portée générale n'exige qu'une sanction disciplinaire soit motivée indépendamment de la nature juridique de l'organe qui l'avait infligée ou même proposée.

En réalité, concernant la Commission supérieure de discipline et à l'Inspection central, la loi libanaise a imposé des dispositions particulières, qui s'adressent séparément à chacune d'elles, en leur précisant que leurs décisions doivent être motivées¹²⁰⁵.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat Libanais considère que la motivation des décisions disciplinaires de ces autorités est l'un des principes généraux du droit ; il est ici, un principe fondamental et non négociable ; c'est l'un des formalités fondamentales de la décision, étant

¹²⁰² Art. 19 al. 3 et 4 du statut général des fonctionnaires en France, *op. cit.*

¹²⁰³ C.E., 6 mai 1949, « *Tromp* », *Rec.*, p. 202.

¹²⁰⁴ C.E., 27 octobre 1961, « *Bréart de Boisanger* », *Rec.*, p. 595.

¹²⁰⁵ Art. 59 al. 9 du statut général des fonctionnaires au Liban *op. cit.* ; Art. 36 al. 1 du décret n° 7236 du 9 mai 1967, *op. cit.*, Art. 4 du décret n° 2460 du 9 novembre 1959, *op. cit.*

donné son attachement aux garanties établies aux fonctionnaires conformément aux lois et aux réglementations en vigueur¹²⁰⁶.

Concernant les autorités disciplinaires hiérarchiques, la loi libanaise se trouve en manque de tout texte nécessitant la motivation de leurs décisions disciplinaires. Cela signifie, que conformément aux principes et aux règles générales de la loi, ces derniers ne sont pas obligés de motiver les décisions disciplinaires qu'elles émettent vu l'absence de texte leur imposant cette obligation implicitement ou explicitement. De sa part le Conseil d'Etat libanais garde toujours le silence concernant cette problématique.

Est-il besoin de dire que cela constitue un manque, ou plutôt un vide dans la législation et la réglementation, vu que dans ce cas, la garantie de la motivation n'y comprend pas toutes les décisions disciplinaires, et dont l'application se limite seulement sur quelques décisions mais pas sur d'autres. En outre, les décisions disciplinaires émises par les autorités hiérarchiques sont aussi importantes comme les décisions de la Commission supérieure de discipline et de l'Inspection centrale ; elles mènent toutes, en fin de compte, à sanctionner le fonctionnaire, à compromettre sa carrière et sa situation financière. De ce fait, elles doivent nécessairement être tout d'abord motivées, afin de garantir que de telles décisions sont fondées sur des faits juridiques et factuelles pour justifier l'imposition des sanctions disciplinaires appropriées, et ensuite pour veiller à ce que l'autorité hiérarchique disciplinaire ne s'abîme pas dans l'arbitraire. Ainsi, il est donc nécessaire de modifier les textes en vigueur et d'y inclure des dispositions explicites imposant la motivation des décisions sujettes.

Concernant le contenu de la motivation, la jurisprudence française considère que trois grands principes doivent être respectés pour satisfaire l'obligation de motivation. La décision doit être motivée en droit et en fait ; la motivation doit être suffisamment précise ; et enfin, elle doit figurer dans la décision de sanction elle-même ou dans un document explicite joint.

En principe, les décisions infligeant une sanction doivent « être motivées par écrit et comptées l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la

¹²⁰⁶ C.E.L, 7 novembre 1979, « *Hatem* », req° 332.

décision »¹²⁰⁷. Ainsi, le Conseil d'Etat français considère que ne constitue pas une motivation suffisante la simple référence à un texte de loi sans préciser en quoi lequel texte s'applique aux faits¹²⁰⁸. Le fait que le fonctionnaire ait été au cours de la procédure disciplinaire préalablement informé des motifs de droit et de fait, ne dispense donc pas l'autorité disciplinaire de respecter l'obligation de motiver la décision elle-même¹²⁰⁹. « *L'Administration doit préciser elle-même dans sa décision les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre du fonctionnaire intéressé, de sorte que ce dernier puisse à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée, connaître les motifs de la sanction qui le frappe* »¹²¹⁰. Pour satisfaire à l'obligation de précision de la motivation, l'autorité qui prononce la sanction doit ainsi préciser elle-même, dans sa décision, les griefs retenus contre le fonctionnaire puni, de telle sorte que celui-ci puisse, à la seule lecture de la décision, en connaître les motifs¹²¹¹.

Cependant, la jurisprudence admet dans certaines hypothèses une motivation par référence. La décision peut recourir à cette méthode si elle est accompagnée de pièces qui permettent d'être informées des motifs de la décision¹²¹². Ainsi, si les faits en cause ne sont motivés dans la décision portant une sanction, une référence expresse au procès-verbal de la délibération du Conseil de discipline contenant dans son avis tous les éléments de droit et de fait fondant la décision doit composer ladite décision¹²¹³. De telle sorte que le juge administratif a pu établir que l'exigence de motivation n'était pas respectée, par exemple, lorsque la décision ne comportait aucun motif et se bornait à se référer simplement à l'avis du Conseil de discipline¹²¹⁴. De même lorsque la décision ne comporte en elle-même aucun motif précis et se borne à viser un rapport dont le texte n'est ni incorporé ni joint à la décision¹²¹⁵. Ou encore lorsque l'acte comporte une formule générale telle que « *refus d'obéissance et délibéré et persistant* » sans préciser dans quelles circonstances et à quelles dates avaient eu

¹²⁰⁷ Art. 3 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public.

¹²⁰⁸ C.E., 25 avril 1947, « *Meurillon* », *Rec.*, p. 163 ; C.E., 19 novembre 1948, « *Nectoux* », *Rec.*, p. 593.

¹²⁰⁹ C.E., 30 janvier 1995, req. n° 128323 ; C.E., 30 janvier 1995, req. n° 115835.

¹²¹⁰ C.E., Sect., 28 mai 1965, « *Riffault* », *Rec.*, p. 315.

¹²¹¹ C.E., 31 juillet 1992, req. n° 93179.

¹²¹² C.E., 12 avril 1995, « *Schmitt* », req. n° 119432.

¹²¹³ *Idem*.

¹²¹⁴ C.E., 17 novembre 1982, req. n° 35065.

¹²¹⁵ C.E., 31 juillet 1992, req. n° 93179.

lieu les manquements invoqués¹²¹⁶. Ainsi en a-t-il jugé encore pour celle indiquant que le comportement du fonctionnaire « *est de nature à porter dangereusement atteinte à la notoriété et à l'intégrité* » de l'établissement et de la fonction publique¹²¹⁷, ou lorsque la décision portant une sanction se borne à indiquer dans ses motifs que « *selon le Conseil de discipline, les faits ayant motivé la comparution de Melle M., de par leur graviter et leurs répétitions, justifient la sanction requise* »¹²¹⁸.

Le droit positif libanais est moins riche en renseignements relatifs à la teneur de la motivation. Les textes administratifs sont absolument silencieux sur ce point. L'article 537 du Code de procédure civile dispose que la motivation consiste à résoudre toutes les questions posées par les plaideurs et à donner à chaque solution des motifs appropriés. Mais cet article du Code de procédure civile libanais est-il applicable au droit disciplinaire ? Le Conseil d'Etat libanais a répondu à cette question par l'affirmative mais sa position reste contestable car il se contente de dire qu'il faut « *s'en inspirer* »¹²¹⁹ sans préciser les contours et la rigueur qu'il attache à ses propos.

En tous les cas, le Conseil d'Etat libanais exige que le libellé de la sanction prononcée par la Commission supérieure de discipline fasse « *état des motifs qui la fondent et contenir la solution de tous les problèmes posés* »¹²²⁰. Ainsi, pour que la motivation soit valable, il faut que les faits qui constituent le fondement de la décision soient précis¹²²¹.

Il y a en droit disciplinaire libanais, une double défaillance concernant la portée de la règle de motivation. En effet, l'apport du juge libanais est aussi peu important que celui du législateur. D'une part, les textes n'ont imposé la motivation que pour les décisions émanant de la Commission supérieure de discipline et du Comité de l'Inspection centrale. Or d'autres organes disciplinaires exercent d'assez larges compétences, et il est très conseillé, si non indispensable, de les soumettre, eux aussi, à la même obligation de motivation. D'autre part,

¹²¹⁶ C.E., 21 juillet 1995, req. n° 115332.

¹²¹⁷ C.E., 30 janvier 1995, req. n° 128323 ; C.E., 30 janvier 1995, req. n° 115835.

¹²¹⁸ C.E., 27 avril 1994, req. n° 106760.

¹²¹⁹ C.E.L, 23 décembre 1965, « *M.A* », *Rec.*, p. 23.

¹²²⁰ C.E.L, 29 octobre 1968, « *Choucayer* », *Rec.*, p. 161.

¹²²¹ C.E.L., 8 février 2001, « *Ghossou* », décision non publiée.

même quand elle est requise par les textes, le contenu de la motivation en question n'a pas été assez précisé.

TITRE II

Les relations entre les recours et la disparition des sanctions disciplinaires et pénales

Si le prononcé de la sanction constitue l'accomplissement d'une importante étape de la poursuite répressive, il ne met pas fin à celle-ci. L'idéal de la justice exige qu'il soit donné au fonctionnaire frappé par une sanction une deuxième chance pour établir son innocence ou, au moins, pour démontrer l'illégalité de l'acte répressif.

Les voies de recours – c'est-à-dire les moyens de provoquer un nouvel examen de l'affaire afin de faire disparaître ou de corriger une sanction – constituent ainsi la meilleure arme procédurale visant à combattre les erreurs ou injustices éventuelles. En droit pénal, elles sont d'ordre public. Les intéressés ne peuvent se priver de ces armes procédurales qu'en laissant passer les délais de recours. Les plus importantes voies de recours contre un jugement pénal sont, en principe, au nombre de deux, le pourvoi en cassation et l'appel¹²²².

Par analogie, le droit disciplinaire devrait permettre au fonctionnaire condamné, à qui la décision initialement rendue n'a pas donné satisfaction, de solliciter sa réformation auprès d'une autre autorité. Autrement dit, il permettrait de solliciter une nouvelle appréciation complète de l'affaire. Il s'agit des voies de recours qui permettent la révision de l'affaire du fonctionnaire condamné soit par l'autorité disciplinaire (chapitre I) soit par le juge administratif (chapitre II).

¹²²² La justice en trois degrés domine les Codes de la procédure pénale franco-libanaise.

CHAPITRE I

Les voies de recours devant l'autorité disciplinaire

Dès que le fonctionnaire se voit notifier de la sanction qui lui est infligée, il peut, avant tout recours contentieux, former des recours ordinaires (section I) et même dans des cas déterminés, des recours spéciaux (section II) dont l'appel et l'opposition. L'exercice de l'un de ces recours vise à proroger le délai de recours contentieux.

Section I

Les recours ordinaires devant l'autorité disciplinaire

Les recours ordinaires permettent de réviser la sanction disciplinaire infligée à l'encontre du fonctionnaire condamné afin de modifier ou retirer cette sanction¹²²³ (§1). Ils constituent également des mécanismes visant à purger ou à réviser, sur le modèle de la réhabilitation disciplinaire, le dossier individuel du fonctionnaire sanctionné pour effacer toute trace de la sanction (§2).

§1. La révision de la sanction disciplinaire

La révision d'une sanction disciplinaire soulève obligatoirement la problématique générale de la révision de tout acte administratif. Seront envisagées ici les conditions (A) et la forme (B) de la révision de la sanction.

A. Les conditions de la révision

En principe, tout fonctionnaire a le droit de demander le retrait d'une sanction disciplinaire¹²²⁴. Mais la question qui se pose ici est la suivante : l'Administration peut-elle réviser une décision qu'elle a déjà prise ?

La circonstance qu'« *un règlement est abrogeable sans condition et sans délai* » est une règle bien établie en droit administratif. Ce principe s'applique en effet aussi bien aux administrés qu'aux fonctionnaires¹²²⁵. Toutefois, lorsque la révision administrative porte sur une décision individuelle, les solutions prévues dans ce cadre deviennent beaucoup plus nuancées et compliquées qu'est en cause la question des droits acquis. A ce stade de la

¹²²³ Or, il faut bien mentionner que ce type de recours n'est envisageable au Liban que contre les décisions disciplinaires prises par les autorités disciplinaires hiérarchiques.

¹²²⁴ Ce droit est consacré par l'ensemble des dispositions législatives et décrets régissant ou organisant la fonction publique en France et au Liban.

¹²²⁵ Le statut général des fonctionnaires au Liban prend soin de rappeler cette règle en tête de ses dispositions en disposant que : « *les fonctionnaires sont soumis aux dispositions légales et réglementaires relatives aux fonctions publiques. Leur seront applicables toutes dispositions légales et réglementaires ultérieures, sans qu'ils n'aient aucun droit acquis à bénéficier des dispositions antérieures* », Art. 2 du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959, *op. cit.*

réflexion, il faut donc distinguer entre deux hypothèses principales. Il s'agit de distinguer la décision individuelle qui n'a pas créé de droits (1) de celle qui en a créé (2). Ces deux hypothèses renvoient indirectement à une autre distinction qui est celle consistant à différencier l'acte régulier de celui irrégulier.

1. Hypothèse de la décision individuelle non créatrice de droits

Lorsque la décision individuelle ne crée pas de droits, il revient à l'Administration de la retirer à tout moment soit pour motif d'illégalité, soit même pour motif d'inopportunité¹²²⁶.

Il en va ainsi en droit disciplinaire. La décision de sanction d'une faute disciplinaire n'est pas, en principe, une décision créatrice de droits. Selon toute vraisemblance, elle n'est pas favorable à son destinataire et ne lui crée pas de droits. Par conséquent, lorsqu'une décision de sanction régulière ne crée pas de droits acquis au profit d'un tiers¹²²⁷, elle peut être sûrement retirée¹²²⁸. Le retrait d'une révocation qui n'a pas pour effet d'évincer le successeur du fonctionnaire révoqué est par exemple possible¹²²⁹.

En réalité, cette possibilité n'est qu'une exception au principe de non-rétroactivité des actes administratifs. La révocation¹²³⁰ ou plus généralement la décision d'une sanction régulière non créatrice de droits peut être rapportée rétroactivement pour des raisons d'équité ou d'opportunité. Quant à la décision de sanction irrégulière, elle peut être rapportée à tout moment, pour des raisons soit d'opportunité, soit d'illégalité¹²³¹. Cependant, tout retrait qui est généralement inspiré d'un sentiment de bienveillance à l'égard d'un fonctionnaire sanctionné régulièrement pour faute professionnelle établie, semble s'analyser comme étant

¹²²⁶ C.E., 28 février 1908, « *Franco, Paul et Nicaud* », *Rec.*, p. 187 ; C.E., 4 mai 1949, « *Maunier* », *Rec.*, p.196 ; C.E.L., 6 février 1996, « *Jebrayel* », *Rec.*, p. 427.

¹²²⁷ C.A.A de Paris, 24 octobre 2000, « *Commune de Croissy-sur-Seine* », req. n° 00PA00252, *RFDA*, 2001, p. 229 ; *cah. FP*, n° 198, 2001, p. 45, *Comm. H. Savoie*.

¹²²⁸ C.E., 29 décembre 1999, « *Montoya* », *op. cit.*

¹²²⁹ C.E., 19 novembre 1948, « *Baffoux* », *Rec.*, p. 435.

¹²³⁰ C.E., 28 février 1908, « *Franco, Paul et Nicaud* », *op. cit.* ; C.E., 12 mars 1909, « *Sauquet* », *Rec.*, p. 270. Cette jurisprudence ancienne est tombée en désuétude car généralement la révocation d'un fonctionnaire est suivie de la nomination d'un autre fonctionnaire. La révocation devient alors une décision créatrice de droits pour le successeur du fonctionnaire révoqué. Elle ne s'applique donc que si la révocation n'est suivie de la nomination d'un autre fonctionnaire. Dans un cas analogue, le Conseil d'Etat a qualifié la décision de mise en disponibilité d'un fonctionnaire de sanction disciplinaire : C.E., Sect., 6 février 1948, « *Dlles Mollet et Salvan* », *Rec.*, p. 62.

¹²³¹ C.E., 19 novembre 1948, « *Baffoux* », *op. cit.* ; C.E., 4 mai 1949, « *Maunier* », *op. cit.* ; C.E.L., 6 février 1996, « *Jebrayel* », *op. cit.*

un revirement inconcevable de l'Administration qui, par la suite, risque de porter atteinte au bon fonctionnement du service.

2. Hypothèse de la décision individuelle créatrice de droits

Toute décision de nature défavorable peut « *par ricochet* »¹²³² conférer des droits à des tiers¹²³³. Autrement dit, la décision objet du retrait est créatrice de droits. Les solutions semblent extrêmement divergentes dans cette hypothèse, et dépendent fortement de la décision à réviser elle-même, qui peut être soit de nature légale (a), soit de nature illégale (b).

a. La décision individuelle créatrice de droits est-elle légale

Lorsque la décision individuelle est régulière et créatrice de droits, elle ne peut en principe être retirée. C'est le cas, par exemple, de la nomination régulière d'un fonctionnaire à la place d'un autre révoqué¹²³⁴. Ainsi, la décision disciplinaire de révocation régulière et créatrice de droits ne peut, en toute logique faire l'objet d'un retrait car l'inverse a pour conséquence de déloger le fonctionnaire successeur nommé¹²³⁵.

Cette décision est de nature définitive et son retrait n'est jamais envisageable même pour des motifs d'opportunité¹²³⁶. L'Administration n'a le pouvoir de la retirer que dans trois hypothèses : si, la loi le prévoit explicitement ; si le juge annule définitivement la sanction, et enfin, si le fonctionnaire nommé à la place du fonctionnaire révoqué demande lui-même le retrait de la décision, ce qui en pratique est d'une grande rareté.

¹²³² J.-M. Lemoyne de Forges, « *Droit administratif* », PUF, 5^{ème} éd., 1998, p. 63.

¹²³³ C.E., 29 décembre 1999, « *Montoya* », *op. cit.*

¹²³⁴ C.E., 23 avril 1948, « *Veillard* », *op. cit.* ; C.E., Sect., 18 décembre 1953, « *Sieur Walter* », *Rec.*, p. 564. Le Conseil d'Etat précise aussi que l'intervention du retrait a conféré à l'intéressé « *un droit définitivement acquis* » ; C.E., 5 octobre 1994, « *Michel Gau* », req. n° 102012. La création de droits au profit d'un autre fonctionnaire remonte au jour de recrutement de ce nouvel fonctionnaire. Si l'autorité administrative n'a pas procédé au recrutement à la date de l'introduction de la demande de retrait, le retrait est légalement possible ; C.E.L., 6 mars 1957, req. n° 242, *Rec.*, p. 87.

¹²³⁵ C.E., 4 mai 1949, « *Maunier* », *op. cit.* ; C.E., 19 novembre 1948, « *Baffoux* », *op. cit.*

¹²³⁶ Cette logique a été retenue implicitement dans l'arrêt de Section, « *Dlle Ingrand* », C.E., 21 mars 1947, *Rec.*, p. 430 ; puis explicitement dans l'arrêt d'Assemblée, « *Sieur Baffoux* », C.E., 19 novembre 1948, *op. cit.*, « *il appartient à l'autorité administrative de rapporter pour un motif d'opportunité une sanction infligée légalement à un fonctionnaire, sauf dans le cas où ce retrait aurait pour effet d'entraîner nécessairement l'exclusion d'un autre agent de l'emploi auquel celui-ci avait été nommé et de porter ainsi atteinte à ses droits acquis* » ; C.E., 23 avril 1948, « *Sieur Veillard* », *op. cit.*

b. La décision individuelle créatrice de droits est-elle illégale

L'autorité disciplinaire peut évidemment rapporter une sanction irrégulière et créatrice de droits. Toutefois, selon la jurisprudence française, cette sanction ne peut être retirée que dans un délai de quatre mois qui suit la prise de cette décision¹²³⁷.

Au Liban, la jurisprudence est complètement différente. Elle considère que cette sanction peut être retirée durant le délai de la révision judiciaire, qui est en principe de trente jours¹²³⁸.

B. La forme de la révision de la sanction disciplinaire

L'Administration peut sous certaines conditions réviser une sanction disciplinaire déjà prise. Toutefois, la révision n'intervient jamais spontanément mais sur recours du fonctionnaire intéressé. Ce recours peut prendre la forme d'un recours hiérarchique porté devant le supérieur de l'auteur de l'acte ou la forme d'un recours gracieux adressé à l'auteur de l'acte. En d'autres termes, la révision de la sanction prononcée intervient soit du fait de l'auteur lui-même de la sanction qui revient sur sa propre décision, soit du fait du supérieur hiérarchique de ce dernier¹²³⁹, en vertu de son pouvoir de contrôle de l'acte d'un subordonné. Or, le recours hiérarchique ne semble-t-il pas une application fondamentale du régime parlementaire lui-même, visant à mettre chaque autorité administrative sous un contrôle hiérarchique qui remonte finalement jusqu'à l'autorité ministérielle responsable devant le parlement¹²⁴⁰ ?

A ce stade de la réflexion, il faut mentionner que le Conseil d'Etat considère que cette dernière procédure suppose pour tout supérieur hiérarchique la possibilité de contrôler ou même de réformer une décision prise par un de ses subordonnés. Il peut aussi légitimement annuler cette décision soit totalement soit partiellement. Par ailleurs, il peut également substituer un nouveau motif au motif illégal que l'autorité disciplinaire a retenu. Encore, il

¹²³⁷ C.E., Ass., 26 octobre 2001, « *Ternon* », *Rec.*, p. 497 ; *AJDA*, 2001, p. 1034, Chron. M. Guyomar et F. Colin.

¹²³⁸ C.E.L, 7 février 1996, « *Al Abdullah* », *Rec.*, p. 453.

¹²³⁹ Il faut noter que cette procédure n'existe pas dans la fonction publique territoriale en France où les Conseils de discipline de recours jouent un rôle équivalent. O. Dord, « *droit de la fonction publique* », *op. cit.*, p.309.

¹²⁴⁰ B. Jeanneau, « *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative* », Sirey, Paris 1927, p. 68.

peut maintenir la sanction infligée à l'encontre du fonctionnaire condamné à compter du jour de sa propre décision. Ainsi, il a été jugé « *qu'il appartenait (...) au ministre, dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique, de rechercher si une sanction n'était pas justifiée par un motif autre que celui qui servait la base à la décision qui lui été déferée, que tel un nouveau motif au motif illégal (...) maintenir (...) la sanction infligée* »¹²⁴¹.

Dans les hypothèses où le retrait est prononcé, la sanction – en vertu du principe de la non-rétroactivité des sanctions – est anéantie rétroactivement¹²⁴². En plus, et conformément au principe *non bis in idem*, l'autorité disciplinaire n'a pas le pouvoir de substituer à la sanction retirée une autre sanction sauf dans les cas où le retrait est prononcé pour des vices de forme¹²⁴³ ou de compétence¹²⁴⁴ et en cas d'appréciation erronée de la gravité de la faute disciplinaire¹²⁴⁵. En réalité, la substitution d'une autre sanction contrevient à l'extinction du caractère fautif des faits qui avaient justifié la première sanction. D'ailleurs, il n'est absolument pas logique que l'autorité disciplinaire inflige une autre sanction tout en se basant sur des faits qui ne justifiaient pas la première sanction. Il en ressort que le retrait de la sanction consiste à la faire disparaître et à supprimer la faute telle qu'elle a été qualifiée, sans jamais perdre de vue que l'autorité disciplinaire peut toujours légitimement infliger une autre sanction contre le même fonctionnaire sur la base des faits fautifs non réprimés par la sanction initiale¹²⁴⁶. Ainsi, lorsque l'autorité disciplinaire édicte une autre sanction identique à la première rapportée sur la base des faits et actes qui ne sont pas reliés à la sanction initiale il n'y a pas d'atteinte à ce principe. De même, il n'y a pas atteinte à ce principe lorsqu'une loi le prévoit expressément. En effet, la jurisprudence considère que cette prohibition constitue un principe juridique général auquel il faut se conformer lors des procédures disciplinaires¹²⁴⁷.

¹²⁴¹ C.E., Ass., 23 avril 1965, « *Veuve Ducroux* », *Rec.*, p.231. Quant à la jurisprudence libanaise, elle reste silencieuse en ce qui concerne la question relative à la compétence du supérieur hiérarchique à ce stade. En fait, elle ne fait appel au principe de ce recours hiérarchique que relativement à son effet interruptif du délai contentieux.

¹²⁴² Sur ce point V. *supra* p. 299.

¹²⁴³ C.E., 31 mai 1968, « *Sieur Moreau* », *Rec.*, p. 348 ; C.E.L, 8 décembre 1977, « *Georges Alkhoury* », *op. cit.*

¹²⁴⁴ C.E., 26 mai 1958, « *Louis* », *op. cit.* ; C.E.L, 9 octobre 1997, « *Haddad* », *op. cit.*

¹²⁴⁵ Sur ce point V. *supra* p. 362-373.

¹²⁴⁶ C.E., 15 février 1963, « *Dme Leray* », *op. cit.*

¹²⁴⁷ C.E., 16 mars 1984, « *Moreteau* », *Rec.*, p. 108 ; De plus V. *supra* p. 295.

En réalité, la révision de la sanction, sous sa double forme, offre d'importante avantages. Ils épargnent au fonctionnaire toute sorte de soucis de complexité et de frais liés à une action en justice ; à l'Administration, ils épargnent une censure éventuelle ; enfin aux tribunaux, ils épargnent un encombrement de rôles. Ainsi, ce recours ne présente aucun risque pour l'intéressé du fait qu'il conserve et *a fortiori* proroge le délai du recours contentieux¹²⁴⁸.

En résumé, la révision de la sanction opérée par l'auteur de la mesure disciplinaire ou par le supérieur de ce dernier, est une mesure de portée pratiquement limitée. En effet, les « *hautes instances hiérarchiques* » ne se montrent guère empressées de réviser les sanctions prononcées par les supérieurs pour éviter de porter atteinte à ce que l'on appelle souvent le « l'image de l'Administration ». De telle sorte qu'elle assure au fonctionnaire une arme procédurale assez utile qui lui permet ainsi de mettre à néant la peine prononcée ou d'en modérer la rigueur.

Toutefois, dans la mesure où la sanction serait irrévocable et qu'elle serait inscrite au dossier individuel du fonctionnaire, elle porterait préjudice à la carrière de ce dernier pour mauvais précédent. On est donc en droit de se demander alors si ce fonctionnaire peut, d'une manière ou d'une autre tenter de faire effacer de son dossier individuel les traces relatives à cette sanction. La partie relative à la révision du dossier doit permettre d'apporter une réponse à cette question.

¹²⁴⁸ C.E., Sect., 27 janvier 1950, « *Dalle Ducrot* », *Rec.*, p. 65 ; C.E., 4 avril 1952, « *Fr. Gerbaud* », *Rec.*, p. 211 ; C.E.L., 5 juillet 1960, req. n° 203, *Rec.*, p. 203 ; C.E.L., 18 juin 1964, req. n° 105, *Rec.*, p. 13 ; C.E.L., 27 avril 1967, req. n° 849, *Rec.*, p. 158 ; C.E.L., 26 octobre 1968, req. n° 1000, *Rec.*, p. 165 ; Art. 71 al. 1 du décret n° 10434 du 14 juin 1975.

§2. La révision du dossier individuel

En bonne logique, la révision du dossier individuel est reconnue dans le but d'effacer la trace de la sanction disciplinaire prononcée. En réalité, le casier judiciaire n'est-il pas lui-même soumis à une pratique pareille quelle que soit la gravité de la sanction prononcée¹²⁴⁹ ?

Ce raisonnement analogique semble toucher la quasi-totalité des régimes disciplinaires¹²⁵⁰. C'est le cas en France où la révision du dossier individuel dans l'intention d'effacer la trace de la peine disciplinaire prononcée à l'encontre d'un fonctionnaire fautif est considérée comme étant une procédure légale. Cette révision est régie par les statuts portant sur la procédure disciplinaire de la fonction publique civile qui précisent que « *le fonctionnaire frappé d'une sanction disciplinaire (...) peut (...) introduire (...) une demande tendant à ce qu'aucune trace de la sanction prononcée ne subsiste à son dossier* »¹²⁵¹.

En fait, si la sanction ne figure pas dans le dossier individuel du fonctionnaire coupable, elle ne peut jamais être effacée. C'est le cas des sanctions disciplinaires morales. Il est impossible, par conséquent, d'effacer un avertissement du fait que cette sanction ne figure pas dans le dossier individuel du fonctionnaire civil¹²⁵². En ce qui concerne l'autre sanction du premier groupe le blâme au sein de la fonction publique d'Etat, elle est effacée automatiquement au bout de trois ans si aucune nouvelle sanction n'est intervenue durant ce délai¹²⁵³.

¹²⁴⁹ Sur la réhabilitation en matière pénale V. *supra* p. 194-197.

¹²⁵⁰ Selon l'Art. 89 du statut des fonctionnaires et agents des communautés européennes, le fonctionnaire peut demander l'effacement d'une sanction, autre que la révocation qui l'a frappée.

¹²⁵¹ Pour la fonction publique de l'Etat, Art. 18, al. 2 *in fine*, du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat ; pour la fonction publique territoriale, Art. 31, al. 1 *in fine*, du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux ; pour la fonction publique hospitalière, Art. 14, al. 1 *in fine*, du décret n° 89-822 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière.

¹²⁵² Art. 89, al. 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, *op. cit.* ; Art. 81, al. 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, *op. cit.* ; Art. 66, al.2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, *op. cit.*

¹²⁵³ *Ibid.* ; La question de l'effacement des sanctions disciplinaires n'a pas donné lieu à des requêtes résolues par la voie contentieuse. Il existe une exception remarquable concernant l'effacement d'un blâme infligé à un fonctionnaire. Dans la fonction publique, les dispositions prévoyant l'effacement des sanctions disciplinaires étaient précédemment codifiées aux Art. L. 834 à L. 847 de l'ancien Code de la santé publique. Ces dispositions ont été abrogées, puis remplacées par les dispositions citées dans la loi du 9 janvier 1986 portant statut de la

Toute sanction autre que celle de la mise à la retraite d'office ou la révocation¹²⁵⁴ peut être effacée¹²⁵⁵. Le fonctionnaire peut légitimement demander l'effacement de la sanction disciplinaire infligée contre lui après un délai de dix ans¹²⁵⁶. Cette demande doit être faite auprès du ministre lorsqu'il s'agit de la fonction publique d'Etat¹²⁵⁷.

Si le comportement du fonctionnaire condamné a donné satisfaction depuis le prononcé de la sanction dont il a fait l'objet, l'Administration fait droit à sa demande, après, bien entendu un avis du Conseil de discipline¹²⁵⁸. Ainsi, le dossier du fonctionnaire se trouve reconstitué sous le contrôle du Conseil de discipline¹²⁵⁹.

L'effacement de la sanction prononcée a pour avantage de modifier l'appréciation des faits sur lesquels la sanction était fondée. Autrement dit, l'effacement de la sanction emporte celui de la qualification de faute, étant donné le lien unissant la sanction et la faute. Ainsi, la faute effacée n'est plus de nature à justifier une nouvelle sanction. Toutefois, l'effacement de la sanction ne conduit pas à l'effacement des faits. Ces derniers sont toujours conservés dans le dossier individuel du fonctionnaire. Par conséquent, lorsque le fonctionnaire commet de nouveaux faits répréhensibles, les anciens faits peuvent être pris en considération par le pouvoir disciplinaire lors du prononcé d'une sanction ultérieure¹²⁶⁰.

Au Liban, la situation est malheureusement tout à fait différente. Il n'y a aucune disposition législative ou même réglementaire qui prévoit qu'une révision du dossier individuel est possible afin de donner au fonctionnaire le droit de réclamer l'effacement de la sanction infligée à son encontre. Si l'on examine minutieusement les statuts généraux

fonction publique (Art. 81). Pour le Conseil d'Etat, l'absence de sanction dans le délai de trois ans (délai identique dans le Code de la santé publique et dans la loi de 1986) entraîne l'effacement du blâme dans le dossier de l'intéressé malgré la modification de la source textuelle de l'effacement pendant les trois années : C.E., 22 décembre 1989, « *C.H.R. de Nantes c. Mme Anne Schaepelynck* », req. n° 90893.

¹²⁵⁴ C'est à dire les sanctions du deuxième et du troisième groupe.

¹²⁵⁵ Art. 18, al. 2 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.* ; Art. 31, al. 1 du décret n° 89-77 du 18 septembre 1989, *op. cit.* ; Art. 14, al. 1 du décret n° 89-822 du 7 novembre 1989, *op. cit.*

¹²⁵⁶ *Ibid.*

¹²⁵⁷ Art. 18, al. 2 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.*

¹²⁵⁸ Art. 18, al. 3 et 4 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.* ; Art. 31, al. 2 et 3 du décret n° 89-77 du 18 septembre 1989, *op. cit.* ; Art. 14 al. 2 et 3 du décret n° 89-822 du 7 novembre 1989, *op. cit.*

¹²⁵⁹ Art. 18, al. 5 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984, *op. cit.* ; Art. 31, al. 4 du décret n° 89-77 du 18 septembre 1989, *op. cit.* ; Art. 14, al. 4 du décret n° 89-822 du 7 novembre 1989, *op. cit.*

¹²⁶⁰ F. Laurie, « *La faute disciplinaire dans la fonction publique* », Préface Jean-Marie Pontier, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2002, p. 454.

successifs, l'on peut clairement remarquer que nul n'a fait la moindre allusion à cette question. Est-il besoin de dire qu'il s'agit dans la matière d'une anomalie assez grave du système disciplinaire libanais ? N'est-il pas terriblement injuste que la sanction prononcée pèse indéfiniment sur le destin d'un fonctionnaire ?

Le pire c'est que l'Inspection centrale tend toujours à prendre en considération le passé du fonctionnaire et fait établir l'inventaire de l'ensemble des sanctions prononcées contre ce dernier depuis son entrée en service et tout au long de sa carrière. Les dispositions régissant la procédure disciplinaire devant la Commission supérieure de discipline, imposent, en outre, le même inventaire des peines antérieures¹²⁶¹. Dans ce cas précis, le *summum jus* recherché ne semble-t-il pas une *summa injuria* ?

En résumé, et d'un autre point de vue, il existe des sanctions qui ont pour origine les organismes « juridictionnalisés ». Ces sanctions sont en dehors du cadre de tout recours ordinaire. Il en est ainsi des décisions prises par les inspecteurs et les inspecteurs généraux lors de l'inspection. Il en va de même pour les décisions du Comité de l'Inspection centrale et les décisions de la Commission supérieure de discipline au Liban.

¹²⁶¹ Art. 5 du décret n° 7236 du 8 mai 1967, portant l'organisation de la Commission supérieure de discipline au Liban.

Section II

Les recours spéciaux devant l'autorité disciplinaire

Des voies de recours spéciaux sont organisées, dans certains cas, par les statuts régissant la fonction publique franco-libanaise. Elles sont effectivement plus favorables que les procédures de recours ordinaires, notamment celles résultant de la jurisprudence et du droit administratif¹²⁶².

Il en est ainsi pour les statuts relatifs aux dispositions statutaires concernant les fonctions publiques civiles en France, qui permettent au fonctionnaire intéressé de former des recours d'appel en disposant que « *le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat connaît de toute question d'ordre général concernant la fonction publique de l'Etat dont il est saisi. Il est l'organe supérieur de recours en matière disciplinaire, en matière d'avancement et en matière de licenciement pour insuffisance professionnelle (...). Lorsque le Conseil siège en tant qu'organe supérieur de recours il comprend, en nombre égal, des représentants de l'Administration et des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires, tous appelés à prendre part aux votes. Le Conseil supérieur est présidé par le ministre chargé de la fonction publique ou son représentant* »¹²⁶³.

Il en est de même pour le statut portant les dispositions relatives à la création et l'organisation de l'Inspection centrale au Liban, permettant à l'intéressé la formation des recours d'opposition en disposant que « *l'intéressé peut faire opposition à la sanction infligée par l'inspecteur général ou l'inspecteur auprès du Comité de l'Inspection centrale par le canal de l'inspecteur général compétent* »¹²⁶⁴, et des recours d'appel en disposant que :

¹²⁶² Les recours gracieux et hiérarchiques.

¹²⁶³ Art. 13 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, *op. cit.* ; Et que « *les fonctionnaires qui ont fait l'objet d'une sanction des deuxième, troisième et quatrième groupe peuvent introduire un recours auprès du Conseil de discipline départemental ou interdépartemental dans les cas et conditions fixés par un décret en Conseil d'Etat. L'autorité territoriale ne peut prononcer de sanction plus sévère que celle proposée par le Conseil de discipline de recours* » (Art. 91 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, *op. cit.*) ; Ces statuts disposent encore que : « *les fonctionnaires qui ont fait l'objet d'une sanction des deuxième, troisième et quatrième groupe peuvent introduire un recours auprès du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière lorsque l'autorité investie du pouvoir disciplinaire a prononcé une sanction plus sévère que celle proposée par le Conseil de discipline* » (Art. 84 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, *op. cit.*).

¹²⁶⁴ Art. 16, al. G du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959, *op. cit.*

« quant aux autres décisions (c'est-à-dire à l'exception de celles prononcées à la suite d'un recours d'opposition) prononcée directement par le Comité (de l'Inspection centrale), sont susceptibles de recours en appel de la part de l'intéressé devant le Comité »¹²⁶⁵.

Il s'agit donc à ce stade des recours d'appel devant une instance administrative en France (§1), et des recours d'opposition et d'appel devant le Comité de l'Inspection centrale au Liban (§2).

§1. Les recours d'appel devant une instance administrative en France

Le recours à une instance administrative d'appel¹²⁶⁶ n'englobe pas les sanctions du premier groupe qui sont considérées comme les sanctions les plus légères. En fait, ce recours est soumis à l'hypothèse de l'aggravation de la sanction prononcée par l'autorité disciplinaire par rapport à celle proposée par le Conseil de discipline dans son avis. Toutefois, cette hypothèse n'est pas requise pour les sanctions qui appartiennent au quatrième groupe¹²⁶⁷.

¹²⁶⁵ Art. 19, al. 4-B du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959, *op. cit.*

¹²⁶⁶ Au sein de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique hospitalière, il s'agit d'une Commission de recours alors qu'au sein de la fonction publique territoriale, il s'agit du Conseil de discipline de recours. La composition de ces instances est précisée par le décret n° 82-450 du 28 mai 1982 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, le décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux et par le décret n° 2012-739 du 9 mai 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière et à l'observation nationale des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière. Généralement ces instances sont des organes paritaires. Ils comprennent donc autant de représentants de l'Administration que du personnel. De manière classique, chaque représentant a un suppléant. La composition de ces instances varie selon la fonction publique concernée.

¹²⁶⁷ Que sauf dans le cadre de la fonction publique hospitalière. Pour comparer le degré de sévérité de deux sanctions du même groupe, il faut évaluer les effets respectifs de ces deux sanctions notamment d'un point de vue financier (T.A de Rouen, 30 juin 2005, « M. X. », req. n°0102933) ; dans la fonction publique d'Etat, la Commission de recours peut être saisie soit lorsque l'autorité disciplinaire a prononcé une sanction du quatrième groupe alors que celle-ci n'avait pas été proposée par le Conseil de discipline à la majorité des deux tiers de ses membres présents, soit lorsque le fonctionnaire a fait l'objet de différentes sanctions des deuxième ou troisième groupe (abaissement d'échelon, déplacement d'office, rétrogradation ou exclusion temporaires de fonctions pour une durée supérieure à huit jours) alors que le Conseil de discipline avait proposé une sanction moins sévère ou n'était pas parvenu à formuler une proposition (faute d'accord entre la majorité des membres présents) ; dans la fonction publique territoriale, le Conseil de discipline de recours ne peut être saisi des sanction disciplinaires des deuxième et troisième groupes que si elles sont plus sévères que celle proposée par le Conseil de discipline. Il peut également sans conditions être saisi des sanctions du quatrième groupe ; Dans la fonction publique hospitalière, la Commission de recours peut quant à elle être saisie des sanctions des deuxième, troisième et quatrième groupe dès lors que la sanction prononcée est plus sévère que celle proposée par le Conseil de discipline.

D'une part, il faut que la saisine à une instance administrative d'appel soit effectuée par le fonctionnaire intéressé. Cette saisine se fait à travers une lettre recommandée avec accusé de réception au secrétariat de l'instance compétente dans un délai d'un mois à compter de la notification de la sanction à l'intéressé¹²⁶⁸.

D'autre part, la saisine n'a aucun effet suspensif sur la sanction infligée. Elle n'est pas considérée comme une obligation qui doit particulièrement précéder l'exercice du recours contentieux même si elle tend effectivement à proroger le délai de ce dernier¹²⁶⁹. La régularité de l'avis rendu par cette instance n'a généralement aucune influence sur la légalité de la sanction prononcée à l'encontre d'un certain fonctionnaire¹²⁷⁰.

A. La forme du recours à une instance administrative d'appel

En principe, l'instance de recours administrative d'appel est tenue de statuer dans un délai de deux mois à compter du jour où elle a été saisie. Toutefois, lorsque l'instance de recours n'est pas suffisamment informée, elle prescrit un supplément d'information. Dans cette hypothèse, après que l'autorité disciplinaire, le requérant ou tout autre individu a été entendu à nouveau, l'instance est tenue, le cas échéant, de statuer dans un délai de quatre mois à compter du jour de sa saisine. Toutefois, le non-respect de ces délais n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure¹²⁷¹.

Une fois que l'instance de recours est saisie, elle en accuse réception directement et le requérant est alors invité s'il y a lieu à présenter des observations complémentaires. De même, le secrétariat communique le recours à l'autorité disciplinaire qui a prononcé la décision dont il est question afin de présenter, elle-même, ses observations. En fait, ces dernières doivent parvenir au secrétariat dans un délai de quinze jours à compter de la date de réception de la demande d'observations¹²⁷². Toutefois, ce délai peut être certainement renouvelé à la demande

¹²⁶⁸ Ce délai n'étant pas prolongé par l'exercice d'un recours gracieux de l'autorité disciplinaire. C.E., 28 juillet 1995, « *commune de Vitrolles* », req. n°114886.

¹²⁶⁹ C.E., 12 juillet 1993, « *Centre hospitalier de Nemours* », req. n°110234.

¹²⁷⁰ C.E., Sect., 6 mai, « *Rubio* », *Rec.*, p. 148 (à propos de l'avis du Conseil de discipline de recours).

¹²⁷¹ C.E., 22 novembre 1995, « *Mme X.* », req. n°154373.

¹²⁷² Evidemment, rien n'empêche la formulation des observations orales le jour même de la séance disciplinaire.

de l'autorité qui a pris la décision ou du requérant, à condition que cette demande soit faite avant son expiration.

A ce stade de la réflexion, il semble que les règles de fonctionnement ou de déroulement de la procédure applicable devant l'instance de recours administrative d'appel¹²⁷³, ne soient pas grandement différentes de celles applicables devant le Conseil de discipline initial¹²⁷⁴.

D'abord, le président de l'instance disciplinaire nomme un rapporteur afin qu'il soit chargé de l'ensemble des mesures d'instruction et d'enquête. De leurs côtés, l'Administration et le fonctionnaire, convoqués par le président devant l'instance de recours ont le droit de prendre connaissance du dossier soumis à l'instance et peuvent normalement se représenter ou même être assistés par un ou plusieurs conseils de leurs choix. A noter que rien n'empêche l'instance de recours d'ordonner une enquête.

A priori, l'instance de recours n'a le droit de siéger légalement que dans l'hypothèse où la moitié des membres sont présents. Or, si le *quorum* n'est pas atteint durant la première réunion, l'affaire est renvoyée à une date ultérieure. En conséquence, l'instance de recours est à nouveau convoquée de sorte qu'elle puisse siéger légalement sans tenir compte de la condition de *quorum*. Autrement dit, elle pourra siéger quel que soit le nombre de représentants présents tout en respectant quand même le principe de parité. Dans le cas où la parité n'est pas respectée, le groupe de représentants le plus nombreux est alors réduit soit par volontariat soit par tirage au sort. Cela a pour but, en autre chose, d'établir une égalité dans le nombre de représentants de chaque collègue. Ainsi, la séance peut définitivement se tenir¹²⁷⁵.

Ensuite, une fois que le rapporteur présente un rapport détaillant les circonstances de l'affaire, l'instance de recours délibère à huis clos sur le projet d'avis que le rapporteur rédige. En effet, si l'instance se juge suffisamment informée, elle statue alors d'une manière définitive tout en procédant à un vote à travers lequel le président a une voix prépondérante. Ce vote a

¹²⁷³ Sur l'ensemble des procédures applicables devant l'instance de recours administrative d'appel V. L. Marchais, « *Conduire une procédure disciplinaire dans la fonction publique* », S.C.D. Bibliothèque de l'Université, Rennes, 2013, pp. 137 et s.

¹²⁷⁴ Sur le déroulement de la procédure disciplinaire devant le Conseil de discipline V. *supra* p. 148-151.

¹²⁷⁵ L. Marchais, « *Conduire une procédure disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, p. 138.

pour finalité de décider si la sanction que l'autorité disciplinaire a infligé est vraiment justifiée ou, à l'inverse, si elle se révèle complètement inconvenable et inadéquate. Toutefois, l'instance n'a pas à se prononcer sur la régularité de la procédure disciplinaire¹²⁷⁶.

Enfin, l'instance de recours a le droit de rejeter complètement le recours formulé par le fonctionnaire intéressé et même d'approuver la sanction disciplinaire que l'autorité disciplinaire a prononcée ou faire droit au recours en prononçant une sanction moins sévère. L'avis justifié de l'instance est ensuite notifié aux parties et à la Commission administrative paritaire dont relève le fonctionnaire.

B. La portée du recours à une instance administrative d'appel

L'avis émis par l'instance administrative d'appel n'a pas d'effets contraignants à l'égard de l'autorité disciplinaire¹²⁷⁷. Toutefois, si l'Administration rend une nouvelle décision suite à l'avis rendu par cette instance, aucun texte ne l'oblige de renouveler les formalités préalables à une sanction disciplinaire¹²⁷⁸.

L'avis de l'instance de recours a le caractère d'une décision qui peut faire l'objet d'un recours contentieux de la part de l'autorité disciplinaire et également du fonctionnaire, dans le respect des conditions de droit commun¹²⁷⁹. Par conséquent, dans l'hypothèse où la juridiction administrative annulerait l'avis de l'instance de recours, il reviendrait à l'autorité disciplinaire d'infliger légalement une autre nouvelle sanction sans avoir à demander une nouvelle fois l'avis du Conseil de discipline¹²⁸⁰.

¹²⁷⁶ C.E., 24 mars 1999, « *Prime* », req. n° 192721.

¹²⁷⁷ A l'inverse de la situation dans la fonction publique territoriale. C.E., 25 mai 1988, « *Cne. de Quillan* », req. n° 73628.

¹²⁷⁸ L. Marchais, « *Conduire une procédure disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, p. 139.

¹²⁷⁹ C.E., 7 mars 1986, « *Centre hospitalier général de Toulon* », *Rec.*, p. 675 et 727 ; Dans le cas où l'avis est rendu par un organisme collégial à compétence nationale et en n'application de l'Art. R. 311-1 al. 4 du Code de justice administrative, c'est le Conseil d'Etat qui sera compétent en premier et dernier ressort : C.E., 3 juin 1994, « *Centre hospitalier de Bar-le-Duc* », req. n° 138136.

¹²⁸⁰ C.E., 15 novembre 1995, « *Ville de Chartres* », req. n° 123137.

§2. Les recours spéciaux devant le Comité de l'Inspection centrale au Liban

Avant d'aborder cette question, il faut faire une distinction fondamentale entre trois types de recours que le statut général de l'Inspection centrale a autorisé d'introduire contre les décisions disciplinaires prises par la Direction et le Comité de l'Inspection centrale. Ces trois recours sont¹²⁸¹ : le recours d'opposition devant le Comité de l'Inspection centrale (A) contre les décisions disciplinaires prononcées par les inspecteurs ou les inspecteurs généraux, le recours d'appel devant le Comité de l'Inspection centrale (B) contre les décisions disciplinaires prononcées par le Comité de l'Inspection centrale lui-même et, enfin, le recours en cassation devant le Conseil d'Etat contre les décisions disciplinaires prononcées par le Comité de l'Inspection centrale.

Cette étude sera – en toute logique – limitée à chacun des types de recours suivants : le recours d'opposition et le recours d'appel, à l'exception du recours de cassation. Ce dernier entre en fait dans le cadre des recours formés devant le Conseil d'Etat, qui va faire l'objet d'une étude approfondie dans le chapitre suivant.

A. Le recours d'opposition devant le Comité de l'Inspection centrale

Il a déjà été mentionné que le statut général de l'Inspection centrale donne à l'inspecteur général le droit d'imposer, s'il y a lieu, à tous les fonctionnaires permanents de la deuxième catégorie et au-dessous, en cas de flagrants délits et d'obstruction à la mission d'inspection, et dans les limites des sanctions qui ressortent au directeur général, l'une des première et deuxième sanctions du premier groupe, c'est-à-dire soit le blâme, soit la retenue du traitement pour un maximum de quinze jours¹²⁸². De même, le statut général de l'Inspection centrale donne à l'inspecteur le droit d'imposer, s'il juge nécessaire et pour des motifs identiques, l'une des deux sanctions précitées, à tous les fonctionnaires permanents de la troisième catégorie et au-dessous. Ces dernières sont infligées pour les mêmes raisons

¹²⁸¹ Art. 16, 17, 18 et 19 du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959, *op. cit.*

¹²⁸² Art. 16, al. 7-A du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959, *op. cit.* ; V. *supra* p. 160-161.

susmentionnées. Bien entendu reste dans le cadre des sanctions qui se situent dans les limites des compétences des directeurs et des chefs de service¹²⁸³.

Dans ce cadre, le statut général de l'Inspection centrale affirme que le fonctionnaire intéressé a le droit d'introduire un recours d'opposition contre la sanction infligée à son encontre par l'inspecteur général ou même par l'inspecteur. Ce recours a lieu devant le Comité de l'Inspection centrale par l'intermédiaire de l'inspecteur général compétent. Plus précisément, il a lieu au secrétariat du Comité de l'Inspection centrale, soit par remise en mains propres contre un reçu, soit à travers une lettre recommandée avec accusé de réception¹²⁸⁴ dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la sanction prononcée sous peine d'irrecevabilité¹²⁸⁵.

Par la suite, le Comité de l'Inspection centrale se prononce sur ce recours conformément aux procédures détaillées lors de l'analyse du déroulement de la poursuite disciplinaire devant l'Inspection centrale¹²⁸⁶. Il faut tout de même rappeler que le Comité de l'Inspection centrale a le droit d'aggraver la sanction dans le cas où ce recours se révélerait inopportun¹²⁸⁷. De sorte que les décisions prises par le Comité de l'Inspection centrale, à la suite d'une opposition qui lui serait présentée, sont tenues pour exécutoires et définitives et sont insusceptibles de tout recours¹²⁸⁸.

B. Le recours d'appel devant le Comité de l'Inspection centrale

Le statut général de l'Inspection centrale affirme que le fonctionnaire intéressé a le droit, dans un délai de trente jours à compter de la date de sa notification de la sanction prononcée, de faire appel contre les décisions rendues par le Comité de l'Inspection centrale. Le recours d'appel n'est toutefois envisageable que pour une erreur matérielle, omission de documents ou faits nouveaux de nature à changer la décision rendue¹²⁸⁹.

¹²⁸³ *Idem.* ; V. *supra* p.152-154.

¹²⁸⁴ Art. 19, al. 4. du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959, *op. cit.*

¹²⁸⁵ *Ibid.*, Art. 16 al. 7-G.

¹²⁸⁶ V. *supra* p. 158-164.

¹²⁸⁷ Art. 16, al. D du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959, *op. cit.*

¹²⁸⁸ Art. 19, al. 4 du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959, *op. cit.*

¹²⁸⁹ *Idem.*

Le recours d'appel est présenté au secrétariat du Comité de l'Inspection centrale comme le recours d'opposition en dehors de la procédure hiérarchique administrative, soit par remise en mains propres contre un reçu, soit par l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception¹²⁹⁰. A ce stade de la réflexion, il faut bien mentionner que le recours en question ne fait pas obstacle à l'exécution de la sanction prononcée¹²⁹¹.

En résumé, l'on peut regretter qu'au Liban la faculté d'effacer la sanction du dossier individuel du fonctionnaire ne soit pas permise et surtout que les décisions rendues par la Commission supérieure de discipline ne puissent faire l'objet des recours susmentionnés. Le fonctionnaire intéressé ne peut qu'actionner le juge administratif en sollicitant l'annulation de la décision disciplinaire prononcée à son encontre.

¹²⁹⁰ *Idem.*

¹²⁹¹ *Ibid.*, al. 5.

CHAPITRE II

Les voies de recours devant le juge administratif

Les recours juridictionnels ou contentieux sont des armes procédurales qui ont pour finalité de provoquer un nouvel examen de l'affaire. Ils permettent de faire disparaître ou de corriger une sanction et de limiter l'arbitraire administratif lors de l'exercice de l'action disciplinaire. En effet, la compétence disciplinaire est généralement mise en œuvre sous le contrôle du juge administratif. Malgré sa nature discrétionnaire, elle ne devrait jamais être absolument de nature arbitraire.

En réalité, les décisions disciplinaires, qu'elles soient rendues par les autorités disciplinaires hiérarchiques en France ou au Liban, ou qu'elles soient rendues par le Comité de l'Inspection centrale et la Commission supérieure de discipline au Liban, sont définitivement soumises au contrôle du juge administratif. En effet, les premières font partie des actes administratifs soumises à la voie du recours pour excès de pouvoir (section I), alors que les secondes sont des décisions « juridictionnalisées » puisqu'elles sont rendues par des organismes administratifs de nature judiciaire¹²⁹² et soumises à la voie du recours en cassation (section II). Or, ces deux voies de recours dépendent fortement de l'ordre public et ne peuvent être fermées que conformément à une disposition législative explicite.

Avant d'approfondir l'étude de ces deux voies de recours, il faut préciser que le fonctionnaire intéressé est le seul qui dispose de la qualité et de l'intérêt à contester la sanction prononcée à son encontre. En fait, cette sanction a, en principe, pour finalité celle de tirer les conséquences du comportement du fonctionnaire fautif sur sa situation par rapport à l'Administration pour assurer le bon fonctionnement du service public. Or, un simple tiers est totalement dépourvu d'intérêt pour agir contre la sanction qui frappe un fonctionnaire¹²⁹³. Ainsi en va-t-il pour la victime de la faute d'un fonctionnaire. Elle ne peut se prévaloir d'un

¹²⁹² Sur ce point V. *infra* p. 380-385.

¹²⁹³ Le refus de lui infliger une sanction ou de la modifier, C.E., Sect., 10 juillet 1995, « *Laplace* », *Rec.*, p. 302 ; *AJDA* 1995, p.849, Obs. Mallof ; C.E., 17 mai 2006, « *M. Bellanger* », *Rec.*, p. 257 ; *AJDA*, 2006, p. 1513, Concl. Keller : à propos du refus du ministre de modifier la sanction légère prononcée contre un inspecteur du travail en état d'ébriété ayant tué un homme dans un accident de la circulation.

préjudice moral indemnisable qui découle de l'inexistence d'une telle sanction ou encore de l'insuffisance de la sanction prononcée contre le fonctionnaire fautif. En d'autres termes, la victime n'a plus l'avantage du droit à être indemnisé, lequel résulte normalement du choix de la sanction disciplinaire qui a été infligée contre le fonctionnaire fautif ou encore de l'absence de sanction disciplinaire contre ce dernier¹²⁹⁴. De même, le syndicat ne peut pas contester la sanction disciplinaire dès lors qu'il n'y a pas à proprement parlé d'intérêt collectif professionnel¹²⁹⁵.

¹²⁹⁴ C.E., 2 juillet 2010, « *Consorts Bellanger* », req. n° 322521 ; AJDA, 2010, p. 1945, Concl. Thiellay.

¹²⁹⁵ C.E., 13 janvier 1950, « *Union générale des fédérations de fonctionnaires* », *Rec.*, p. 26 ; C.E., 1 mars 1950, « *Fédération Air-Guerre-Marine* », *Rec.*, p. 137 ; C.E., 22 décembre 1976, « *Syndicat national C.F.T.C. des affaires sociales* », *Rec.*, p. 1050 ; Cependant, les héritiers d'un fonctionnaire décédé quelques jours avant l'intervention d'un arrêt rejetant sa requête tendant à l'annulation d'un jugement rejetant une demande d'annulation d'une sanction disciplinaire prise à son encontre sont recevables à introduire un pourvoi en cassation contre cet arrêt : C.E., 28 février 2007, « *Cerazari et Canchy* », *Rec.*, p. 919. Lorsque l'agent est titulaire d'un mandat syndical la jurisprudence française admit la recevabilité du recours.

Section I

Les recours pour excès de pouvoir contre les décisions de l'autorité disciplinaire hiérarchique

Il fut un temps où l'Administration ne souffrait pas d'être critiquée par les tribunaux. Les services publics n'exerçaient-ils pas souvent leurs pouvoirs au nom du souverain qui ne peut « *malfaire* » ? Même, un peu plus tard, sous des régimes démocratiques, le principe de la séparation des pouvoirs, interprété de manière stricte, s'opposait à l'intervention du juge dans le domaine administratif.

C'est ainsi que l'autorité hiérarchique dans la fonction publique, en France, demeura strictement absolue pendant le XIX^{ème} siècle. Successivement, les gouvernements refusaient toute sorte de réformes parce qu'elles risquaient d'affaiblir ou d'ébranler cette autorité. « *Entre lui et ses agents (dit Deleau) le pouvoir exécutif ne tolérait (...) aucune intervention qu'il pensait de nature à diminuer cette autorité* »¹²⁹⁶.

Bien influencé par cet esprit, le Conseil d'Etat français a considéré que « *la décision rendue en matière disciplinaire n'est pas de nature à lui être déférée par la voie contentieuse* » parce qu'elle constitue un acte administratif contre lequel aucun recours ne peut être ouvert devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux¹²⁹⁷.

Le Conseil d'Etat français a progressivement commencé à accueillir les recours contentieux en matière disciplinaire, comme en toute matière administrative. Il a considéré le recours contentieux comme étant d'ordre public pouvant s'exercer sans qu'il ne soit besoin qu'un texte particulier le prévoit¹²⁹⁸. De telle sorte que les intéressés ne puissent être privés de cette arme procédurale que conformément à une disposition législative explicite¹²⁹⁹.

¹²⁹⁶ M. Deleau, « *L'évolution du pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires civils de l'Etat* », thèse, Paris, 1933, p. 7.

¹²⁹⁷ C.E., 18 juillet 1873, « *Rouillard* », *Rec.*, p. 661.

¹²⁹⁸ C.E., 19 novembre 1955, « *Andréani* », *Rec.*, p. 551.

¹²⁹⁹ C.E., 17 février 1950, « *Dame Lamotte* », *Rec.*, p.110.

La question se pose donc de savoir quelle position le Conseil d'Etat libanais adoptait en cette matière. Selon l'analyse de la jurisprudence administrative libanaise relativement à la recevabilité des recours contentieux, on a pu distinguer l'ensemble des tendances suivantes.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat libanais considérait que le recours pour excès de pouvoir dirigé contre les décisions de révocation rendues par le gouverneur du Grand Liban était complètement irrecevable¹³⁰⁰. De manière plus générale, la Haute juridiction s'opposait à la recevabilité de chaque recours dirigé contre les actes du chef de l'Etat¹³⁰¹. Cependant, l'arrêté n° 2668 du 6 septembre 1924 créant le Conseil d'Etat libanais à cette époque l'instituait dans son article 3 comme étant une juridiction de droit commun en matière administrative afin de connaître de tous les litiges qui n'étaient pas expressément accordés par le législateur à une autre juridiction administrative.

Comment faut-il alors appréhender cette attitude négative du Conseil d'Etat ? Apparemment, le Conseil d'Etat libanais semblait s'appuyer, à cette époque, d'une façon implicite sur la théorie des actes de gouvernement qui était largement comprise. Toutefois, le domaine d'application de cette théorie fut graduellement réduit par la jurisprudence. Passé le cap des années 1920, le juge administratif libanais a accueilli plus favorablement les recours dans l'arrêt Mortada¹³⁰². Conséquemment, il proclamera – conformément à son homologue français – que le recours contentieux est d'ordre public et s'exerce sans la nécessité d'un texte particulier qui le prévoit¹³⁰³.

Au surplus, il a considéré que le droit de recours ne constitue qu'une application « *des principes généraux du droit* »¹³⁰⁴ et que les décisions administratives entières et, par conséquent, les sanctions disciplinaires prononcées par les autorités disciplinaires hiérarchiques étaient sujettes aux recours pour excès de pouvoir¹³⁰⁵.

¹³⁰⁰ C.E.L, 10 octobre 1925, « *Khalil A.* », *Rec.*, p. 20 ; C.E.L, 20 octobre 1925, « *Abed Elrahman M.* », *Rec.*, p. 85.

¹³⁰¹ C.E.L, 24 janvier 1927, « *Ghanem A.* », *Rec.*, p. 173.

¹³⁰² C.E.L, 21 novembre 1932, « *Mortada* », *Rec.*, p. 219.

¹³⁰³ C.E.L, 18 juin 1963, *Rec.*, p. 239.

¹³⁰⁴ C.E.L, 5 janvier 1959, « *Kikano A.* », *Rec.*, p.30.

¹³⁰⁵ Et que généralement toutes les décisions portant des sanctions disciplinaires sont susceptibles de recours contentieux, soit par la voie du recours pour excès de pouvoir, soit par celle de la cassation : C.E.L., 23 février 1965, « *Omar* », *Rec.*, p. 136 ; Actuellement, le statut du Conseil d'Etat consacre à ce dernier – dans

Ainsi, il y a longtemps que – aussi bien en France qu’au Liban – la juridiction administrative peut être saisie d’un recours pour excès de pouvoir contre les décisions disciplinaires frappant le fonctionnaire et prises par les autorités disciplinaires hiérarchiques. Cependant, cette saisine n’est toujours sujette au respect de conditions.

En premier lieu, le recours pour excès de pouvoir n’est envisageable que pour les décisions disciplinaires finales, c’est-à-dire uniquement celles imposant au fonctionnaire poursuivi la sanction disciplinaire. En outre, ce recours ne peut pas être effectué contre les actes préparatoires¹³⁰⁶. Autrement dit, ce recours n’est pas possible contre les actes procéduraux qui ne sont pas détachables de la procédure disciplinaire¹³⁰⁷ étant donné qu’ils ne portent pas atteinte aux droits du fonctionnaire intéressé et ne mettent pas en cause l’application de son statut¹³⁰⁸.

Par conséquent, la décision disciplinaire finale – celle portant la sanction – est la seule qui peut être contestée devant le juge du recours pour excès de pouvoir¹³⁰⁹. Par exemple, le Conseil d’Etat français a considéré qu’il est interdit de former un recours contre l’avis du Conseil de discipline ou la décision de refus interdisant à un avocat de prendre copie du dossier du fonctionnaire¹³¹⁰. De son côté, le Conseil d’Etat libanais a considéré que la décision de saisine de la Commission supérieure de discipline ne peut pas être contestée devant le juge administratif parce qu’elle ne constitue pas en elle-même une décision administrative détachable qui pourrait porter atteinte aux droits de l’intéressé¹³¹¹. Elle constitue justement un acte préparatoire précédant le prononcé de la décision disciplinaire finale – portant la sanction – qui peut être ainsi contestée¹³¹².

un texte législatif particulier – le pouvoir de statuer sur les recours formés contre les décisions rendues par les autorités disciplinaires hiérarchiques, en disposant que : « *contrairement à tout autre texte, le Conseil d’Etat statu sur les recours relatifs à la discipline des fonctionnaires* », Art. 64 du statut du Conseil d’Etat libanais.

¹³⁰⁶ C.E., 11 juillet 1947, « *Dewavrin* », *Rec.*, p. 307 ; C.E.L., 8 janvier 1997, « *jaber* », *Rec.*, p. 190.

¹³⁰⁷ C.E., 13 juillet 1963, « *Quesnel* », *Rec.*, p. 461 ; C.E., 21 mai 1971, « *Philippon* », *Rec.*, p. 376 ; C.E., 3 septembre 2007, « *M. V.* », *AJDA* 2007, p. 2102 : « *La saisine d’une juridiction disciplinaire ne peut faire l’objet d’un recours pour excès de pouvoir* ».

¹³⁰⁸ C.E., 29 septembre 1961, « *Gander* », *Rec.*, p. 529.

¹³⁰⁹ C.E., 11 juillet 1947, « *Dewavrin* », *op. cit.* ; C.E., 13 juillet 1963, « *Quesnel* », *op. cit.* ; C.E.L., 8 janvier 1997, « *jaber* », *op. cit.*

¹³¹⁰ C.E., 27 janvier 1982, « *Mme Pelletier* », *Rec.*, p. 36. Cependant, ces décisions peuvent être attaquées, le cas échéant, à l’appui d’un recours dirigé contre la sanction prononcée.

¹³¹¹ C.E.L., 31 janvier 1967, « *Zoughaib* », *Rec.*, p. 95.

¹³¹² C.E.L., 25 juin 1969, « *Al khazen* », *Rec.*, p. 80.

En réalité, le décret ou la décision de saisine de la Commission supérieure de discipline n'est effectivement contestée que par la décision disciplinaire rendue, en principe, par cette Commission à la fin de la poursuite¹³¹³. Or, l'inverse, c'est-à-dire le fait d'accepter de contester cette décision en elle-même peut conduire à paralyser les fonctions de la Commission supérieure de discipline. Cependant, et à l'exception du principe susmentionné, la jurisprudence libanaise considère que le décret ou la décision de saisine de la Commission supérieure de discipline constitue un acte administratif détachable de la procédure et peut être par conséquent contestée indépendamment lorsque cette saisine est rendue par une autorité non compétente. Dans ce cas en effet, cette dernière est hors du champ d'application de la loi¹³¹⁴.

En second lieu, le recours pour excès de pouvoir est soumis aux conditions traditionnelles de recevabilité. Ainsi, ce recours doit être adressé, en France et dans un délai de deux mois à compter de la notification de la sanction, au tribunal administratif territorialement compétent¹³¹⁵. Au Liban, le recours pour excès de pouvoir est directement adressé au Conseil d'Etat – car l'existence des tribunaux administratifs n'apparaît que dans les textes mais n'existent pas réellement de nos jours¹³¹⁶ – dans un délai de 30 jours à compter du jour qui suit la notification de la décision disciplinaire au fonctionnaire intéressé¹³¹⁷.

Après cette démonstration, il convient d'analyser dans la matière l'étendu de ce recours. Autrement dit, de savoir les pouvoirs dont dispose réellement le juge administratif (§1) et par la suite les conséquences prévues par ce contrôle (§2).

¹³¹³ Le Conseil d'Etat libanais estime que le décret ou la décision de saisine de la commission supérieure de discipline ne constitue pas un acte détachable de la décision disciplinaire finale : C.E.L, 27 juin 1994, « *Al massri* », *Rec.*, p. 494.

¹³¹⁴ C.E.L, 10 février 1992, « *Al Hadad* », *Rec.*, p. 43 ; C.E.L, 9 novembre 1995, « *Hamad* », *Rec.*, p.66 ; C.E.L, 9 octobre 1997, « *Haddad* », *Rec.*, p.20.

¹³¹⁵ Art. R. 421-5 du Code de justice administrative en France. Ce délai peut être prorogé par l'introduction d'un recours gracieux ou hiérarchique.

¹³¹⁶ Organisé par le Décret n° 10434 du 14 juin 1975, *op. cit.*

¹³¹⁷ Art. 112 du Décret n° 10434 du 14 juin 1975, *op. cit.* ; Ce délai peut être prorogé par l'introduction d'un recours gracieux ou hiérarchique, Art. 71 du même décret.

§1. Le contrôle du juge pour excès de pouvoir

Etant donné que toute action disciplinaire vise à engager la responsabilité disciplinaire du fonctionnaire fautif, le contentieux pour excès de pouvoir de cette responsabilité constitue, en principe, un contentieux de la légalité¹³¹⁸. En réalité, le juge administratif saisi ne met pas d'une manière directe en cause la responsabilité disciplinaire du fonctionnaire condamné. En fait, il contrôle la légalité de la décision de sanction disciplinaire sur la base de laquelle la responsabilité du fonctionnaire fautif a été engagée. Par conséquent, le contentieux disciplinaire pour excès de pouvoir devant le juge administratif est de nature objectif alors même qu'il a souvent des aspects subjectifs notamment quand la sanction infligée porte atteinte à des droits du fonctionnaire condamné.

Ainsi, le contrôle juridictionnel porte sur la forme de la décision de la sanction disciplinaire prononcée. En l'occurrence, le juge exerce un contrôle sur la légalité externe (A). Puis, son contrôle porte sur le contenu de cette décision c'est-à-dire que le juge exerce un contrôle sur la légalité interne (B). Il convient alors d'étudier ces deux aspects du contrôle du juge pour excès de pouvoir qui vise à assurer un niveau d'équilibre entre le pouvoir disciplinaire de l'Administration sur ses fonctionnaires et la protection de ces derniers contre toute sorte d'arbitraire envisageable de ce pouvoir.

A. Le contrôle de la légalité externe par le juge du recours pour excès de pouvoir

La légalité externe comporte tout ce qui se rattache à la compétence des autorités disciplinaires hiérarchiques, à la procédure en vigueur devant elles ainsi qu'au libellé de la décision de sanction. Historiquement, ces vices de forme ont été les premiers sanctionnés par les juges administratifs franco-libanais.

¹³¹⁸ V. en ce sens, F. Laurie, « *La faute disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, p. 417. Qui explique que ceci peut paraître surprenant car, généralement, les contentieux de la responsabilité sont caractérisés par la plénitude de juridiction du juge compétent. Toutefois cette spécificité ne s'étend pas au contentieux de la responsabilité disciplinaire.

Le contrôle de la légalité externe de la décision de sanction disciplinaire constitue effectivement un contentieux de nature subjective et objective à la légalité de cette décision ainsi qu'à la défense des droits du fonctionnaire condamné. Ce contrôle n'a pas pour finalité l'examen du contenu de la décision disciplinaire mais vise plutôt à examiner si le traitement de cette décision de sanction est en complète conformité avec les textes en vigueur. Il vise notamment à démontrer que la notion de faute disciplinaire n'est jamais sans limite. En effet, l'Administration n'a pas le droit d'apprécier arbitrairement les faits reprochés à l'un des fonctionnaires et de lui infliger par la suite une sanction disciplinaire laquelle serait assurément illégale dans ce cas. Autrement dit, elle ne peut pas utiliser la faute afin de mettre en cause arbitrairement la responsabilité disciplinaire d'un certain fonctionnaire¹³¹⁹.

A ce stade de la réflexion, on peut constater qu'en matière disciplinaire les cas d'incompétence ont été rarement sanctionnés par le juge administratif. Pratiquement, il est difficile même impossible qu'un supérieur hiérarchique exerce une procédure disciplinaire qui n'intègre pas le champ de ses compétences. En fait, les vices d'incompétence en matière disciplinaire se limitent aux cas où les autorités disciplinaires hiérarchiques prononcent une sanction qui ne fait pas partie des sanctions qu'elles peuvent imposer à l'encontre d'un subordonné¹³²⁰. Par exemple, le droit libanais a consacré au chef du bureau le droit d'infliger exclusivement le blâme et la retenue de traitement jusqu'à trois jours¹³²¹. Si ce dernier venait à prononcer une sanction disciplinaire – même si elle figure à l'échelle des sanctions disciplinaires établie par la loi – autre que celles qu'il a le droit d'infliger, sa décision serait entachée de vice d'incompétence.

Ainsi, les vices relatifs à la compétence en matière disciplinaire sont peu dignes d'intérêt. Ce sont surtout les irrégularités de procédure qui ont, à proprement dit, été censurées par le juge de recours pour excès de pouvoir en contentieux disciplinaire.

Quant aux vices de procédure, les Conseil d'Etat respectifs de chacun des deux pays faisant l'objet de cette étude semblent s'accorder sur le point suivant : l'intervention d'une mesure disciplinaire hiérarchique est souvent liée par les textes à un avis du Conseil de

¹³¹⁹ *Ibid.*, p. 610.

¹³²⁰ V. *supra* p. 152-154.

¹³²¹ Art. 56, al. 1, du statut général des fonctionnaires au Liban, *op. cit.*

discipline¹³²², une proposition ou approbation d'un supérieur hiérarchique désigné¹³²³. Par conséquent, en France, conduit à l'irrégularité de la sanction l'hypothèse selon laquelle l'autorité disciplinaire prononce, sans consultation préalable du Conseil de discipline, une sanction autre que celles classées dans le premier groupe¹³²⁴. De même au Liban, le juge de recours pour excès de pouvoir, estime qu'il est entaché d'illégalité le fait de déférer un fonctionnaire à la Commission supérieure de discipline sans la proposition du supérieur désigné par la loi, étant donné qu'une telle proposition est substantielle¹³²⁵. Il en est ainsi d'une sanction infligée à l'encontre d'un fonctionnaire sans l'accord du supérieur hiérarchique direct dans les cas où la loi exige un tel accord¹³²⁶. En 2011, avec sa célèbre jurisprudence « Danthony », le Conseil d'Etat français clarifiait la grille d'analyse du juge administratif pour apprécier les conséquences d'un vice de procédure sur un acte administratif. Ainsi il a considéré que « *s'agissant des irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme, une règle qui s'inspire du principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire* »¹³²⁷. Il a donc estimé que toute irrégularité affectant la procédure d'élaboration d'un acte administratif n'entraîne pas systématiquement et nécessairement son annulation. Il a dégagé le principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la

¹³²² Art. 19, al. 3 du statut général des fonctionnaires en France, *op. cit.*, sur l'intervention du Conseil de discipline en matière disciplinaire, V. *supra* p. 148-151.

¹³²³ Art. 56 du statut général des fonctionnaires au Liban, *op. cit.*, sur la proposition ou l'approbation d'un supérieur hiérarchique désigné en matière disciplinaire, par ex. V. *supra* p. 152-154.

¹³²⁴ C.E., Sect., 1 mars 1996, « *Reynes* », *Rec.*, p. 988.

¹³²⁵ Et qu'en général une telle proposition ne doit pas être faussée par la pression des autorités hiérarchiques, C.E.L, 15 juin 1965, req. n° 1046, *Rec.*, p. 209.

¹³²⁶ C.E.L, 12 janvier 1971, « *Chimali* », *Rec.*, p. 110.

¹³²⁷ CE, Ass., 23 décembre 2011, « *Mr. Danthony* », req. n° 335033 ; Le vice de procédure du fait d'une consultation irrégulièrement réalisée ; Omission d'une consultation obligatoire ; Omission d'une consultation obligatoire ou facultative qui prive les intéressés d'une garantie.

décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

Concernant les vices de forme ou de libellé, on peut précisément constater le contrôle sur la motivation des décisions disciplinaires. L'absence de motivation partielle ou totale est particulièrement invoquée par le juge de recours pour excès de pouvoir. Elle est soit sanctionnée pour elle-même, soit parce qu'il ressort que l'organisme disciplinaire n'a pas sérieusement examiné les griefs ou les moyens de défense¹³²⁸.

En somme, le contrôle de la légalité externe par le juge de recours pour excès de pouvoir, apparu le premier en matière disciplinaire, est fondé sur le respect de quelques garanties procédurales. L'impartialité de l'autorité disciplinaire ou encore le respect des droits de la défense dont le respect du débat contradictoire sont notamment déjà traités minutieusement¹³²⁹. Le fonctionnaire bénéficie donc généralement d'une voie de contrôle qui vise à restreindre le pouvoir discrétionnaire de l'Administration. Pour Monsieur le Président G. Braibant, le système disciplinaire devait principalement renfermer le respect des deux principes fondamentaux constituant les éléments essentiels du contrôle externe de la décision disciplinaire. Le premier principe réside dans le respect des droits de la défense et spécifiquement l'information du fonctionnaire. Quant au second principe, il consiste à l'impartialité de l'autorité disciplinaire¹³³⁰.

Le contrôle externe de la décision disciplinaire se caractérise par l'existence de diverses sources de légalité. Concernant les aspects objectifs de ce contrôle, le juge administratif se réfère normalement à des sources internes, constitutionnelles, législatives, réglementaires et parfois externes comme, par exemple, la Convention Internationale des Droits de l'Homme ou la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Ces textes ont, il est vrai, une influence remarquable sur le contenu des garanties disciplinaires offertes aux fonctionnaires lors de la procédure disciplinaire. Concernant les aspects subjectifs de ce contrôle, la jurisprudence constitue la source de la légalité la plus importante. Toutefois, les

¹³²⁸ C.E., 23 décembre 1927, « *Veuve Decauville* », *Rec.*, p. 1256 ; C.E.L, 23 décembre 1965, « *M. A.* », *Rec.*, p. 23 ; C.E.L, 10 août 1967, « *Chbeyser A.* », *Rec.*, p. 215 ; généralement sur ce point V. *supra* p. 302-308.

¹³²⁹ V. *supra* p. 226-281.

¹³³⁰ G. Braibant, « *Existe-t-il un système européen de fonction publique ?* », *RFAP*, n° 68, 1993, p. 617.

solutions applicables en la matière sont constantes depuis longtemps dans les pays concernés, ce qui n'entraîne pas une instabilité à l'exercice de ce contrôle¹³³¹.

Il convient dès lors d'étudier le contrôle de la légalité interne qui n'a été développé dans toute son intégralité que plus tard, tant dans les dispositions de la loi que dans la jurisprudence.

B. Le contrôle de la légalité interne par le juge de recours pour excès de pouvoir

Comme tout acte administratif, le juge de recours pour excès de pouvoir s'est livré, dans son contrôle de la légalité interne de la décision de sanction disciplinaire, à un contrôle intégral qui l'a conduit avec les années à examiner de plus en plus profondément la décision attaquée. Le contrôle de la légalité interne qu'exerce le juge administratif porte principalement sur le contenu et la teneur de la décision attaquée. En d'autres termes, l'illégalité sanctionnée actuellement par le juge administratif porte généralement sur ces trois irrégularités principales : la méconnaissance directe d'une règle de droit (1), la fausse appréciation des faits fautifs (2) et le détournement de pouvoir (3).

1. Le contrôle de la méconnaissance directe de la règle de droit

Dans cette hypothèse, l'autorité disciplinaire se révèle avoir agi soit en violation manifeste de la règle de droit, soit par erreur de droit. En général, ladite autorité peut avoir enfreint l'un des quatre principes fondamentaux, déjà traités¹³³², s'imposant en matière disciplinaire : « *non bis in idem* », « *interprétation restrictive des textes répressifs* », « *nulla poena sine lege* » et « *non-rétroactivité des sanctions disciplinaires* ».

Ainsi, il faut rappeler certains constats jurisprudentiels dans la matière. D'abord, le prononcé d'une sanction qui ne figure pas à l'échelle des sanctions disciplinaires établies par

¹³³¹ F. Laurie, « *La faute disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, p. 767.

¹³³² Concernant le principe « *non bis in idem* » V. *supra* p. 292-297 ; Concernant le principe « *interprétation restrictive des textes répressifs* » par ex. V. *supra* p. 288-291 ; Concernant le principe « *nulla poena sine lege* » V. *supra* p. 282-292 ; Concernant le principe « *non-rétroactivité des sanctions disciplinaires* » V. *supra* p. 298-292.

la loi constitue une violation directe d'une règle de droit¹³³³. Il en est de même dans l'hypothèse où l'autorité disciplinaire déclenche deux fois une poursuite disciplinaire contre un fonctionnaire pour une seule faute¹³³⁴ ou lorsqu'elle prononce une sanction avec un effet rétroactif¹³³⁵.

Ensuite, le Conseil d'Etat considère par exemple comme étant une erreur de droit, l'interprétation extensive d'une disposition répressive en recourant au raisonnement par analogie. En effet, le juge administratif affirme que si l'échelle des peines prévoit l'abaissement d'un échelon ou plus à l'intérieur d'un même grade, non celui de catégorie, cela ne confère pas pour autant à l'autorité disciplinaire l'opportunité ou la possibilité de substituer l'abaissement de catégorie à l'abaissement de grade dans le cas où la catégorie à laquelle appartient le fonctionnaire poursuivi ne comprend qu'un seul grade¹³³⁶.

En réalité, le juge de recours pour excès de pouvoir a sans doute donné à cette arme procédurale une portée assez appréciable pour les fonctionnaires, en imposant, notamment, le respect de ces quatre règles. Cependant, sur le plan du contrôle de la légalité interne, le juge administratif a, en quelque sorte, rendu un service plus favorable au fonctionnaire délinquant lorsqu'il a poussé son contrôle de la légalité jusqu'à l'examen de l'appréciation des faits fautifs sur lesquels la sanction disciplinaire repose.

2. Le contrôle de l'appréciation des faits fautifs

La plénitude du contrôle juridictionnel sur les faits fautifs suppose en principe que le juge de l'excès de pouvoir soit bel et bien compétent pour examiner et critiquer à la fois l'existence matérielle de ces faits (a), leur qualification juridique menée par l'autorité disciplinaire (b) et l'opportunité de la sanction disciplinaire (c).

¹³³³ Par ex., la sanction d'abaissement de catégorie est irrégulière, au Liban étant donné qu'elle ne figure pas à l'échelle des sanctions disciplinaires établie par l'Art. 55 du statut général des fonctionnaires libanais : C.E.L, 23 décembre 1965, « *M. A.* », *Rec.*, p. 23 ; C.E., 26 octobre 1951, « *Delamotte* », *Rec.*, p. 724.

¹³³⁴ C.E., 2 août 1928, « *Lorillot* », *Rec.*, p. 1007 ; C.E.L, 10 mars 1967, « *Saadé* », *Rec.*, p. 4.

¹³³⁵ V. *supra* p. 298-302 ; C.E., 28 novembre 1924, « *Jouzien* », *Rec.*, p. 995 ; C.E., 29 février 1949, « *Roncin* », *Rec.*, p. 93.

¹³³⁶ C.E.L, 23 décembre 1965, « *M. A.* », *Rec.*, p. 23.

a. Le contrôle de l'existence matérielle des faits fautifs

Conformément aux principes généraux du droit administratif, il est indéniable que toute mesure ou sanction disciplinaire est irrégulière dans le cas de l'inexistence matérielle des faits sur lesquels elle a été fondée. Autrement dit, toute décision infligeant une sanction disciplinaire, afin qu'elle soit légale, doit nécessairement être fondée sur des faits matériels existants. A ce stade, le juge administratif est tenu, lors de son contrôle sur la légalité interne de cette décision, de vérifier l'existence matérielle des faits conduisant au prononcé. Il convient ainsi d'étudier l'évolution du contrôle du juge de l'excès de pouvoir dans la matière (1°) et par la suite l'étendue de son contrôle (2°).

1°. L'évolution du contrôle du juge de l'excès de pouvoir de l'existence matérielle des faits fautifs

Le contrôle juridictionnel de l'existence matérielle des faits fautifs ne remonte, en France, qu'au début du XX^{ème} siècle. Il y a longtemps que le juge administratif considère qu'un tel contrôle n'est pas envisageable par le Conseil d'Etat qui statue au contentieux¹³³⁷. Le Conseil d'Etat estimait, à cette époque, que l'inexistence matérielle des faits ne constituait pas un excès de pouvoir¹³³⁸.

L'évolution s'est produite lorsque le Conseil d'Etat constatait dans les deux arrêts de 1915 *Ponsonnaille*¹³³⁹ et de 1916 *Camino*¹³⁴⁰, l'inexactitude matérielle des faits à raison desquels un fonctionnaire et un maire avaient été révoqués. Selon la règle adoptée dans l'arrêt *Camino*, il revient au juge administratif « *de vérifier la matérialité des faits qui ont motivé* » les sanctions disciplinaires. Toutefois, il ne peut pas « *apprécier l'opportunité des mesures qui lui sont déférées par la voie du recours pour excès de pouvoir* ». En effet, les faits ne sont de nature à constituer légalement une faute disciplinaire que si leur matérialité est établie. Cette jurisprudence n'a jamais été infirmée. Au contraire, elle a été rapidement confirmée.

¹³³⁷ C.E., 2 juin 1905, « *Crozals* », *Rec.*, p. 493 : hypothèse dans laquelle un maire suspendu de ses fonctions a soutenu infructueusement l'inexistence matérielle des faits invoqués à son encontre.

¹³³⁸ C.E., 18 mars 1910, « *Hubersen* », *Rec.*, p. 493.

¹³³⁹ C.E., 18 juin 1915, « *Ponsonnaille* », *op. cit.*

¹³⁴⁰ C.E., 14 janvier 1916, « *Camino* », *Rec.*, p. 15 ; RDP, 1917, p. 463, note G. Jèze et Concl. Corneille ; S. 1922, III, p. 10, avec Concl. ; *GAJA*, n° 32, p. 179.

Un peu plus tard, le Conseil d'Etat a déterminé sa méthode d'établissement de la matérialité des faits. La preuve de l'inexactitude matérielle des faits est apportée par « *les documents produits au dossier* »¹³⁴¹, depuis l'arrêt Trépont de 1922. Les faits sont généralement établis relativement aux résultats de l'instruction qui servent à vérifier leur existence matérielle. Dans l'hypothèse où les faits fautifs sont avérés, le juge utilise souvent ce genre de formules : « *considérant qu'il résulte de l'instruction* », soit « *considérant qu'il ressort (parfois, « des pièces») du dossier* », suivies généralement par l'exposé des faits reprochés au fonctionnaire. A des fins similaires, dans l'hypothèse contraire, ces formules sont utilisées négativement.

Il est temps alors de se demander quelle position le Conseil d'Etat libanais adopte dans la matière. Jusqu'à son arrêt de principe du 19 janvier 1962¹³⁴², le juge de l'excès de pouvoir libanais n'avait malheureusement exercé aucun contrôle sur l'existence matérielle des faits répréhensibles. Durant cette période jurisprudentielle, le juge administratif a semblé être assez hésitant dans les formules utilisées afin de décliner sa compétence. Par exemple, il affirme son incompétence dans ce cadre en estimant que « *les motifs justifiant la révocation échappent au contrôle du Conseil d'Etat* »¹³⁴³ et que « *les motifs justifiant la révocation sont souverainement appréciés par (l'autorité disciplinaire), par le gouvernement et la présidence de la République (...)* »¹³⁴⁴.

Ce n'est que dans l'arrêt n° 62 du 19 janvier 1962¹³⁴⁵ que la Haute Juridiction qu'un important revirement à cet égard a eu lieu. C'est notamment dans cet arrêt qu'elle proclama sa compétence pour examiner la matérialité des faits en matière disciplinaire en annulant, pour erreur matérielle, une décision disciplinaire de révocation d'un fonctionnaire.

¹³⁴¹ C.E., 20 janvier 1922, « *Trépont* », *Rec.*, p. 65 ; *RDP*, 1922, p. 82, Concl. J. Rivet., note G. Jèze ; *D.* 1924, III, p. 36, note R. M.

¹³⁴² C.E.L, 19 janvier 1962, req. n° 62, *Rec.*, p. 56.

¹³⁴³ C.E.L, 31 octobre 1933, « *Barbir* », *Rec.*, p. 307.

¹³⁴⁴ C.E.L, 14 juin 1934, « *Hatoum* », *Rec.*, p. 63 ; Tantôt, par contre, le Conseil d'Etat proclame franchement son incompétence pour contrôler la matérialité des faits entraînant la sanction. Par ex. C.E.L, 28 novembre 1932, « *Samrani* », *Rec.*, p. 221.

¹³⁴⁵ C.E.L, 19 janvier 1962, req. n° 62, *op. cit.*

L'arrêt H. Ch. du 13 septembre 1962¹³⁴⁶ vient ensuite pour confirmer catégoriquement ce revirement. Le Conseil d'Etat considère à cet effet qu'il « *rentre dans sa compétence, en matière disciplinaire, le contrôle de l'existence matérielle des faits et de la qualification qui en est donnée et que seule l'opportunité de la sanction est en dehors de son contrôle* ».

Finalement, l'arrêt n° 30 du 3 mars 1969, N. R.¹³⁴⁷, fut très intéressant et remarquable par la nouvelle justification sur laquelle s'est appuyée sa solution. Il a confirmé fortement la compétence du Conseil d'Etat, en matière disciplinaire, pour examiner l'existence matérielle et la qualification des faits. Cet arrêt porte sur le principe général qui implique que toute décision doit être fondée sur une cause consistant dans « *une situation de fait ou de droit* » et qu'il « *appartient aux tribunaux administratifs (...) de contrôler l'existence de ces faits et l'exactitude de leur qualification juridique* ».

Ainsi, il paraît indéniable que le contrôle de l'existence matérielle des faits fautifs soit une composante du contrôle du juge de l'excès de pouvoir en France comme au Liban. En réalité, l'examen de la légalité de la décision disciplinaire ne peut jamais être poursuivi si la matérialité des faits n'est pas effectivement établie.

2°. L'étendu du contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur l'existence matérielle des faits fautifs

En réalité, l'autorité disciplinaire peut, conformément à son pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans la matière, prendre la mesure qu'elle juge nécessaire pour mettre fin à des situations qui perturbent le bon fonctionnement du service public. Toutefois, il faut que cette mesure soit fondée sur des faits matériels existants. La jurisprudence affirme qu'une sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un certain fonctionnaire n'est légale que si elle est fondée sur des faits matériels existants¹³⁴⁸. De même, si elle est fondée sur des divers faits dont l'un – au moins – est inexistant ou qui ne conduit pas à infliger la sanction disciplinaire, celle-ci sera définitivement annulée puisqu'elle n'a pas un fondement légal¹³⁴⁹.

¹³⁴⁶ C.E.L, 13 septembre 1962, « *H. Ch.* », *Rec.*, p.183.

¹³⁴⁷ C.E.L, 3 mars 1969, « *N. R.* », *Rec.*, p.82.

¹³⁴⁸ C.E., 14 janvier 1916, « *Camino* », *op. cit.* ; C.E.L, 4 décembre 1997, « *Bassil* », *Rec.*, p. 182 ; C.E.L, 4 février 1998, « *Zoughayb* », *Rec.*, p. 273.

¹³⁴⁹ C.E.L, 21 janvier 1971, « *G. M.* », *Rec.*, p. 80.

A ce stade de la réflexion, il faut signaler, d'une part, que le contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir sur l'existence matérielle des faits fautifs montre son autonomie par rapport au juge pénal. Elle se constate, à l'exception du cas de la constatation de la matérialité des faits par le juge pénal qui s'impose largement avec l'autorité de la chose jugée à l'autorité disciplinaire et au juge administratif¹³⁵⁰, lorsque le juge pénal est saisi des faits donnant simultanément et parallèlement lieu à des procédures disciplinaires et pénales grâce à la consécration du principe d'indépendance entre les deux répressions¹³⁵¹.

Dans un souci de clarté, il convient de rappeler que le juge administratif n'est en fait lié que par les seules constatations des faits effectués par le juge pénal¹³⁵². La qualification et l'appréciation de ces faits par le juge pénal ne sont pas revêtues de l'autorité de la chose jugée. En fait, l'appréciation ou même la qualification des faits au regard de la loi pénale ne peut pas s'imposer techniquement au regard du droit disciplinaire¹³⁵³.

Il arrive que le juge pénal ne se prononce pas sur la matérialité des faits. Ainsi, le juge administratif exerce librement et d'une manière autonome son contrôle sur l'appréciation de la matérialité des faits fautifs, même si le jugement pénal ne nie pas l'existence des faits retenus par l'autorité disciplinaire¹³⁵⁴. Le juge administratif se prononce, dans ce cas, au regard des éléments de chaque dossier qui peuvent parfois différer des éléments que le juge pénal avait reconnu. En effet, le juge administratif peut reconnaître la légalité d'une sanction basée sur l'existence d'une faute disciplinaire pour des faits non réprimés par le juge pénal¹³⁵⁵.

Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur l'appréciation disciplinaire de la matérialité des faits fautifs est alors limité par deux conditions cumulatives. La première

¹³⁵⁰ V. *supra* p. 201-210 ; C.E., 25 juin 1952, « *Sieur Moizant* », *Rec.*, p. 332 ; C.E., 11 mai 1956, « *Chomat* », *Rec.*, p. 200 ; *D.*, 1956, *jurisp.*, p. 469, *Concl. P. Laurent* ; *AJDA*, 1956, II, p. 297, *Chron. J. Fournier et G. Braibant* ; C.E., 8 avril 1959, « *Ranaivo* », *RPDA*, 1959, n° 155 ; C.E., 31 mai 1963, « *Préfet de la Seine c. Thomas* », *Rec. T.*, p. 917.

¹³⁵¹ Sur l'indépendance entre la poursuite disciplinaire et la poursuite pénale, V. *supra* p. 183-186.

¹³⁵² Autrement dit, il est lié par la constatation de l'existence matérielle des faits ainsi par la constatation de l'inexistence matérielle des faits. Sur ce point V. *supra* p. 201-210 ; C.E., 26 janvier 1938, « *Coignet* », *Rec.*, p. 89 ; C.E., 5 décembre 1947, « *Richard* », *Rec.*, p. 462 ; C.E., 23 novembre 1966, « *Commune de Lamotte-Beuvron c. Mlle Rouxel* », *Rec.*, p. 614.

¹³⁵³ C.E., 13 octobre 1954, « *Letourneur* », *Rec. T.*, p. 908 ; *JCP*, 1995, II, 8810, *Obs. Durand*.

¹³⁵⁴ C.E., 31 mai 1968, « *Sieur Moreau* », *Rec.*, p. 348 ; C.E., 14 mai 1986, « *Ministre de l'intérieur c. Boitteloup* », *op. cit.*

¹³⁵⁵ C.E., 11 mai 1956, « *Chomat* », *op. cit.* ; T.A de Bordeaux, 10 février 2000, « *M. D.* », *op. cit.* (agent de postes ayant dérobé des billets de banque dans un train postal).

condition implique que le juge pénal est tenu de constater l'existence ou l'inexistence matérielle de ces faits. Quant à la deuxième condition, elle nécessite que le jugement pénal soit revêtu de l'autorité de la chose jugée¹³⁵⁶.

D'autre part, en exerçant ce contrôle, le juge administratif détermine, en toute logique, les conditions de la matérialité des faits fautifs qui sont de nature à justifier une sanction disciplinaire. Si certaines conditions de la matérialité¹³⁵⁷ des faits ne sont pas remplies, il ne convient pas à l'autorité disciplinaire de sanctionner légalement un fonctionnaire. La réunion des éléments matériels des faits justifiant la sanction disciplinaire suppose donc que le fait soit existant, précis et propre au fonctionnaire délinquant.

• Le caractère existant des faits fautifs

En toute logique, la sanction disciplinaire doit être avant tout fondée sur un fait fautif existant commis par le fonctionnaire. Autrement dit, l'inexistence d'un fait matériel ne peut jamais engager la responsabilité du fonctionnaire¹³⁵⁸. Normalement, l'existence matérielle d'un fait est établie légitimement dans le cas d'un commencement d'exécution ou d'abstention.

Premièrement, le commencement d'exécution – ou tentative – d'un fait est considéré fautif s'il contribue à des effets répréhensibles. En cas de commencement d'exécution, la faute disciplinaire est consommée. Il est nécessaire que les faits soient pleinement précis et bien concordants afin d'établir une tentative¹³⁵⁹. Il en est ainsi d'une tentative de dissimulation d'une incarcération préventive par un fonctionnaire qui justifie définitivement sa révocation¹³⁶⁰.

¹³⁵⁶ Sur l'effet de l'autorité de la chose jugée en pénal au disciplinaire, V. *supra* p. 183-210.

¹³⁵⁷ Afin de monter la prééminence du critère matériel dans la définition de la notion de faute, M. Gérard Cornu qualifie l'élément matériel de « *fait originaire* » in *Vocabulaire juridique*, 4^{ème} éd., Paris, 1999, p. 350.

¹³⁵⁸ C.E., 18 juin 1915, « *Ponsonnaille* », *Rec.*, p. 206.

¹³⁵⁹ C.E., 22 février 1995, « *M. Haubert* », req. n° 136546 ; C.A.A de Lyon, 16 janvier 1998, « *Mlle Cuttoli* », req. n° 95LY00549.

¹³⁶⁰ C.A.A de Marseille, 2 mars 1999, « *La Poste* », req. n° 97MA05401.

La notion de commencement d'exécution est empruntée du code pénal¹³⁶¹. La tentative a précisément lieu lorsqu'un commencement manifeste d'exécution n'a été suspendu ou bien n'a manqué son effet que suite à des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur. La transposition en droit disciplinaire de cette définition légitime pénale affronte en réalité une difficulté qui se manifeste par l'absence de l'élément légal de la faute. Cette inexistence qui caractérise le droit disciplinaire n'aide pas à préciser le moment du commencement de la réalisation d'une faute ou des faits matériels justifiant l'existence d'une faute. C'est pourquoi la compétence discrétionnaire de l'autorité disciplinaire lui permet « *de faire commencer la tentative là où elle veut* »¹³⁶².

Quant à la Cour de cassation, le commencement d'exécution se manifeste par un acte « *tendant directement au délit et accompli avec l'intention de le commettre* »¹³⁶³ et produit des conséquences immédiates et directes¹³⁶⁴. Toutefois, la transposition de cette solution en droit disciplinaire semble inutile. D'une manière générale, la tentative est punissable peu importe l'intention du fonctionnaire. Le caractère matériel de l'acte est le seul à être retenu si l'auteur de la faute a lui-même décidé l'interruption de l'exécution de son acte ou même si des circonstances extérieures ont interrompu cette exécution¹³⁶⁵.

Un fait négatif répréhensible, qui constitue généralement une négligence ou une abstention, peut être qualifié discrétionnairement de faute disciplinaire¹³⁶⁶. En effet, le statut général des fonctionnaires, dans les pays concernés, reconnaît implicitement l'hypothèse de l'abstention ou de la négligence fautive. Il ressort du statut français qu'un fonctionnaire est

¹³⁶¹ Art. 121-5 du C.P français « *la tentative est constituée dès lors que, manifestée par un commencement d'exécution, elle n'a été suspendue ou n'a manqué son effet qu'en raison de circonstances indépendantes de la volonté de son auteur* » ; Art. 200 al. 1 du C.P libanais « *toute tentative de crime, manifestée par des actes tendant directement à le commettre, si elle n'a été suspendue que par des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur, sera considérée comme le crime même* » et Art. 201 al. 1 du même Code « *lorsque tous les actes tendant à la perpétration du crime auront été accomplis, mais auront manqué leur effet par suite de circonstances indépendantes de la volonté de leur auteur, les peines pourront être abaissées ainsi (...)* ».

¹³⁶² J. Mourgeon, « *La répression administrative* », LGDJ, Paris, 1967, p. 340. V. aussi G. Dellis, « *Droit pénal et droit administratif* », LGDJ, Paris, 1997, n° 363 et s., pp. 261 et s.

¹³⁶³ Cour de cassation, chambre criminelle, 29 décembre 1970, *Bull. crim.*, n° 356 ; JCP, 1971, II, 16770, *Obs. P. Bouzat* ; dans le même sens, Cour de cassation libanais, chambre criminelle, décision n° 408 du 11 juillet 1963, *Rec. Aliya*, n° 1032, p. 274.

¹³⁶⁴ Cour de cassation, chambre criminelle, 25 octobre 1962, *D.*, 1962, *jurisp.*, p. 222, note P. Bouzat ; au Liban *Ibid.*

¹³⁶⁵ S. Salon, « *Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique* », LGDJ, Paris, 1969, p. 99.

¹³⁶⁶ J.-P. Carton, « *Contribution à l'élaboration du droit disciplinaire professionnel* », thèse, Lille II, 1995, p. 76.

tenu pour responsable lorsqu'il commet une faute « *dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions* »¹³⁶⁷ et d'après le statut libanais quand il « *manque délibérément ou par négligence aux obligations que lui imposent les lois et règlement en vigueur* »¹³⁶⁸.

Un fait négatif du fonctionnaire est susceptible donc de l'exposer, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, à une sanction disciplinaire. Il en est ainsi d'un certain fonctionnaire qui « *s'est abstenu pendant plusieurs années de tout service dans la commune* » dans laquelle il était affecté¹³⁶⁹. C'est le cas aussi d'un fonctionnaire participant à une réunion concernant la fabrication d'engins explosifs semblables à ceux utilisés durant les attentats. Il commet assurément une faute disciplinaire du fait qu'il s'abstient d'informer les autorités compétentes d'un tel événement¹³⁷⁰.

En réalité, l'acte matériel résulte de l'intention du fonctionnaire. Par conséquent, l'appréciation de l'intention précède l'appréciation de l'exécution du fait étant donné que, logiquement, l'élément moral précède souvent l'élément matériel de la faute. Cette inversion est normalement illustrée par l'appréciation juridictionnelle de la négligence et de l'abstention. Le Conseil d'Etat a reconnu le caractère fautif de l'abstention dans un arrêt où le juge a sanctionné le comportement du fonctionnaire tout en se basant sur un fait négatif. C'était le cas d'un policier qui s'abstenait de dénoncer des trafiquants de stupéfiants auxquels il avait acheté de l'héroïne et du haschich¹³⁷¹. Le juge a implicitement admis que ce fonctionnaire s'abstenait volontairement de dénoncer les trafiquants tout en affirmant que ce dernier avait acheté ces produits « *à des personnes dont il connaissait l'identité et qu'il n'a pas dénoncées* ». C'est pourquoi le caractère volontaire de l'abstention implique manifestement son caractère fautif¹³⁷².

¹³⁶⁷ Art. 29 du statut général des fonctionnaires en France.

¹³⁶⁸ Art. 54 du statut général des fonctionnaires au Liban.

¹³⁶⁹ C.E., 31 juillet 1996, « *M. Delauzun* », req. n° 151447.

¹³⁷⁰ C.E., 10 juillet 1996, « *M. Lecanu* », req. n° 150705.

¹³⁷¹ C.E., 21 juillet 1995, « *M. Capel* », *op. cit.*

¹³⁷² L'absence de dénonciation constitue traditionnellement une faute disciplinaire. Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat a reconnu la légalité de la révocation d'un fonctionnaire qui s'est abstenu de dénoncer un fonctionnaire de police membre de sa famille alors que ce dernier avait, dans le cadre de ses fonctions, fouillé le bagage d'une voyageuse et y avait dérobé une somme de 170 dollars. Dans l'arrêt, le juge mentionne expressément que le fonctionnaire révoqué « *a reconnu avoir eu reconnaissance du vol et en reconnaître l'auteur, ne pas (l'avoir) dénoncé et (avoir) omis de signaler cet incident dans son rapport de service et (avoir)*

Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat a estimé que le retard d'un fonctionnaire dans le transport de deux plis urgents ne caractérisait pas une faute disciplinaire étant donné que la négligence dans cette espèce résultait d'un comportement involontaire. Et par la suite, le caractère involontaire de la négligence ne contribue pas à la constitution d'une faute disciplinaire¹³⁷³. Par conséquent, c'est en toute logique qu'a été retenu que le fonctionnaire volontairement négligent commettait une faute. Ainsi, ces deux arrêts illustrent explicitement que l'élément moral est normalement apprécié préalablement à l'élément matériel et qu'il en détermine la reconnaissance.

Il en ressort que le fait constitutif de la faute disciplinaire peut être reconnu dans trois hypothèses. En premier lieu, si le fonctionnaire a tenté de le commettre. En deuxième lieu, si le fonctionnaire a commis ce fait. En troisième lieu, si ce fait s'est exercé sans l'existence d'un fait positif commis par le fonctionnaire. En outre, pour que le fait soit qualifié de faute disciplinaire, il doit être bien précis.

• **Le caractère précis des faits fautifs**

L'exposition précise des faits fautifs reflète la volonté des autorités disciplinaires de faire établir la matérialité des faits répréhensibles. La décision infligeant la sanction disciplinaire est généralement alourdie de détails qui se rattache au fait objet de la poursuite. Lors de son contrôle, le juge administratif se livre à une description détaillée des faits pour établir leur matérialité. Ces précisions caractérisant l'élément matériel de la faute disciplinaire, peuvent parfois emporter le juge administratif dans une accumulation de détails¹³⁷⁴. En réalité, la faute disciplinaire peut pratiquement se dériver d'une pluralité de faits ou d'un

donné pendant plusieurs mois une version erronée de ces faits », C.E., 20 mars 1996, « *Consorts Pirone* », req. n° 141125.

¹³⁷³ C.E., 6 septembre 1995, « *Commune de Lamentin* », req. n° 144028.

¹³⁷⁴ Par ex. un arrêt de la C.A.A de Nantes le 21 octobre 1999, « *M. Faelchlin* » (Cah. FP, n° 188, 2000, p. 35, Comm. H. Savoie) le juge administratif a précisé que « le ministre de l'intérieur a retenu qu'un camarade de M. Faelchlin, M. Bonnet qui était dans un état d'ébriété, avait créé du scandale au restaurant, puis avait lancé en direction du restaurateur une assiette qui s'était brisée contre le mur et dont l'un des morceaux ait gravement blessé à l'œil un des consommateurs et que devant cette situation, M. Faelchlin, lui-même en état d'imprégnation alcoolique (...) avait tenté de le dissuader de faire appel aux pompiers et à la gendarmerie en lui proposant de régler la totalité de l'addition, et à la suite de son refus aurait incité son ami à quitter les lieux avant l'arrivée des secours sans avoir cherché ni à le calmer, ni à porter assistance à la victime (...) que M. Faelchlin, qui ne conteste pas d'ailleurs avoir bu des apéritifs après le match de football ».

comportement général du fonctionnaire, ce qui ne s'oppose pas, à proprement parler, avec le caractère précis des faits fautifs.

Premièrement, la pluralité des faits peut résulter de circonstances conduisant à la commission d'une faute unique¹³⁷⁵, comme de circonstances ayant conduit à la commission de fautes distinctes dans le temps et l'espace¹³⁷⁶. Toutefois, cette pluralité de faits, ne fait pas obstacle à une analyse précise et approfondie sur l'appréciation de chacun d'entre eux. En fait, quel que soit l'hypothèse, chaque fait doit être précisément établi. C'est pourquoi, il est nécessaire que l'ensemble des éléments constitutifs de la faute disciplinaire soit réuni. Autrement dit, il convient à l'autorité disciplinaire de se livrer à l'examen précis de chacun des faits matériels constituant la faute disciplinaire en question. Les éléments de fait se rattachent fortement l'un à l'autre en ce qui concerne leur déroulement et leur examen par l'autorité disciplinaire. En effet, l'autorité disciplinaire ne peut pas prononcer une sanction si l'un des éléments de fait de la faute unique n'est pas établi¹³⁷⁷.

Cependant, si la matérialité de l'un d'élément de fait invoqué n'existe pas, cela n'indique pas nécessairement l'illégalité de la sanction prononcée. C'est alors au juge de vérifier, dans ce cas, que l'autorité disciplinaire aurait infligé la même sanction sur le fondement des seuls faits matériellement existants¹³⁷⁸. Finalement, dans l'hypothèse de fautes tout à fait distinctes, c'est sûr que chaque fait sera apprécié à part, étant donné que l'inexistence matérielle d'une faute disciplinaire n'empêche guère la reconnaissance des autres fautes¹³⁷⁹.

Deuxièmement, le comportement général d'un fonctionnaire peut être aussi qualifié comme fautif. Par exemple, si les relations liant la mairie aux administrés se détériorent à cause du mauvais comportement général d'une secrétaire de mairie compromettant le bon fonctionnement du service, la révocation de cette dernière est alors considérée comme légalement justifiée¹³⁸⁰. A ce stade, le droit disciplinaire se diffère du droit pénal. En matière

¹³⁷⁵ En réalité, plusieurs faits différents peuvent être en compte dans le cadre d'une même sanction.

¹³⁷⁶ Dans ce cas, l'autorité disciplinaire décide discrétionnairement de poursuivre ou non un fonctionnaire à raison de faits mineurs, dont seule l'accumulation justifie une sanction disciplinaire.

¹³⁷⁷ C.E.L, 21 janvier, 1971, « *G. M.* », *op. cit.*

¹³⁷⁸ C.E., Ass., 12 janvier 1968, « *Ministre de l'économie et des finances c. Dame Perrot* », *Rec.*, p. 39 ; C.E., 21 février 1969, « *Ministre des P. et T. c. Kopacki* », *Rec.*, p. 112.

¹³⁷⁹ C.A.A de Nantes, 18 novembre 1999, « *Ville d'Angers* », req. n° 97NT00381.

¹³⁸⁰ C.E., 19 mai 1950, « *Dame Le Clainche* », *Rec.*, p. 296.

pénal, le juge est en principe saisi *in rem*. Autrement dit, il est saisi des seuls faits pour lesquels l'instruction a été ouverte. Tandis qu'en matière disciplinaire, le juge administratif est en principe saisi *in personam*. En d'autres termes, il n'est pas seulement saisi de faits directement reprochables au fonctionnaire, mais aussi, d'un ensemble de faits qui lui sont rattachables d'une façon indirecte¹³⁸¹.

Le caractère précis des faits constituant le comportement général du fonctionnaire conditionne dans la matière l'élection de l'élément matériel de la faute¹³⁸². Ainsi, la jurisprudence a admis, par exemple, que l'incrimination d'un comportement général d'un fonctionnaire est suffisamment précise lorsque celui-ci s'était singularisé par « *son incorrection, son insolence et ses refus d'obéissance* »¹³⁸³.

L'exigence de la qualification du comportement général du fonctionnaire fautif, réside de l'absence d'une certaine définition légitime de la faute disciplinaire. Par conséquent, le pouvoir disciplinaire retient discrétionnairement, dans la reconnaissance du caractère fautif, les faits constituant isolément des fautes disciplinaires dans le comportement général du fonctionnaire intéressé¹³⁸⁴. D'ailleurs, l'autorité disciplinaire n'est pas forcée à limiter son appréciation uniquement aux faits dénoncés par la plainte¹³⁸⁵.

En réalité, la prise en compte du comportement général du fonctionnaire a généralement trois raisons essentielles. Tout d'abord, cela peut remédier l'éventuelle insuffisance d'une faute « *de façon à accroître les chances* »¹³⁸⁶ de prononcé d'une sanction disciplinaire¹³⁸⁷. Ensuite, cela permet la reconnaissance d'une faute disciplinaire sur la base

¹³⁸¹ C.E., Sect., 8 juin 1956, « *Dardenne* », *Rec.*, p. 239.

¹³⁸² C.E., 27 février 1935, « *Sieur Bec* », *Rec.*, p. 259 ; C.E., 23 mai 1947, « *Dziri* », *Rec.*, p. 219 ; C.E., 26 mai 1976, « *Ministre de l'intérieur c. Jacquemin* », *AJDA*, 1976, p. 630.

¹³⁸³ C.E., 24 mars 1997, « *Mme Popotte* », req. n° 125709. Le mauvais exercice des fonctions par les fonctionnaires est un domaine d'élection du contentieux disciplinaire de l'appréciation du comportement général. Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat a rejeté le recours pour excès de pouvoir contre une révocation alors « *que la requérante ne marque aucun intérêt pour son travail, ne respecte pas les horaires, s'absente fréquemment sans autorisation, refuse d'exécuter certains travaux relevant de ces fonctions et entretient des relations conflictuelles avec ses collègues* ». Cette énumération montre que le juge apprécie tous les faits commis par le fonctionnaire de manière précise : C.E., 18 février 1988, « *Mlle Annick Blouët* », req. n° 123624.

¹³⁸⁴ C.E., 19 février 1954, « *Couture c. Ministre de la France outre-mer* », *op. cit.*

¹³⁸⁵ C.E., Sect., 30 mars 1990, « *Bottazzi* », *Rec.*, p. 86 ; *RFDA*, 1991, p. 279, Concl. C. de La Verpillière. Un arrêt applicable à la fonction publique reconnaît le « *droit pour l'administration de tenir compte du comportement général du fonctionnaire* ».

¹³⁸⁶ R. Chapus, « *Droit administratif général* », Montchrestien, 14^{ème} éd., Paris, 2000, t. 2, n° 387 2°, pp. 328-329.

¹³⁸⁷ C.E., 29 juillet 1983, « *Ministre de la Justice c. Mlle Lorraine* », *Rec. T.*, p. 762.

d'un ensemble de faits matériels précis et répréhensibles¹³⁸⁸. Enfin, cela donne à l'Administration l'opportunité de prendre en considération tous les faits anciens déjà sanctionnés lors de la répression d'une nouvelle faute commise par le fonctionnaire¹³⁸⁹. En outre, pour que la sanction disciplinaire soit légale, les faits matériels objet de la poursuite doivent être personnels à un fonctionnaire condamné¹³⁹⁰.

• Le caractère personnel des faits fautifs

En toute logique, le fondement de chaque responsabilité disciplinaire est la faute personnelle du fonctionnaire. Ainsi, dans l'hypothèse où le fonctionnaire se plie à une certaine pratique constante de l'Administration, le fait commis n'est pas alors de nature à constituer un fait matériel fautif personnel conduisant à engager sa responsabilité disciplinaire¹³⁹¹. Or, cette responsabilité ne connaît ni le fait des choses, ni le fait d'autrui¹³⁹². De plus, n'est jamais réprimée disciplinairement, chacune des responsabilités anonyme ou collective¹³⁹³. Par exemple, cela fait longtemps que la jurisprudence estime la faute à la législation sur la grève des fonctionnaires comme « *une faute individuelle* », malgré que la grève ne soit pratiquement qu'un acte collectif¹³⁹⁴.

En droit disciplinaire, il n'y a généralement reconnaissance de complicité que dans le cas où le fonctionnaire s'est rendu coupable de complicité de démission à prix d'argent par un autre fonctionnaire. Quand de nombreux fonctionnaires se présentent devant le Conseil de discipline, la procédure disciplinaire est alors régulière, mais à deux conditions. D'une part, s'il est prouvé que le Conseil de discipline a examiné individuellement le cas de chacun de ces fonctionnaires. D'autre part, il faut que le rapport disciplinaire indique manifestement les faits qui leur sont attribués¹³⁹⁵.

¹³⁸⁸ C.E., 12 février 1936, « Lamarque », *Rec.*, p. 195 ; C.E., 7 avril 1944, « Collin », *Rec.*, p.394 ; C.E., Sect., 9 novembre 1945, « Bérard », *Rec.*, p. 226.

¹³⁸⁹ C.E., 25 juin 1982, « M. Don Joseph Albertini », req. n° 32569.

¹³⁹⁰ C.E., 6 juillet 1960, « Préfet de police », *Rec.*, p. 449.

¹³⁹¹ C.E., 16 octobre 1963, « Préfet de la Seine c. Turck », *Rec. T.*, p. 917.

¹³⁹² G. Dellis, « Droit pénal et droit administratif », *op. cit.*, n° 366 et s., pp. 263 et s.

¹³⁹³ T.A de Paris, 5 octobre 1984, « Gandossi », *Rec.*, p. 658.

¹³⁹⁴ C.E., 7 août 1909, « Winkell », *Rec.*, *op. cit.*, Concl. A. Tardieu ; S., 1909, III, p. 145, avec Concl. et note M. Hauriou ; D., 1911, III, p. 17 ; RDP, 1909, p. 494, note G. Jèze ; GAJA, n° 22, p. 126.

¹³⁹⁵ C.E., 25 octobre 1993, « Bonneau », req. n° 114954.

A l'opposé du droit disciplinaire, le droit pénal est un terrain d'élection de la faute collective. En effet, le Code pénal dans les pays concernés prévoit que le complice d'une infraction subit une punition, tout comme son auteur principal¹³⁹⁶. Conformément à la disposition du Code pénal¹³⁹⁷, le complice d'un délit ou même d'un crime est tout individu qui délibérément, par assistance ou aide, en a facilité la consommation ou la préparation¹³⁹⁸.

Pour Monsieur G. Dellis, « *la prépondérance de l'élément subjectif fait que la théorie de la complicité est difficilement transposable en droit administratif* »¹³⁹⁹. La transposition de ces dispositions est impossible en droit disciplinaire. D'un côté, ni la tripartition des infractions en délits, crimes et contraventions, ni le principe de la légalité des incriminations, n'est reconnu en droit disciplinaire. D'un autre côté, la transposition de ces dispositions ne permet pas d'envisager l'ensemble des fautes commises par les fonctionnaires. En fait, toutes les fautes disciplinaires qui sont qualifiées de contravention pénale, à cause des mêmes faits, seront complètement écartées.

Lors de l'examen de la matérialité d'une faute disciplinaire, le juge administratif et également l'autorité disciplinaire peuvent retenir une qualification pénale de complicité¹⁴⁰⁰. Le caractère indéniable des faits attribués au fonctionnaire coupable constitue la condition de la rétention de la complicité pénale. Dans cette hypothèse, il n'existe pas une transposition de la définition pénale de la complicité.

Ainsi, le fait personnel constitue l'une des conditions essentielles pour l'appréciation de l'existence matérielle des faits constituant la faute disciplinaire. Si ces trois conditions sont bien réunies, le juge administratif peut par conséquent contrôler la qualification juridique de ces faits menée par l'autorité disciplinaire.

¹³⁹⁶ Art. 121-6 du C.P français ; Art. 212 du C.P libanais « *l'auteur d'une infraction est celui qui en a réalisé les éléments constitutifs ou qui a coopéré directement à leur exécution* ».

¹³⁹⁷ Art. 121-7 du C.P français; Art. 213 du C.P libanais « *chacun des co-auteurs d'une infraction est passible de la peine qui y est attachée par la loi. Est aggravée dans les conditions posées par l'article 257 la peine de celui qui a organisé la coopération à l'infraction ou dirigé l'activité des personnes qui y ont participé* ».

¹³⁹⁸ Le complice d'un crime n'est pas prévu en matière pénale que dans les cas où il y a des crimes ou des délits.

¹³⁹⁹ G. Dellis, « *Droit pénal et droit administratif* », *op. cit.*, n° 371, p. 267.

¹⁴⁰⁰ C.A.A de Nancy, 25 février 1999, « *Fafinski* », req. n° 95NC01926 (révocation fondée sur l'infraction de complicité de tentative d'escroquerie à l'assurance) ; C.E., 5 mars 1997, « *M. Jacqueline* », req. n° 147002 (révocation fondée sur l'infraction de complicité de recel de vol marchandises sous douane commise par un inspecteur des douanes).

En résumé, le contrôle de la matérialité des faits est l'une des composantes du contrôle minimum du juge de l'excès de pouvoir. En réalité, le juge vérifie personnellement que les griefs retenus à l'encontre du fonctionnaire fautif ne se fondent pas « *sur des faits matériellement inexacts, qui (sont) de nature à constituer des fautes disciplinaires* »¹⁴⁰¹. Néanmoins, s'il exerce un contrôle minimum sur la matérialité des faits, il exerce dans la matière, un contrôle normal sur leur qualification juridique menée par l'autorité disciplinaire.

b. Le contrôle de la qualification juridique des faits

En toute logique, il n'est pas suffisant que la matérialité des faits soit prouvée pour justifier l'existence de la faute. Toutefois, il est de même important que ces faits soient de nature à constituer une faute du fonctionnaire. Ainsi, le juge de l'excès de pouvoir admet la légalité de la sanction dans le cas où elle est motivée par une faute disciplinaire. Autrement dit, il examine si les faits reprochés par l'autorité disciplinaire au fonctionnaire poursuivi, à les supposer établies, sont de nature à justifier la décision prononcée¹⁴⁰².

Pratiquement, ce n'est qu'en 1914 que le juge administratif français a peiné à vérifier la qualification juridique des faits qui lui étaient soumis¹⁴⁰³. Dès lors, et conformément à l'arrêt Gomel, le juge commence à vérifier si les faits « *sont de nature* » à justifier la décision attaquée¹⁴⁰⁴. Cette jurisprudence, rendue en matière d'urbanisme, a immédiatement gagné le contentieux de la fonction publique¹⁴⁰⁵.

En réalité, les exemples du contrôle de la qualification juridique des faits abondent tellement dans le cadre du contentieux disciplinaire que de nombreux exemples significatifs

¹⁴⁰¹ C.E., 13 décembre 1968, « *Ministre des finances c. Sieur Gomard* », *Rec.*, p. 652 ; C.E., 29 juillet 1998, « *M. Pichoff* », req. jointes n° 187839 et 189283.

¹⁴⁰² En réalité, le contrôle de la qualification juridique des faits peut ressortir des domaines les plus variés et nécessite de la part du juge les connaissances les plus diverses, mais ici elle ne nous intéresse qu'en tant qu'elle se rattache à la déontologie de fonction publique. Il s'agira précisément de savoir si tels faits imputés à un fonctionnaire constituent une violation de ses obligations, c'est-à-dire une faute professionnelle justifiant une sanction disciplinaire.

¹⁴⁰³ Avant 1914, le Conseil d'Etat français ne recherchait pas si les faits commis par le fonctionnaire constituaient une faute disciplinaire. Par exemple, C.E., 1 février 1889, « *Saihol* », *Rec.*, p. 119.

¹⁴⁰⁴ C.E., 4 avril 1914, « *Gomel* », *Rec.*, p. 488 ; *S.*, 1917, *III*, p. 25, note *M. Hauriou* ; *G.A.J.A.*, n° 31, P.170. Dans ce célèbre arrêt, le Conseil d'Etat, a jugé que la situation de la place Beauvau ne justifiait pas que fût rejeté le permis de construire en bordure de cette place ; la construction proposée n'étant pas « *de nature à porter atteinte* » à la perspective monumentale existante.

¹⁴⁰⁵ C.E., 19 février 1919, « *Chobeaux* », *Rec.*, p. 940.

et révélateurs peuvent être considérés comme preuve puissante. En voici quelques-uns qui illustrent les cas les plus reconnus. Le comportement du directeur du C.N.R.S qui s'était solidarisé avec ceux qui ont signé une lettre ouverte avec des termes injurieux et insultants pour le gouvernement, constituait définitivement une faute disciplinaire¹⁴⁰⁶. De même, l'usage de sa qualité de haut fonctionnaire des Postes et télécommunications par un agent ayant pris parti, lors d'une campagne électorale, contre son ancien ministre de tutelle, constitue un manquement à l'obligation de réserve¹⁴⁰⁷. Il en est de même pour les préfets en activité avant et après le mois de juin 1940 qui ont été sujets à une mesure d'épuration pour avoir fait preuve d'un « zèle répréhensible » en exerçant leurs fonctions¹⁴⁰⁸. Ainsi, dans ces trois cas, le Conseil d'Etat français a affirmé, en différents termes, que les sanctions prononcées à l'encontre de ces fonctionnaires étaient fondées sur un ensemble de faits qui étaient de nature à les motiver légalement.

A ce stade, le Conseil d'Etat libanais a consacré dans son arrêt Khalil A. du 27 juin 1942¹⁴⁰⁹ sa compétence pour apprécier la qualification que donne la décision disciplinaire aux faits reprochés au fonctionnaire. Ainsi, a-t-il vérifié si les faits « *constitutifs de manquement aux obligations professionnelles justifiant une sanction disciplinaire* ». A partir de 1964, la jurisprudence semble constante pour proclamer soit indirectement, soit directement le droit du Conseil d'Etat d'exercer un contrôle sur la qualification des faits de nature à motiver les sanctions¹⁴¹⁰.

Ainsi, dans ce champ, le Conseil d'Etat a annulé une sanction infligée par l'autorité disciplinaire en précisant que « *le comportement du fonctionnaire n'était pas fautif* »¹⁴¹¹. De même, n'était pas estimé comme étant une faute disciplinaire le fait de commettre, de bonne

¹⁴⁰⁶ C.E., Ass., 13 mars 1953, « *Teissier* », *Rec.*, p. 133 ; *D.*, 1953, jurispr., p. 735, Concl. J. Donnedieu de Vabres ; *G.A.J.A.*, n° 79, p. 490. En refusant de désavouer les termes de la lettre litigieuse, ce haut-fonctionnaire a commis une faute disciplinaire qui excluait qu'il fût mis fin à ses fonctions par simple convenance politique (occupant un emploi discrétionnaire).

¹⁴⁰⁷ C.E., 10 mars 1971, « *Sieur Jannès* », *Rec.*, p. 202 ; *D.*, 1972, jurispr., p. 735, note M. Guibal.

¹⁴⁰⁸ C.E., 9 juin 1948, « *Chassaingne* », *Rec.*, p. 254.

¹⁴⁰⁹ C.E.L., 27 juin 1942, « *Khalil A.* », *Rec.*, p. 178.

¹⁴¹⁰ C.E.L., 16 avril 1964, *Rec.*, req. n° 104, p. 134 ; C.E.L., 31 janvier 1966, « *Ch. J.* », *Rec.*, p. 83 ; C.E.L., 30 avril 1968, « *Ch. T.* », *Rec.*, p. 141 ; C.E.L., novembre 1969, « *Abou Chacra* », *Rec.*, p. 57 ; C.E.L., 29 mai 1970, « *A.A.* », *Rec.*, p. 154 ; C.E.L., 7 novembre 1970, « *A.A.* », *Rec.*, p. 113 ; C.E.L., 30 janvier 1971, « *S. A.* », *Rec.*, p. 109 ; C.E.L., 3 février 1971, « *S. R.* », *Rec.*, p. 111 ; C.E.L., 17 novembre 1971, « *Ghadban* », *Rec.*, p. 46 ; C.E.L., 10 mai 1972, « *Jarrah* », *Rec.*, p. 214.

¹⁴¹¹ C.E.L., 30 avril 1968, « *T. Ch.* », *Rec.*, p. 141 ; C.E.L., 16 avril 1964, *Rec.*, req. n° 104, p. 134.

foi, une erreur ordinaire¹⁴¹². En marge du domaine strictement disciplinaire, le Conseil d'Etat libanais a considéré comme excusable et ne justifiant absolument pas une démission d'office, le fait qu'un fonctionnaire n'ait pas rejoint son nouveau poste, après un transfert, étant donné que ce retard était imputable à ses anciens supérieurs¹⁴¹³. Il en est ainsi pour le fait qu'un fonctionnaire interrompt son travail pendant qu'il est sous la surveillance du Comité médical¹⁴¹⁴. En revanche, il a considéré comme fautif et justifiant certainement une sanction disciplinaire, le fait pour un fonctionnaire de s'être soumis à un ordre de son supérieur lui transmettant pour classement des papiers portant la mention « *pour exécution* »¹⁴¹⁵. En ce sens, il ne peut ici être question que le Conseil d'Etat libanais a, par ce contrôle, exercé une influence sur la qualification juridique des faits, et approuvé la jurisprudence française.

Techniquement, le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur la qualification juridique des faits. L'extension de ce contrôle est définitivement significative et a des effets exceptionnels sur les pouvoirs du juge. En effet, le régime du contrôle de la qualification juridique des faits est de nature double. D'une part, le juge contrôle habituellement – selon les hypothèses les plus répandues – la qualification des faits. D'autre part, – selon différentes autres hypothèses – le juge contrôle normalement la qualification des faits relativement à une erreur indéniable et manifeste. La seconde hypothèse est régulièrement la plus utilisée lorsque le contrôle de la gravité de la faute révèle d'un contrôle de la qualification juridique de la faute à cause de sa faible gravité. Autrement dit, ce contrôle a normalement lieu si les faits en question sont considérablement négligeables et qu'il est nécessaire de s'interroger sur la qualification de faute disciplinaire¹⁴¹⁶.

A ce stade de la réflexion, tout motif de fait qui trouve sa source dans la qualification administrative des faits peut être substitué ou même neutralisé par le juge¹⁴¹⁷. D'abord, le juge de l'excès de pouvoir a contrôlé les motifs déterminants et surabondants, ensuite il a instauré

¹⁴¹² C.E.L, 31 janvier 1966, « *Ch. J.* », *Rec.*, p. 83.

¹⁴¹³ C.E.L, 23 novembre 1963, *Rec.*, req. n° 1386, p. 121.

¹⁴¹⁴ C.E.L, 30 octobre 1967, *Rec.*, req. n° 1587, p. 252.

¹⁴¹⁵ C.E.L, 7 novembre 1970, « *A.A.* », *Rec.*, p. 113.

¹⁴¹⁶ F. Laurie, « *La faute disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, p. 508.

¹⁴¹⁷ Le juge ne se contente plus d'annuler l'acte ou de rejeter le recours. Il reconsidère les motifs tendant à l'annulation de la sanction ou au rejet de la requête. Selon M. A. Gandolfi, le Conseil d'Etat se substitue « *à l'Administration active pour reconstituer le processus qui avait conduit celle-ci à prendre telle ou telle décision* », in « *Les motifs déterminants dans le recours pour excès de pouvoir* », *JCP*, 1964, 1, 1835.

des contrôles de la neutralisation et de la substitution de ces motifs de faits. Ce grand pouvoir d'appréciation des motifs n'est qu'une conséquence logique du grand pouvoir de qualification des faits, en tant que contrôle normal. En effet, le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'autorité disciplinaire dans la matière s'est réduit à cause des pouvoirs du juge sur le contrôle des motifs de fait. Autrement dit, « *le contrôle de la qualification juridique des faits a pour conséquence de déplacer les frontières de la légalité* »¹⁴¹⁸.

L'auteur de la systématisation du contrôle des motifs surabondants et déterminants est Monsieur G. Jèze¹⁴¹⁹. Tout d'abord, le contrôle des motifs surabondants se fonde sur une règle simple. Généralement, un motif surabondant est un motif accessoire ne justifie absolument pas l'annulation de la sanction disciplinaire prononcée. Ensuite, le contrôle des motifs déterminants s'appuie en principe sur une règle d'une simplicité similaire. Toute sanction disciplinaire est annulée s'il apparaît parmi les motifs qui l'ont fondée, un motif d'ordre déterminant, c'est-à-dire un motif illégal. Ces deux types de motifs semblent presque analogues et ne se diffèrent pas à proprement parler. C'est pourquoi, le président Odent déduisait que « *les divers motifs qui peuvent inspirer une décision sont tous réputés déterminants. Le caractère surabondant d'un motif ne se présume pas : ce caractère doit ou bien être manifeste ou bien résulter des pièces du dossier* »¹⁴²⁰.

L'application manifeste de la théorie des motifs déterminants a été admise, pour Monsieur G. Jèze, dans les premiers arrêts dans lesquels le juge a examiné l'erreur de fait¹⁴²¹. En fait, il a nuancé le concept de motif déterminant par plus de six règles conduisant à une application exceptionnelle de la théorie. Quant au juge administratif, il ne s'arrêtait pas de statuer à cette époque, en matière disciplinaire et également en toute autre matière, sur le fondement d'un seul motif en affirmant ce concept¹⁴²². Or, avec l'intervention de la notion de motifs surabondants dans la rédaction des arrêts du Conseil d'Etat, une évolution éclatante fut apparue dans ce cadre.

¹⁴¹⁸ G.A.J.A, pp. 174-175, Comm. sous l'arrêt « *Gomel* » du 4 avril 1914, *op. cit.*

¹⁴¹⁹ G. Jèze, « *Essai d'une théorie générale des motifs déterminants sur la validité des actes juridiques en droit public français* », *RDP*, 1922, p. 377.

¹⁴²⁰ R. Odent, « *Contentieux administratif* », pp. 1242-1243, 2^{ème} éd., 1965-1966.

¹⁴²¹ Notamment dans les arrêts « *Camino* » du 14 janvier 1916, *op. cit.*, et « *Trépond* » du 20 janvier 1922, *op. cit.* ; V. G. Jèze, *op. cit.*, pp. 392-396.

¹⁴²² C.E., 5 décembre 1930, « *Sarrail* », *Rec.*, p. 1040 ; *D.*, 1931, *III*, 58, Concl. J. Rivet.

L'évolution résultant de motifs surabondants s'est effectivement présentée en trois temps différents. En premier lieu, le juge acceptait enfin d'examiner les divers motifs des sanctions disciplinaires. En effet, il employait ainsi la terminologie de « *surabondance* ». En deuxième lieu, le juge accueillait l'idée d'exercer un contrôle lorsque certains motifs se montraient indifférents à la légalité de la décision attaquée. A ce propos, le Conseil d'Etat a reconnu dans deux arrêts successifs celui de 1938 et celui de 1939, la surabondance des motifs dégagés des faits couverts par la loi d'amnistie du 13 juillet 1937. Les faits amnistiés ne sont pas retenus comme motifs d'une sanction disciplinaire¹⁴²³. En troisième lieu, le juge a fait entreprendre une modification de la jurisprudence. Il rejetait quelques faits au profit d'autres faits matériellement établis¹⁴²⁴.

En réalité, l'arrêt Canavaggia de 1948, est venu pour consacrer l'application de la théorie des motifs déterminants¹⁴²⁵. L'application de cette théorie était adoptée par le juge afin d'annuler la révocation d'un commissaire de police qui avait exercé des fonctions sous le régime de Vichy. En fait, cette révocation était principalement basée sur trois motifs essentiels. D'une part, ce fonctionnaire avait exécuté des activités qui étaient complètement contre des Israélites et des résistants. D'autre part, il avait fait l'objet d'une inculpation d'atteinte à la sûreté de l'Etat et d'un mandat de dépôt. Pour finir, il était aussi un sympathisant du parti populaire français. Le premier et le deuxième motif n'ont pas été pris en compte étant donné que, le premier n'était pas de nature à justifier une mesure d'épuration et le deuxième n'était absolument approuvé par aucun commencement de preuve. Il ne reste logiquement que le troisième motif. Toutefois, celui-ci n'était pas, à lui seul, capable de faire révoquer le fonctionnaire fautif.

C'est pourquoi, le motif déterminant, contrairement au motif surabondant, met à la lumière le motif prépondérant qui influe puissamment sur le choix de la sanction disciplinaire. Le juge, qui remplace dans la matière l'autorité disciplinaire¹⁴²⁶, doit exercer logiquement son

¹⁴²³ C.E., 2 juillet 1938, « *Cazeaux* », *Rec.*, p. 222 ; C.E., 21 juillet 1939, « *Altesteben* », *Rec.*, p. 505.

¹⁴²⁴ C.E., 30 mai 1947, « *Ville de Toulouse c. Sieur Daignan* », *Rec.*, p. 235 : « à supposer que certains faits aient été reprochés à tort au Sieur Daignan, ceux dont l'exactitude matérielle est établie par l'instruction pouvaient justifier » des fautes disciplinaires.

¹⁴²⁵ C.E., 14 janvier 1948, « *Canavaggia* », *Rec.*, p. 18.

¹⁴²⁶ D'après M. E. Sauvignon, « *La pluralité dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire devant le juge de l'excès de pouvoir* », *op. cit.* : ce contrôle est une reconstitution du « *processus psychologique qui a conduit à la*

contrôle, en examinant le dossier de l'affaire¹⁴²⁷ sur l'ensemble des motifs appropriés par elle et aux motifs qu'ils ne correspondent pas à la situation réelle des faits. Cependant, malgré le caractère extensif considérable de l'objet du contrôle, le juge refuse en fait de faire substituer son appréciation des faits à l'appréciation de l'administration. Par conséquent, ce contrôle demeure sensiblement limité à l'appréciation solidaire des motifs. C'est la raison pour laquelle dans les hypothèses où le motif restant n'est pas établi comme déterminant ou s'il semble surabondant, la sanction disciplinaire est directement annulée.

Dans cette optique, on peut conclure qu'il y avait une situation selon laquelle l'illégalité des sanctions disciplinaires était bien reconnue. Monsieur E. Sauvignon considère « *qu'un agent ait pendant plusieurs années manifesté une attitude coupable, qu'il ait ainsi accumulé les motifs d'une sanction, et le voilà à même d'en demander l'annulation, pour peu qu'un des motifs invoqué par l'Administrateur soit erroné. A l'inverse, qu'il ait fauté une seule fois et il ne pourra bénéficier de la même ressource contentieuse* »¹⁴²⁸. Or, l'abondance des annulations des sanctions disciplinaires a conduit à accroître les manquements à la légalité¹⁴²⁹. Il ne faut pas perdre de vue que le contrôle exercé par le juge avait un effet qui allait contre son rôle de gardien de la légalité. « *Si une décision attaquée pour excès de pouvoir est fondée sur des motifs juridiquement ou matériellement erronés, le juge ne peut que constater l'illégalité des motifs et la censurer. Il ne peut pas déclarer cette décision légale en la fondant sur un motif qu'il invoquerait lui-même, mais que l'Administration n'aurait pas retenu* »¹⁴³⁰. Pour cela, il était tellement indispensable de faire changer la portée du contrôle juridictionnel en fondant le contrôle de la substitution et de la neutralisation des motifs. Ainsi, ces deux contrôles étaient un approfondissement de la théorie des motifs surabondants et déterminants.

décision », pp. 204-205. Il faut tenir compte de « *l'appréciation de l'importance psychologique des motifs* », p. 210.

¹⁴²⁷ Il est tenu de s'assurer, en fonction du dossier qui lui est communiqué, si le motif en question est de nature à justifier une telle sanction. L'examen des pièces du dossier revêt une importance fondamentale. Cet examen conduit le juge à contrôler les motifs de fait de la sanction disciplinaire. Mais il ne contrôle pas le but de la sanction. Dans le cas contraire, il rechercherait un détournement de pouvoir au lieu de contrôler l'erreur de fait.

¹⁴²⁸ E. Sauvignon, « *La pluralité dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire devant le juge de l'excès de pouvoir* », *op. cit.*, p. 207.

¹⁴²⁹ Par ex. C.E., Ass., 29 avril 1949, « *Sieur Carrau* », *Rec.*, p. 186 ; C.E., 1 juin 1949, « *Mauriac* », *Rec.*, p. 258 ; C.E., 12 mai 1950, « *Thévenet* », *Rec.*, p. 283 ; C.E., 29 octobre 1954, « *Rougier* », *Rec.*, p. 564 ; RDP, 1955, p. 187, note M. Waline ; C.E., 22 mai 1957, « *Lecornec* », *Rec.*, p. 333.

¹⁴³⁰ R. Odent, « *Contentieux administratif* », *op. cit.*, p. 1933.

En réalité, le juge administratif, avec ces interventions tendant à sauvegarder la légalité de la décision, exerce un pouvoir juridictionnel exorbitant. Dans l'hypothèse où la simple annulation ne suffit pas à rétablir la légalité, il dispose du pouvoir de neutraliser et de substituer les motifs de la sanction. Avec la décision Dame Perrot de 1968, une modification concernant les pouvoirs juridictionnels sur les motifs de fait est intervenue¹⁴³¹.

Le Conseil d'Etat a annulé, dans cette affaire, un refus d'installation d'une commerçante sur un marché d'intérêt national. Ce refus reposait principalement sur deux motifs essentiels. Le premier s'appuyait sur des faits apparemment inexacts. Donc, il était fondé d'une façon légale. Quant au second motif du refus, il se fondait sur le fait que l'intéressée a tardé à payer ses impôts. Le commissaire du gouvernement avait proposé d'annuler le refus et d'établir le caractère déterminant de ce motif. Toutefois, dans une logique diamétralement opposée à celle de la jurisprudence Canavaggia¹⁴³², la formation du jugement a pris un autre trajet. Le juge n'a pas estimé qu'il ne ressortait pas, selon les pièces du dossier, que le motif a conduit lui-même à rejeter la requête. En revanche, il a estimé qu'il ne ressortait pas, de l'instruction, que l'Administration a pris la même décision sans retenir le premier motif. Autrement dit, le juge examine si l'Administration a prononcé la même sanction en retenant seulement les seuls motifs exacts. Ainsi, le juge administratif a ensuite appliqué cette solution, rendue par la jurisprudence Dame Perrot, au cours du même mois de janvier 1968¹⁴³³. D'ailleurs, depuis cette date, cette solution a été largement accueillie et confirmée en droit disciplinaire de la fonction publique¹⁴³⁴.

Il ressort de ce qui précède, que le juge a utilisé la neutralisation des motifs comme la première technique afin de faire étendre son contrôle. En fait, il neutralise les motifs illégaux dans les cas où les motifs légaux restants lui paraissent justifier la même décision¹⁴³⁵. Le juge

¹⁴³¹ C.E., Ass., 13 janvier 1968, « *Ministre des finances c. Dame Perrot* », *Rec.*, p. 39 ; *AJDA*, 1968, p. 179, *Concl. J. Kahn*, p. 338, *Chron. J. Massot et J.-L. Dewost*.

¹⁴³² C.E., 14 janvier 1948, « *Canavaggia* », *op.cit.*

¹⁴³³ C.E., 31 janvier 1968, « *Béjot* », *Rec.*, p. 833.

¹⁴³⁴ C.E., 12 février 1969, « *Dlle Collard* », *Rec.*, p. 89 ; C.E., 14 mars 1969, « *Gaillard* », *Rec.*, p. 721 ; *RDP*, 1969, p. 753 ; C.E., 21 février 1969, « *Ministre des P. et T. c. Kopacki* », *Rec.*, p. 112 ; *AJDA*, 1969, *Chron. J.-L. Dewost et R. Denoix de Saint Marc*.

¹⁴³⁵ En réalité, le juge par cette technique ne prend pas en considération des motifs, peu importe que ces motifs soient fondés sur des faits matériellement exacts. Il considère qu'il ressort de l'instruction que l'autorité compétente aurait pris la même décision en ne retenant que les seuls motifs non neutralisés.

administratif applique excessivement cette technique¹⁴³⁶ en utilisant les termes suivant : « il ressort des pièces du dossier que l'autorité disciplinaire aurait pris la même décision en retenant un seul motif »¹⁴³⁷, « ce motif s'avère déterminant »¹⁴³⁸ et « les autres motifs non retenus apparaissent surabondants »¹⁴³⁹. Il semble donc que la neutralisation des motifs n'est qu'une théorie qui consacre l'unité des théories des motifs déterminants et subordonnants. Au contraire de la technique de substitution qui permet au juge de substituer aux motifs de la sanction disciplinaire des motifs juridictionnels dans le but d'en éviter l'annulation.

Bien qu'elle rende le contrôle du juge de l'excès de pouvoir plus efficace à travers la substitution des motifs, l'application de cette technique, en matière disciplinaire, semble délicate étant donné le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'autorité disciplinaire dans la matière. En réalité, le recours à la substitution des motifs de faits n'est possible qu'à une seule condition. « L'acte effectivement édicté (doit être) entièrement compatible avec la nouvelle base légale que le juge prend l'initiative de le doter (...) Surtout, la substitution de fondement juridique doit n'appeler en principe aucune nouvelle appréciation de fait »¹⁴⁴⁰. Ainsi, la substitution des motifs de fait permet de retrouver la motivation adéquate ou exacte de la sanction prononcée eu égard aux faits commis par le fonctionnaire condamné. Dans l'hypothèse où le juge estime que ce dernier n'a pas commis un comportement répréhensible, la substitution des motifs ne vise qu'à la sauvegarde de la légalité, étant donné que, conformément au respect de la légalité, il ne saurait être possible de le sanctionner. Il serait

¹⁴³⁶ C.E., 21 février 1969, « *Ministre des P. et T. c. Kopacki* », *op. cit.* ; C.E., 2 juin 1976, « *Jadraque* », *AJDA*, 1976, p. 629, note S. S. ; *RDP*, 1977, p. 708, n° 23 ; C.E., 6 février 1981, « *Blin* », req. n° 13129 ; C.E., 20 janvier 1984, « *Mme Roussillon* », req. n° 33329 ; C.E., 1 juin 1994, « *C.H.S. de Valmont* », *Dr. adm.*, 1994, n° 467, C.E., 26 octobre 1994, « *Ravel* », *Rec.*, p. 1013, *RDP*, 1995, p. 1388, note F. Mallol ; C.E., 3 février 1995, « *Grancher* », *Rec.*, p. 817 ; *Dr. adm.*, 1995, n° 360 ; C.E., Sect., 6 mai 1996, « *Rubio* », *Rec.*, p. 148 ; *JCP*, éd. G., 1996, IV, 1975, Obs. M.-C. Rouault ; *Dr. adm.*, 1996, n° 439 ; C.A.A de Nantes, 18 novembre 1999, « *M. Eric Montagnon* », req. n° 95NT01273.

¹⁴³⁷ C.E., 6 mai 1996, « *Rubio* », *op. cit.* ; C.E., 30 juillet 1997, « *Le Fesson* », req. n° 147383 ; C.E., 31 mars 1999, « *Lewatowski* », req. n° 137276 ; C.A.A de Lyon, 6 mai 1997, « *Mme Montagu* », req. n° 94LY01381 ; C.A.A de Paris, 4 décembre 1997, « *Mme Blandy* », req. n° 96PA01883 ; *a contrario*, C.E., 23 novembre 1966, « *Commune de Lamotte-Beuvron* », *op.cit.*

¹⁴³⁸ C.A.A de Nancy, 18 novembre 1999, « *Ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie c. M. Bernard Schaeffer* », req. n° 99NC01033 ; C.A.A de Marseille, 21 juillet 2000, « *Maison de retraite de Mazan* », req. n° 97MA05409 ; *a contrario*, C.A.A de Nantes, 8 novembre 1995, « *De Tréglode* », req. n° 94NT00981.

¹⁴³⁹ C.E., 21 juillet 1992, « *Chergui* », req. n° 101327 ; C.A.A de Nantes, 11 mars 1999, « *Mlle Catherine Coulin* », req. n° 95NT00642.

¹⁴⁴⁰ B. Pacteau, « *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif* », *op. cit.*, p. 102.

d'ailleurs indispensable d'annuler toute sanction disciplinaire infligée contre lui¹⁴⁴¹. *A fortiori*, dans l'hypothèse où le juge estime que le fonctionnaire condamné a commis une faute disciplinaire, il cherche à vérifier ce qui est vraiment et sincèrement répréhensible dans le comportement du fonctionnaire condamné. Ainsi, la sanction disciplinaire ne serait donc pas, à proprement dit, infondée mais tout simplement mal fondée¹⁴⁴².

En réalité, en exerçant la technique de substitution de motifs, le juge de l'excès de pouvoir ne remplace jamais l'administrateur. Tout simplement, il examine les motifs en conservant son rôle traditionnel de juge de la légalité¹⁴⁴³. Par conséquent, il ne substitue pas une sanction disciplinaire à une autre ; il substitue juste les motifs ce qui permet par la suite de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'autorité disciplinaire. En résumé, l'autorité disciplinaire ne peut plus sanctionner d'une manière opportune le comportement d'un fonctionnaire sans encourir la censure du juge vérifiant la justification matérielle de la sanction.

c. Le contrôle de l'opportunité de la sanction disciplinaire

Outre l'existence matérielle des faits fautifs et de leur qualification juridique, il faut tenir compte que le contrôle du juge de l'excès de pouvoir porte aussi sur l'opportunité de la sanction disciplinaire. Autrement dit, ce contrôle porte sur la proportionnalité entre les faits et la sanction disciplinaire prononcée, étant donné que la gravité des faits matériels, à la supposer établies, conditionnent le poids de la sanction infligée à l'auteur de ces faits répréhensibles. En toute logique, il ne faut pas qu'il existe une sorte de disproportion manifeste entre la gravité de la faute disciplinaire et le poids de la sanction disciplinaire infligée. Ainsi, le juge de l'excès de pouvoir examine si le choix de la sanction disciplinaire prononcée par l'autorité disciplinaire est ou non entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

En réalité, la proportion de la sanction aux faits fautifs n'est qu'un ancien principe fréquemment affirmé en matière disciplinaire. Plusieurs auteurs le décrivaient clairement.

¹⁴⁴¹ C.E., 12 mai 1958, « *Demaret* », *Rec.*, p. 271 ; C.E., 8 octobre 1990, « *Ville de Toulouse c. Mirguet* », *Rec.*, p. 270 ; C.E., 25 octobre 1993, « *Commune de Buc c. Schoukroum* », *Dr. adm.*, 1993, n° 551.

¹⁴⁴² Si les faits sont exacts et justifiant légalement une sanction disciplinaire, la substitution du motif disciplinaire est d'ordre public. C.E., 14 mars 1997, « *Mme Dufrenot* », *op. cit.*

¹⁴⁴³ En ce sens V., S. Ktistaki, « *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif* », *L.G.D.J.*, Paris, 1991, p. 312.

Montesquieu déclarait en ce sens que la « *juste proportion des peines avec le crime* » est indispensable parce qu'« *il est essentiel que les peines aient de l'harmonie entre elles* »¹⁴⁴⁴. J. Locke, lui-même, considérait que – dans l'état de nature – lorsqu'un coupable est tenu d'une faute existante, il est permis « *de lui infliger les peines que la raison tranquille et la pure conscience dictent et ordonnent naturellement, (c'est-à-dire des) peines proportionnées à sa faute* »¹⁴⁴⁵. Un peu plus tard, J. Brèthe de la Gressaye et A. Légal ont fait transposer la règle générale de la proportion entre la faute et la sanction en droit disciplinaire. D'après le point de vue de ces deux auteurs, « *pour que la sanction prononcée soit pleinement justifiée, il faut qu'elle soit proportionnée à la gravité de la faute commise* »¹⁴⁴⁶.

Cependant, la position traditionnelle du Conseil d'Etat français avant 1978 n'a subi aucun changement remarquable malgré tous ces désirs. Il continuait de refuser de contrôler l'opportunité de la sanction¹⁴⁴⁷. A ce stade, les juridictions qui étaient chargées du contrôle de la sanction se limitaient à examiner la matérialité des faits et leur qualification juridique¹⁴⁴⁸. En fait, lorsque le juge estimait que la sanction prononcée était trop lourde et inappropriée par rapport à la faute commise par le fonctionnaire fautif, il censurait la sanction en soulevant le motif de l'erreur de qualification juridique ou de l'inexistence matérielle des faits¹⁴⁴⁹. Les formules utilisées dans les arrêts du Conseil d'Etat mettent en évidence l'indifférence exercée. Le Conseil d'Etat ne visait pas à vérifier si la sanction prononcée était excessive relativement à la gravité de la faute commise. Le juge administratif se contentait uniquement de vérifier si la sanction infligée figurait parmi les sanctions qui étaient prévues par les dispositions

¹⁴⁴⁴ Montesquieu, « *De l'esprit des lois* », Première partie, Livre IV, chapitre XVI, 1748, rééd. Garnier-Flammarion, Paris, 1979, p. 218.

¹⁴⁴⁵ J. Locke, « *Traité du gouvernement civil* », chap. II, § 8, 1960, rééd. Garnier-Flammarion, 2^{ème} éd., Paris, 1992, p. 146 et p. 147.

¹⁴⁴⁶ A. Légal et J. Brèthe de la Gressaye, « *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées* », Sirey, Paris, 1938, pp. 467-477.

¹⁴⁴⁷ Par ex., C.E., 12 mai 1911, « *Bergès* », *Rec.*, p. 578 ; C.E., 28 novembre 1919, « *Dhers* », *Rec.*, p. 860 ; C.E., 27 janvier 1926, « *Nguyeb* », *Rec.*, p. 82 ; C.E., 17 février 1932, « *Sieur Bérard* », *Rec.*, p. 191 ; Concl. R. Odent sur C.E., Ass., 26 octobre 1945, « *Champion, Aramu, Belloir, Mattéi, Tabti* », S., 1946, III, p.4. V. la liste d'arrêts répertoriés par M. F. Moderne, L'extension du contrôle juridictionnel à la corrélation faute disciplinaire, mesure disciplinaire dans le droit de la fonction publique, *Rev. adm.*, 1978, p. 635.

¹⁴⁴⁸ J. Brèthe de la Gressaye, « *Le droit disciplinaire dans les entreprises, les syndicats et les professions organisées* », Archives de philosophie du droit, 1953-1954, pp. 86-87, n° 11.

¹⁴⁴⁹ V. les développements de M. Dubisson, « *La frontière entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir* », LGDJ, Paris, 1958, p. 197.

statutaires et laissait, par conséquent, à l'autorité disciplinaire la faculté de choisir, discrétionnairement, la sanction la plus convenable¹⁴⁵⁰.

Voici un catalogue non exhaustif des formules les plus couramment employées dans la matière en ce sens par le juge administratif. « *Le degré de gravité de la sanction, compte tenu des faits reprochés, ne saurait être discuté par la voie contentieuse* »¹⁴⁵¹. « *L'opportunité de la sanction prise ne saurait être discutée* » devant le juge administratif¹⁴⁵². « *Il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la gravité* » de la faute¹⁴⁵³ et finalement « *il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'apprécier si l'importance de la sanction prise par l'autorité administrative est en rapport avec les faits qui l'on provoquée* »¹⁴⁵⁴.

A cette époque, il semble que les fondements sur lesquels s'appuie le refus du contrôle de l'opportunité de la sanction étaient principalement doubles. En premier lieu, le juge n'acceptait pas d'exercer un tel pouvoir pour ne pas agir à la place de l'Administration, étant donné que l'intérêt du service exige que l'autorité disciplinaire, et non le juge, choisit la sanction la plus adéquate¹⁴⁵⁵. Ce choix, parmi une série de sanctions explicitement prévues par les textes, est un élément discrétionnaire de la compétence disciplinaire¹⁴⁵⁶. En deuxième lieu, le juge refusait de contrôler l'opportunité de la sanction à cause de l'inexistence d'une telle définition précise de la notion de la faute. Le juge était incapable de surmonter le silence du législateur qui confie, implicitement, à l'autorité disciplinaire le pouvoir de libre incrimination et par conséquent de libre choix de la sanction¹⁴⁵⁷. C'est la raison pour laquelle

¹⁴⁵⁰ J.-F. Théry, Concl. sur C.E., 1 octobre 1976, « *Soucasse, inédites* », communiquées par le centre de documentation du Conseil d'Etat.

¹⁴⁵¹ C.E., 12 mars 1958, « *Gouverneur général de l'Algérie c. Acquaviva* », *Rec.*, p. 153 ; C.E., 1 octobre 1976, « *Soucasse* », *Rec.*, p. 386 ; *D.*, 1977, *jurisp.*, p. 552, note B. Pacteau ; *RDP*, 1977, p. 708, n° 22.

¹⁴⁵² C.E., 22 juillet 1936, « *Sieur Godard* », *Rec.*, p. 830.

¹⁴⁵³ C.E., 22 novembre 1967, « *Administration générale de l'Assistance publique à Paris c. Dlle Chevreau* » (non-publié au *Rec. Lebon*), *Dr. ouvrier*, n° 237-238, 1968, p. 113, Concl. J. Kahn ; *D.*, 1969, *jurisp.*, p. 51, note J. Mourgeon.

¹⁴⁵⁴ C.E., 18 janvier 1950, « *Arfi* », *Rec.*, p. 34.

¹⁴⁵⁵ R. Bonnard, « *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics* », *op. cit.*, p. 75 ; C.-A. Colliard, « *La sanction administrative* », *Annales de la faculté de droit d'Aix*, n° 36, 1943, p. 35. Ces deux auteurs approuvaient le choix de la jurisprudence de ne pas contrôler l'appréciation administrative de la gravité de la faute disciplinaire.

¹⁴⁵⁶ C.E., 15 février 1963, « *Dame Leray* », *Rec.*, p. 57 ; C.E., 10 janvier 1969, « *Melero* », *Rec.*, p. 24.

¹⁴⁵⁷ M. Waline, « *Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration* », *EDCE*, n° 9, 1956, p. 31 ; J. Mourgeon, « *La répression administrative* », *op. cit.*, n° 217, p. 312.

l'appréciation de la gravité de la faute, qu'elle soit subjective ou variable en fonction de l'espèce, ne relève que de la compétence de l'administrateur.

L'absence de ce contrôle fut critiquée par la doctrine du fait qu'il permet à l'autorité disciplinaire de prononcer, contre des fonctionnaires coupables de faute grave, des sanctions d'ordre moral et, paradoxalement, prononcer des sanctions lourdes pour des fautes de nature pardonnables. Selon R. Bonnard, le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'Administration dans la matière pouvait, dans certaines hypothèses, conduire à un risque d'arbitraire, que cet auteur décrivait comme un « *abus de droit pour inopportunité quant au motif* »¹⁴⁵⁸. Pour lui, cet abus se dévoilait lorsque la sanction semblait inconvenable pour la faute disciplinaire commise notamment lorsque cette sanction est proportionnellement de nature implicitement plus lourde que la gravité de la faute.

A ce stade de la réflexion, la doctrine a essayé d'établir une sorte de corrélation entre la sanction et la faute. Ainsi, S. Salon considérait qu'une « *corrélation intégrale* » entre les sanctions et les fautes n'était possible que dans la mesure où deux conditions principales étaient à la fois réalisées. La première condition consiste à énumérer et classer les fautes disciplinaires selon leur degré de gravité, alors que la seconde condition consiste à réduire le nombre de sanctions prévues par les statuts. En revanche, cette corrélation intégrale est, pour cet auteur, peu opportune puisqu'elle n'est qu'un obstacle à la prise en considération de l'ensemble des circonstances de faits relatives à la faute commise. De plus, l'autorité disciplinaire a peur d'affronter quelques difficultés lorsqu'elle choisit la sanction qu'elle doit appliquer au fonctionnaire coupable du fait que plusieurs fautes complètement différentes peuvent aboutir à une seule sanction commune¹⁴⁵⁹.

D'autres auteurs, considèrent que l'introduction d'un contrôle de proportionnalité entre les sanctions et les fautes permet d'empêcher l'arbitraire de l'autorité disciplinaire. Selon J. Brèthe de la Gressaye, le principe de la proportionnalité de la sanction à la gravité de la faute constitue un principe du droit répressif¹⁴⁶⁰. Ainsi, l'introduction de ce contrôle est par

¹⁴⁵⁸ R. Bonnard, note sous C.E., 22 novembre 1929, Compagnie des Mines de Siguiri, S., 1930, III, p. 20. L'on soulignera l'évolution doctrinale de R. Bonnard qui était, jusque-là, partisan de l'absence de contrôle de l'appréciation de la gravité de la faute disciplinaire par le Conseil d'Etat.

¹⁴⁵⁹ S. Salon, « *Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, pp. 111-112.

¹⁴⁶⁰ J. Brèthe de la Gressaye, « *Le pouvoir disciplinaire du chef d'entreprise* », *Dr. Soc.*, 1960, p. 636.

conséquent une solution qui vise au respect de la légalité. Pourtant, M. B. Kornprobst proposait, dès 1965, que le contrôle résultant de l'erreur manifeste d'appréciation peut être employé dans « *la matière délicate de la faute disciplinaire* »¹⁴⁶¹. En 1967, M. J. Mourgeon, a repris et développé cette proposition tout en supposant que l'erreur manifeste devait être l'outil de contrôle de l'appréciation de la gravité de la faute par l'autorité disciplinaire¹⁴⁶².

Or, la critique la plus remarquable contre la position du Conseil d'Etat, était celle du Conseil d'Etat lui-même. Monsieur le commissaire du Gouvernement J. Kahn proposait – la même année de 1967 – dans ses conclusions sur l'arrêt Demoiselle Chevreau, l'intégration du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de l'autorité disciplinaire dans l'appréciation de la proportionnalité de la sanction¹⁴⁶³. Dans cette affaire, en dépit de l'avis tout à fait contraire du Conseil de discipline, une révocation était appliquée à une aide-soignante, fonctionnaire dans un centre hospitalier, parce qu'elle avait manqué de douceur envers un certain patient. D'après Monsieur J. Kahn, le manque de douceur est analysé comme une faute disciplinaire et constitue également une violation des devoirs professionnels du personnel hospitalier. Cependant, il semble que la décision de révocation a été appréciée comme « *inopportune, pour ne pas dire inconvenante* » à cause de la « *disproportion entre la faute et le châtement* ». Ainsi, il a estimé qu'il n'existait aucune raison effective qui justifie l'inapplication du contrôle sur l'appréciation, mené par l'autorité disciplinaire, de la gravité de la faute disciplinaire malgré son pouvoir discrétionnaire dans la matière. Malheureusement, cette proposition du commissaire du Gouvernement qui vise à changer la jurisprudence du juge administratif n'a pas été suivie d'effet dans la décision Demoiselle Chevreau.

En 1975, le Tribunal administratif de Lyon a annoncé le changement de position du Conseil d'Etat français. Il a décidé d'appliquer les propositions de Monsieur J. Kahn, dans ses conclusions sur l'arrêt Demoiselle Chevreau. Le juge a estimé qu'il fallait à l'autorité disciplinaire « *sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, prononcer la*

¹⁴⁶¹ B. Kornprobst, « *L'erreur manifeste* », *op. cit.*, p. 124.

¹⁴⁶² J. Mourgeon, « *La répression administrative* », *op. cit.*, n° 217, p. 313 ; note sous C.E., 15 avril 1966, « *Pennec* » et 8 juin 1966, « *Fayout* », *op. cit.*, p. 132 : Proposition de contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de l'autorité disciplinaire ayant infligé une sanction disciplinaire à un fonctionnaire dont l'état mental est déficient.

¹⁴⁶³ J. Kahn, concl. sur C.E., 22 novembre 1967, « *Administration générale de l'Assistance publique c. Dlle Chevreau* », *op. cit.*

révocation » du fonctionnaire qui fait l'objet de la poursuite¹⁴⁶⁴. Bien entendu, cette solution était ordonnée par la prise « *en considération de la gravité des griefs* » et également de la situation professionnelle du fonctionnaire intéressé. L'appréciation « *in concreto* » de la situation professionnelle du fonctionnaire, l'auteur de la faute, constitue apparemment un élément fondamental pour apprécier sa gravité. Or, malheureusement, une autre fois le Conseil d'Etat a infirmé en appel cette solution¹⁴⁶⁵.

Cependant, après certains signes annonciateurs¹⁴⁶⁶, le Conseil d'Etat français a complètement changé sa position dans l'arrêt Lebon de 1978. Il a ainsi introduit un véritable contrôle de la proportionnalité de la sanction¹⁴⁶⁷. En l'espèce, un instituteur était considéré coupable dans l'exercice de ses fonctions en raison des gestes inconvenants et indécents qui contredisent les bonnes mœurs et également la morale, sur des fillettes de sa classe. Après avis à l'unanimité du Conseil de discipline, le recteur d'académie a décidé d'infliger comme sanction la mise à la retraite d'office de cet instituteur à cause de ses agissements. Le Conseil d'Etat a admis, suite au rejet du recours pour excès de pouvoir contre cette sanction par le Tribunal Administratif compétent, la légalité de l'arrêt litigieux. Selon le Conseil d'Etat, « *en prononçant, à raison de ces faits, la sanction de la mise à la retraite d'office du Sieur Lebon le recteur s'est livré à une appréciation qui n'est pas entachée d'une erreur manifeste* ». Cet arrêt, rendu conformément aux conclusions du commissaire du Gouvernement Monsieur B. Genevois, consacre le principe du contrôle par le juge administratif de l'opportunité de la sanction. Dès le mois de juillet 1978, cette jurisprudence était admise et était confirmée dans l'arrêt Vinolay¹⁴⁶⁸. Depuis cette date, elle n'a jamais été remise en cause¹⁴⁶⁹. En revanche,

¹⁴⁶⁴ T.A de Lyon, 10 avril 1975, « *Sieur Dutrieux* », *Rec.*, p. 704.

¹⁴⁶⁵ C.E., 10 février 1978, « *Dutrieux* », *Rec.*, p. 67.

¹⁴⁶⁶ Émis par le Conseil d'Etat lui-même et qui sont au nombre de trois. Le premier est l'exercice d'un contrôle de la gravité de certaines fautes commises par des fonctionnaires. Le deuxième est l'introduction du contrôle de l'appréciation de la gravité du comportement répréhensible des salariés protégés. Le troisième est l'introduction d'un contrôle indirect de l'appréciation de la faute disciplinaire commise par les fonctionnaires par l'examen des motifs de la sanction. Sur cette évolution V. F. Laurie, « *la faute disciplinaire dans la fonction publique* », *op. cit.*, pp. 506 et s.

¹⁴⁶⁷ C.E., Sect., 9 juin 1978, « *Lebon* », *Rec.*, p. 245 ; *AJDA*, 1978, p. 573, Concl. B. Genevois et note S.S. ; *D.*, 1978, IR, p. 361, Obs. P. Delvolvé ; *D.*, 1979, *jurisp.*, note B. Pacteau ; *RDP*, 1979, p. 227, note J.-M. Auby ; *Rev. adm.*, 1978, p. 634, note F. Moderne ; *JCP*, 1979, II, 19159, note S. Rials.

¹⁴⁶⁸ C.E., 26 juillet 1978, « *Vinolay* », *Rec.*, p. 315, *AJDA*, 1978, p. 576, Obs. S. Salon ; *JCP*, 1980, II, 19265, note J.-J. Thouroude ; *Dr. adm.*, 1978, n° 310 ; *Sieur Cheval*, *Rec.*, p.860 ; *AJDA*, 1978, p. 576, Obs. S. Salon.

¹⁴⁶⁹ Par ex.: C.E., 1 décembre 1978, « *Dame Cachelièvre* », *Rec.*, p. 483 ; *AJDA*, 1979, p. 42, note S. Salon ; C.E., 11 mai 1979, « *Dupouy* », *op. cit.* ; C.E., 22 novembre 1985, « *Doucet* », *Rec.*, p. 331 ; *RFDA*, 1987, p. 88, Concl.

cette jurisprudence a été reprise dans le sens d'un élargissement, du contrôle restreint au seul cas de l'erreur manifeste d'appréciation, au contrôle normal de proportionnalité. Ainsi, depuis l'arrêt d'Assemblée du 13 novembre 2013 « M. B. »¹⁴⁷⁰ le juge administratif ne cherche plus uniquement une disproportion flagrante « *erreur manifeste d'appréciation* », mais recherche avec un contrôle normal si la sanction disciplinaire est en adéquation avec la faute commise, « *il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyen en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité des fautes* ».

Bien que le juge de l'excès de pouvoir libanais affrontait depuis longtemps un problème législatif résultant du fait que le texte de l'article 104 du décret-loi n° 119 du 12 juin 1959¹⁴⁷¹ l'empêchait expressément d'exercer un contrôle sur l'opportunité de la sanction, il était proche du progrès accompli par le juge de l'excès de pouvoir français en cette matière.

Jusqu'en 1979, le juge de l'excès de pouvoir libanais appliquait le texte de l'article 104 déjà mentionné qui prohibait le contrôle de l'opportunité de la sanction. Par conséquent, son contrôle se limitait à l'existence matérielle des faits fautifs et à leur qualification juridique. Par exemple, il a été considéré dans l'arrêt, précité, H. ch. du 13 septembre 1962 que « *rentre dans sa compétence, en matière disciplinaire, le contrôle de l'existence matérielle des faits et de la qualification qui en est donnée et que seule l'opportunité de la sanction est en dehors de son*

M. Roux ; D., 1986, IR, p. 144 ; Obs. F. Llorens ; C.A.A de Nancy, 28 décembre 1995, « Stasiak », req. n° 94NC01556 ; C.E., 18 octobre 2000, « Terrail », *op. cit.*

¹⁴⁷⁰ CE, Ass., 13 novembre 2013, « M. B. », req. n° 347704 ; En l'espèce, un ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, fut mis à la retraite d'office par mesure disciplinaire et radié du corps des ministres plénipotentiaires en raison de son comportement avec le personnel féminin. Ce dernier avait, en effet, « *dans ses relations professionnelles avec le personnel féminin de la représentation permanente, l'habitude d'émettre de manière fréquente, y compris en public, des remarques et allusions à connotation sexuelle* » ; de même, il adressait « *régulièrement à ce personnel des consignes pour l'exercice des fonctions, empreintes de la même connotation, qui, par leur caractère déplacé ou blessant, relevaient de l'abus d'autorité* » ; de même, il avait « *fait preuve d'acharnement à l'encontre d'une subordonnée recrutée par contrat en tenant, de façon répétée, des propos humiliants à son sujet, en sa présence et devant des tiers, ainsi qu'en dégradant ses conditions de travail, agissements qui ont porté atteinte à la dignité de l'intéressée et altéré sa santé* ». L'ancien ambassadeur demanda donc au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir les décisions lui infligeant ces sanctions disciplinaires. Exerçant un contrôle normal sur les sanctions infligées à cet ambassadeur, le Conseil d'Etat a rejeté ses demandes.

¹⁴⁷¹ Le décret-loi qui constitue le texte fondamental régissant l'organisation du Conseil d'Etat libanais et les procédures en vigueur devant lui dans cette époque.

contrôle »¹⁴⁷². Ce n'est qu'à cette même année que le juge a changé sa position traditionnelle où il a considéré pour la première fois dans son arrêt Haddad du 15 octobre 1979¹⁴⁷³, qu'il a le droit d'apprécier l'opportunité et la proportionnalité à la gravité de la faute disciplinaire attribuée au fonctionnaire – seulement – en cas d'une erreur manifeste d'appréciation de la sanction disciplinaire. Il a estimé ainsi que « conformément à l'article 104 du décret-loi n° 59/119, il est interdit au Conseil d'Etat, en matière disciplinaire, de contrôler l'opportunité de la sanction disciplinaire du fait que l'appréciation de la proportionnalité de la sanction au regard des faits répréhensibles résulte du pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités disciplinaires (...). Toutefois, cela n'empêche pas le Conseil d'Etat de contrôler l'opportunité de la sanction en cas d'erreur manifeste. Dans ce cas, il a seulement le droit – sans jamais remplacer l'autorité disciplinaire en ce qui concerne l'infliction de la sanction – d'annuler la sanction attaquée en cas de disproportion entre une sanction lourde du deuxième groupe par exemple et une faute vénielle commise par le fonctionnaire, sans que le contrôle du juge conduit à une sorte de proportionnalité stricte entre la sanction prononcée et la faute commise ».

Ainsi, depuis son arrêt Haddad susmentionné, le Conseil d'Etat libanais n'a pas hésité à affirmer qu'il lui appartenait de contrôler l'opportunité de la sanction – seulement – lors de son contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, et cela bien que l'article 113 du décret n° 10434 du 14 juin 1975¹⁴⁷⁴ dispose qu'« il est interdit au Conseil d'Etat, en matière disciplinaire, de contrôler l'opportunité de la sanction décidée ». Les arrêts récents rendus dans ce domaine attestent sans conteste de cela. Ainsi, ressort-il de ces récents arrêts les mêmes raisons et motifs juridiques que ceux inclus dans l'arrêt Haddad précité. Par exemple, « vu que l'article 113 du statut du Conseil d'Etat dispose qu'il est interdit au Conseil d'Etat, en matière disciplinaire, de contrôler l'opportunité de la sanction décidée du fait que l'appréciation de la proportionnalité de la sanction au regard des faits répréhensibles résulte du pouvoir

¹⁴⁷² C.E.L, 13 septembre 1962, « H. CH. », *op. cit.* ; Le Conseil d'Etat libanais a souvent confirmé ce principe dans beaucoup de ses arrêts où il considérait souvent qu'il est interdit au juge d'apprécier l'opportunité de la sanction disciplinaire, tout en se basant sur les dispositions réglementées par la loi de son système. De plus, ses compétences se limitent seulement au contrôle de l'existence matérielle des faits et leur qualification juridique. Par ex., C.E.L, 2 mars 1961, « F. A. », *Rec.*, p. 149 ; C.E.L, 17 mai 1978, « Hatem », *op. cit.*

¹⁴⁷³ C.E.L, 15 octobre 1979, « Haddad », *Rec.*, p. 2.

¹⁴⁷⁴ Le décret qui constitue le texte fondamental régissant l'organisation du Conseil d'Etat libanais et les procédures en vigueur devant lui actuellement.

discrétionnaire dont disposent les autorités administratives disciplinaires. Toutefois, cela n'empêche pas le Conseil d'Etat de contrôler l'opportunité de la sanction en cas d'erreur manifeste (...) Vu que l'appréciation du Conseil d'Etat de l'opportunité de la sanction en cas d'erreur manifeste lui permet seulement – sans jamais remplacer l'autorité disciplinaire en ce qui concerne l'infliction de la sanction – d'annuler la sanction attaquée en cas d'une disproportion entre une sanction lourde du deuxième groupe et une faute vénielle commise par le fonctionnaire – qui normalement nécessite une sanction du premier groupe par exemple – sans que le contrôle du juge conduit à une sorte de proportionnalité stricte entre la sanction prononcée et la faute commise (...) »¹⁴⁷⁵.

En réalité, le choix du contrôle sur l'opportunité de la sanction¹⁴⁷⁶ limite le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la gravité de la faute de l'autorité disciplinaire, et conduit, par conséquent, à assurer l'équilibre, l'égalité et la justice dans le cadre des sanctions disciplinaires infligées. Grâce à ce contrôle, toute faute légère ne serait pratiquement être sanctionnée ni par une mise à la retraite d'office ni par une révocation. En outre, ce contrôle met fin à la rigueur de l'Administration en ce qui concerne l'infliction de ces sanctions, étant donné que l'inverse pourrait paralyser les secteurs publics à cause de la peur des fonctionnaires et le fait de se soustraire à leur responsabilité. D'autre part, toute faute grave ne serait alors être sanctionnée ni par un avertissement ni par un simple blâme, ce qui vise par conséquent à restreindre la compassion excessive qui – à son tour – conduit les fonctionnaires à prendre leurs fonctions et toutes les tâches professionnelles qui leur sont attribuées à la légère, mais aussi à ne pas respecter leurs supérieurs directs.

Ainsi, et conformément à ce principe, la jurisprudence administrative considère que pour que le choix d'une telle sanction disciplinaire soit juste et équitable, il faut une prise en considération de l'ensemble des circonstances de l'espèce. Autrement dit, il faut tenir compte de tous les éléments personnels et professionnels du fonctionnaire mis en cause par l'autorité disciplinaire. Le juge de l'excès de pouvoir est donc conduit à examiner ces circonstances relatives à la commission de la faute afin d'évaluer son degré de gravité au regard de la sanction prononcée. Par conséquent, il censure les cas où la sanction infligée ne serait pas

¹⁴⁷⁵ C.E.L, 7 juin 1995, « *Rached* », *Rec.*, p. 595 ; C.E.L, 4 décembre 1997, « *Abdullah* », *Rec.*, p. 185.

¹⁴⁷⁶ Qu'il soit un contrôle normal comme en France ou un contrôle de l'erreur manifeste comme au Liban.

assez sévère¹⁴⁷⁷ ainsi que ceux où une sanction lourde semblerait disproportionnée par rapport à la faute commise¹⁴⁷⁸.

En toute logique, les modalités concrètes du contrôle sur l'opportunité de la sanction sont spécifiques à chaque affaire. Par exemple, le juge de l'excès de pouvoir peut, en premier lieu, tenir compte de la volonté de l'auteur de la faute¹⁴⁷⁹. En effet, afin d'apprécier la gravité de la faute commise, il faut évaluer tout d'abord la malice dans la volonté du fonctionnaire délinquant. Cette évaluation exige donc d'examiner les conséquences du préjudice causé au service public. D'ailleurs, la négligence comportant une part d'intentionnalité comme peut l'être la désinvolture, encourt de lourdes sanctions¹⁴⁸⁰. Toutefois, la négligence n'est pas analysée comme une faute grave lorsque cette dernière constitue une simple omission de transmission d'une information¹⁴⁸¹.

En deuxième lieu, le juge de l'excès de pouvoir peut prendre en considération la nature des fonctions dans l'appréciation de la gravité de la faute disciplinaire¹⁴⁸². A vrai dire, la nature de la fonction exercée par le fonctionnaire joue un rôle essentiel évident dans la détermination du degré de gravité de la faute disciplinaire. Il en est ainsi d'un fonctionnaire technique communal qui n'a pas procédé aux obligations légales de publicité durant la passation d'un marché public. Ce dernier n'est pas considéré comme fautif tandis que, l'imputation à un

¹⁴⁷⁷ C.E., 20 décembre 1985, « *Auban-Moët d'Épernay* », *Rec.*, p. 389 ; *D.*, 1986, IR, p. 145, Obs. F. Llorens ; C.E., 7 mars 1986, « *Centre hospitalier de Toulon* », *Rec.*, p. 675 ; C.E., Sect., 29 avril 1987, « *Ville de Grenoble c. M. Jay* », *Rec.*, p. 197 ; *AJDA*, 1987, p. 628, note O. Schrameck ; C.E., 12 mai 1989, « *Ville de Chartres c. Douce de la Salle* », *Rec.*, p. 757 ; C.E., 30 avril 1997, *D.*, *Dr. adm.*, 1997, n° 249, Obs. L.T. ; C.E., 15 février 1999, « *Centre hospitalier de Cannes* », *op. cit.* ; C.E.L, 4 juillet 1996, « *Douwali* », *Rec.*, 763 ; C.E.L, 4 décembre 1997, « *Bassil* », *Rec.*, p. 182.

¹⁴⁷⁸ C.E., 26 juillet 1978, « *Vinolay* », *op. cit.* ; C.E., 1 décembre 1978, « *Dame Cachelièvre* », *op. cit.* ; C.E., 22 novembre 1985, « *Doucet* », *op. cit.* ; C.E., 25 mai 1990, « *Kiener* », *Rec.*, p. 846 ; *AJDA*, 1990, p. 74, Obs. S. Salon ; *Rev. adm.*, 1990, p. 517, note H. Ruiz Fabri ; C.E., 21 juillet 1995, « *Ministre de l'intérieur c. Mangot* », req. n° 149006, *Dr. adm.*, 1995, n° 603 ; C.E.L, 7 juin 1995, « *Rached* », *Rec.*, p. 595 ; C.E.L, 4 décembre 1997, « *Abdullah* », *Rec.*, p. 185.

¹⁴⁷⁹ La jurisprudence constitutionnelle précise qu'une infraction (ou une faute) d'une « certaine gravité » doit nécessairement inclure un élément intentionnel. C.C, décision n° 99-441, DC. Du 16 juin 1999, « *Sécurité routière* », *op. cit.*

¹⁴⁸⁰ C.E., 9 janvier 1981, « *Morelle* », *op. cit.* ; T.A de Châlons-en-Champagne, 26 janvier 1999, « *Mme C. M. c. Ville de Châlons-en-Champagne* », *AJFP*, juillet-août 1999, p. 45 Obs. J. M. ; C.E.L, 4 juillet 1996, « *Dawally* », *Rec.*, p. 763.

¹⁴⁸¹ C.E., 18 juin 1997, « *Commune de Sainte-Rose c. Mme Hoareau* », req. n° 123433 ; C.E.L, 9 novembre 1998, « *Sahyouny* », *Rec.*, p. 58.

¹⁴⁸² C.E., 16 juin 1989, « *Ministre de la culture et de la communication c. M. Denise* », req. ° 95041 ; C.E., 8 juillet 1991, « *M. Patrick Martin c. Commune de Levallois-Perret* », *Rec.*, p. 727 ; C.E.L, 4 décembre 1997, « *Bassil* », *Rec.*, p. 182.

technicien de cette omission alors qu'il existait un attaché territorial chargé de cette mission dans les services communaux est considérée illégale¹⁴⁸³. De même, le manquement à l'obligation de réserve fait l'objet d'une sanction assez lourde si cette obligation est inhérente aux fonctions exercées. Par exemple, aucune faute disciplinaire n'est reconnue lorsqu'un fonctionnaire technique exprime publiquement ses opinions politiques personnelles. En revanche, il s'agit d'une faute disciplinaire légère lorsqu'un agent d'exécution des postes harangue ses collègues et leur distribue des tracts afin de les inciter à participer à une grève de nature politique qui est interdite dans le secteur public¹⁴⁸⁴.

En troisième lieu, le juge de l'excès de pouvoir examine la position d'un fonctionnaire fautif dans la hiérarchie afin de déterminer la gravité de la faute disciplinaire en question. En réalité, l'appréciation de la gravité de la faute relativement à la position hiérarchique du fonctionnaire coupable est souvent variable. Autrement dit, la gravité de la faute est variable selon la qualité de son auteur. Par conséquent, plus la fonction est élevée, plus elle prend une importance sociale, et plus la faute est considérée grave. Ainsi, pour une même faute, l'appréciation des faits sera différente selon que le fonctionnaire soit plus ou moins bien placé dans la hiérarchie¹⁴⁸⁵, ce que l'on peut aisément comprendre au regard des attentes et obligations professionnelles de chacun des membres de la fonction publique.

Pour résumer ces dires relatifs au contrôle de la légalité interne qu'exerce le juge de recours pour excès de pouvoir sur les sanctions disciplinaires, on peut s'en tenir pour l'essentiel au constat suivant. Face à une décision attaquée, le juge est tenu en premier lieu de mener une analyse formelle afin de vérifier s'il y a une violation directe d'une règle de droit ou un raisonnement juridique erroné. Cette analyse semble simple. Pourtant, le juge est tenu d'en faire une seconde qui requiert un approfondissement de l'espèce. Elle consiste à déceler une fausse appréciation des faits à des fins d'examen dans un second temps de la valeur des preuves qui en confirment l'existence. Or, le juge de l'excès de pouvoir doit veiller à ce que son rôle ne contredise jamais, en ce sens, son homologue au pénal. Il est tenu d'apprécier la qualification juridique des faits établis ainsi que l'opportunité de la sanction.

¹⁴⁸³ T.A de Pau, 16 novembre 1999, « *M. Marcel Huby* », *AJFP*, mars-avril 2000, p. 39.

¹⁴⁸⁴ C.E., 12 octobre 1956, « *Dlle Coquand* », *Rec.*, p. 362. (Pour cette faute le fonctionnaire a été muté d'office).

¹⁴⁸⁵ R. Bonnard, « *De la répression des fautes commise par les fonctionnaires publics* », *op. cit.*, p. 29.

La bataille à l'illégalité que se doit de mener le juge de l'excès de pouvoir ne s'arrête pas. Il peut être tout simplement appelé à examiner minutieusement les dessous de l'acte attaqué et les intentions du fonctionnaire fautif afin de sanctionner, le cas échéant, le détournement de pouvoir.

3. Le contrôle du détournement de pouvoir

Il est bien connu que le détournement de pouvoir consiste à ce que l'Administration utilise ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel le législateur les lui a confiés. Par conséquent, toute sanction disciplinaire est illégale lorsqu'elle est infligée dans un but autre que celui de protéger l'intérêt public adéquat. En fait, l'absence d'un intérêt public adéquat est principalement reconnue lorsque l'auteur de la sanction a substitué un autre intérêt public à l'intérêt public adéquat ou s'il a poursuivi un intérêt privé comme, par exemple, une vengeance¹⁴⁸⁶.

En réalité, la recherche du détournement du pouvoir constitue une tâche aussi délicate qu'ingrate. D'un côté, le juge est tenu de déceler l'esprit de la législation et, par conséquent, de sanctionner « *l'esprit des lois* » et non leur lettre, d'un autre côté, le juge ne doit pas scruter la cause juridique objective et apercevable de l'acte attaqué mais scruter les mobiles et les motifs subjectifs sous-jacents poussant l'Administration à prendre cette décision. A savoir que lorsque l'Administration rend une telle décision dans un but inavouable, elle tend définitivement à se camoufler sous les dehors de la légalité.

L'étendue du contrôle du juge sur les divers autres aspects de la légalité a pour effet de permettre au magistrat de se dispenser de recourir au moyen de détournement de pouvoir. Ainsi, une sanction infligée par un maire à l'encontre d'un policier municipal a été annulée pour détournement de pouvoir. Ce policier avait dressé un procès-verbal contre une débitante de boissons parce que son établissement était resté ouvert après l'heure réglementaire. En effet, en sanctionnant la commerçante, le tribunal de police saisi de l'acte du fonctionnaire en a reconnu la validité. Chargé « *du maintien de l'ordre public, du respect de la loi et de la discipline de la part des agents placés sous ses ordres (...) le maire (...) en frappant d'une*

¹⁴⁸⁶ C.E., Sect., 7 avril 1976, « *Simonin* », *AJDA*, 1976, p. 625.

*peine disciplinaire l'agent Maugras (...) a agi dans un but autre que la sauvegarde des intérêts qui lui sont confiés »*¹⁴⁸⁷. Fut aussi estimé comme « *entaché de détournement de pouvoir, le licenciement par suppression d'emploi d'un fonctionnaire de la sûreté générale qui a été d'abord muté au Ministère de l'Economie Nationale et dont le poste nouveau fut, quelque temps après, supprimé »*¹⁴⁸⁸. De même, le licenciement par suppression d'emploi constitue un détournement de pouvoir dans le cas où cet emploi a été conservé d'une façon indirecte¹⁴⁸⁹. Ainsi en va-t-il enfin quant au fait de retirer une nomination dans des conditions irrégulières¹⁴⁹⁰.

§2. Conséquences du contrôle du juge de l'excès de pouvoir

Lorsque le juge de l'excès de pouvoir effectue son contrôle sur la légalité externe ou interne de la décision disciplinaire, il peut soit rejeter le recours, soit y faire droit en annulant la sanction prononcée. Dans cette seconde hypothèse, il se borne alors à proclamer les situations de droit de l'affaire sur laquelle il statue. Il ne remplace pas l'autorité disciplinaire compétente pour tirer de ces situations les conséquences juridiques qui en découlent et prendre les décisions qu'elles impliquent. Il ne prononce jamais lui-même la décision régulière en lieu et place de la décision annulée. Cette restriction est inspirée ou commandée par l'exigence de l'autonomie de l'Administration et la séparation des pouvoirs, et est consacrée par le législateur¹⁴⁹¹ ainsi que par la jurisprudence¹⁴⁹².

Dans l'hypothèse où le bien-fondé de la sanction disciplinaire annulée n'est pas remis en cause, c'est-à-dire si cette dernière est annulée en raison d'un vice de forme, seul la procédure est jugée irrégulière. L'autorité disciplinaire compétente a la faculté de réformer ce

¹⁴⁸⁷ C.E., 16 novembre 1900, « *Maugras* », *Rec.*, p. 617 ; *S.*, 1900, III, p. 57, note M. Hauriou ; *RDP*, 1904, p. 791, note G. Jèze.

¹⁴⁸⁸ C.E.L, 27 janvier 1947, « *Ladiki A.* », *Rec.*, p. 273.

¹⁴⁸⁹ C.E.L, 17 février 1949, « *B. C.* », *Rec.*, p. 588.

¹⁴⁹⁰ C.E.L, 6 mars 1957, « *Naji M.* », *Rec.*, p. 87.

¹⁴⁹¹ Art. 91 du décret n° 10434 du 14 juin 1975 portant statut du Conseil d'Etat Libanais « *la décision (du Conseil d'Etat) se contente à proclamer les situations de droit dans l'affaire sur laquelle il statue. Le Conseil d'Etat ne substitue pas à l'Administration compétente pour tirer de ces situations les conséquences juridiques qui en découlent et prendre les décisions qu'elles impliquent* ».

¹⁴⁹² C.E., Sect., 22 juillet 1949, « *Société des Automobiles Beliet* », *Rec.*, p. 264 ; C.E.L, 31 janvier 1967, « *Houchaymi A.* », *Rec.*, p. 109 ; C.E.L, 6 novembre 1967, « *Municipalité de Baabda* », *Rec.*, p. 218 ; C.E.L, 6 juillet 1970, « *Khayath* », *Rec.*, p. 193.

vice, en reprenant la procédure disciplinaire afin de sanctionner la même faute du fonctionnaire, ou l'oubli, en ne recommençant pas de nouveau cette procédure¹⁴⁹³.

L'annulation de la sanction disciplinaire par le juge de l'excès de pouvoir, implique forcément d'annuler rétroactivement toute mesure ou effet exécutive qui en résulte. L'Administration doit tirer toutes les conséquences et procéder à la réparation des préjudices que le fonctionnaire a subis. Cette annulation – sauf vice de forme¹⁴⁹⁴ – de la sanction illégale peut engager la responsabilité pécuniaire de l'Administration¹⁴⁹⁵.

A ce stade de la réflexion, une place particulière doit être réservée aux conséquences administratives (A) et pécuniaire (B) des annulations des sanctions illégales d'éviction dont peuvent être frappés les fonctionnaires.

A. Les conséquences administratives de l'annulation d'une éviction illégale

« *Quod nullum est nullum producit* ». L'acte annulé par le juge est réputé n'être jamais intervenu¹⁴⁹⁶. C'est de la sorte que s'énonce le principe dans toute sa rigueur. Dès le prononcé de l'annulation de la sanction, l'Administration est tenue de rétablir le fonctionnaire dans la situation dans laquelle il se trouvait avant qu'il ne soit évincé¹⁴⁹⁷. Ainsi, l'annulation de l'éviction implique que l'Administration se positionne comme il suit.

L'annulation d'éviction exige la réintégration du fonctionnaire dans son corps d'origine et en principe aux mêmes fonctions¹⁴⁹⁸. Toutefois, la jurisprudence a allégé la rigueur de ce principe tout en autorisant à l'Administration de réintégrer le fonctionnaire en

¹⁴⁹³ C.E., 21 avril 1962, « *Mayenne c./Menon* », *Rec.*, p. 173 ; C.E.L, 8 août 1968, « *M. H.* », *Rec.*, p. 192 ; C.E.L, 8 décembre 1977, « *Georges alkhoury* », *Rec.*, p. 110.

¹⁴⁹⁴ C.E., 14 juin 1946, « *Marseille* », *Rec.*, p. 146 ; C.E.L, 15 avril 1969, « *T. M.* », *Rec.*, p. 132 ; C.A.A de Nancy, 10 avril 2003, « *Sebki* », req. n° 97NC02595.

¹⁴⁹⁵ C.E., 16 novembre 1938, « *Roth* », *Rec.*, p. 561 ; C.E., 26 juillet 1978, « *Vinolay* », *Rec.*, p. 846 ; C.E.L, 15 avril 1969, « *M. N.* », *Rec.*, p. 133.

¹⁴⁹⁶ C.E.L, 9 mars 1959, « *R. J.* », *Rec.*, p. 138 ; C.E.L, 14 juillet 191, « *Naji* », *Rec.*, p. 208.

¹⁴⁹⁷ Etant donné qu'une telle est immédiatement exécutoire. (C.E., 28 février 1996, « *Maison de retraite Emmanuel-Bardot* », req. n° 152151).

¹⁴⁹⁸ C.E., 27 mai 1949, « *Véron-Réville* », *Rec.*, p. 246 ; T.A de Nantes, 5 janvier 1999, « *M. X.* », req. n° 983075 ; C.E.L, 14 juillet 1961, « *Naji* », *Rec.*, p. 208.

question à un poste et/ou emploi similaire¹⁴⁹⁹. Ainsi, dans l'hypothèse où cette réintégration n'a pas eu lieu ou encore si elle a lieu sans affectation déterminée, le fonctionnaire peut demander à l'Administration, sous astreinte, d'être affecté au poste et/ou fonction qui convient¹⁵⁰⁰.

En outre, la carrière du fonctionnaire en question doit être rétablie de façon à le remettre dans la situation qui aurait été la sienne s'il n'avait pas été victime de l'éviction¹⁵⁰¹. L'Administration doit prendre en considération l'avancement qu'il aurait pu obtenir au cours de son éviction. De telle sorte qu'elle doit faire bénéficier le fonctionnaire de l'avancement à l'ancienneté qu'il aurait du obtenir. A noter enfin que dans l'hypothèse où la nature des tâches requiert le retour du fonctionnaire à son poste, le retrait de la nomination de son successeur doit être prononcé¹⁵⁰².

B. Les conséquences pécuniaires de l'annulation d'une éviction illégale

L'application stricte du principe « *quod nullum* » d'un point de vue pécuniaire implique le versement au fonctionnaire de la totalité des traitements échus au cours de la période d'éviction. Dans son arrêt n° 42 du 29 octobre 1945, Massoud¹⁵⁰³, le Conseil d'Etat libanais rejette le principe « *quod nullum* » en considérant qu'il y a lieu au rappel des traitements s'il est établi que le fonctionnaire évincé irrégulièrement « *ne s'est pas livré à quelque travail* ».

Puis, le Conseil d'Etat libanais renonce expressément à la théorie du rappel des traitements pour se rallier à la théorie de l'indemnité. Il affirme que n'a pas droit au reversement de ses traitements le fonctionnaire dont l'éviction est annulée mais plutôt à « *un*

¹⁴⁹⁹ C.E., 16 octobre 1959, « *Guille* », *Rec.*, p. 516 ; C.E., 11 janvier 1985, « *Lebras* », *D.A.*, n° 93.

¹⁵⁰⁰ C.E., 21 mai 2007, « *Mafille* », req. n° 264174.

¹⁵⁰¹ C.E., 26 décembre 1925, « *Rodière* », *RDP* 1926.32, Concl. Cahen-Salvador ; S. 1925.3.49, note Hauriou ; C.E., 25 octobre 1963, « *Dlle Corbière* », *RDP* 1964.677, note Waline. Adde : 13 juillet 1956, « *Caubel* », *Rec.*, p. 697 ; C.E., 13 juillet 1956, « *Barbier* », *AJDA* II.386, Concl. Long.

¹⁵⁰² C.E., 28 juin, 1946, « *Terracher* », *Rec.*, p. 185 ; C.E., 1 décembre 1961, « *Bréat de Boisangner* », *Rec.*, p. 676 ; C.E.L, 9 mars 1959, « *R. J.* », *Rec.*, p. 138.

¹⁵⁰³ C.E.L, 29 octobre 1945, « *Massoud Y.* », *Rec.*, p. 540.

dédommagement correspondant au préjudice matériel qu'il a subi ». Ainsi s'exprime-t-il dans son arrêt, Braïdi N., n° 12 de 2 janvier 1956¹⁵⁰⁴.

Dans les arrêts Massoud et Braïdi, cette position est confirmée. Le Conseil d'Etat libanais se fonde sur l'article 80 du statut général du décret-loi n° 13 du 7 janvier 1953, qui interdit à quiconque de toucher le traitement d'une activité publique qu'il n'assume pas effectivement¹⁵⁰⁵. Des doutes naissent cependant avec l'arrêt n° 258 du 25 octobre 1960, Abdel Fatteh¹⁵⁰⁶. En effet, le Conseil d'Etat décide dans cette espèce de dédommager le fonctionnaire évincé par le reversement de ses traitements. Certes, le recours au terme « *dédommager* » peut laisser entendre que le Conseil d'Etat se réfère à la théorie de l'indemnisation. Mais rien dans les circonstances de la cause ne démontre que le préjudice subi était équivalent aux traitements dont avait été privé l'intéressé et que le juge décidait de lui reverser.

Le débat sur la position adoptée par le Conseil d'Etat en matière de théorie de l'indemnité n'a finalement plus lieu d'être avec l'arrêt n° 11 du 10 janvier 1961, H. M.¹⁵⁰⁷. En effet, le Conseil d'Etat revient explicitement à la théorie de l'indemnité en rejetant de manière expresse la théorie du rappel des traitements ce que les arrêts ultérieurs ne feront que confirmer en faisant valoir notamment que les traitements ne peuvent être dus que pour service fait¹⁵⁰⁸.

Cette position prétorienne libanaise de l'indemnité se situe dans la même lignée que celle adoptée par la jurisprudence française. Toutefois, cette dernière est plus nuancée. Ainsi, dans un arrêt de principe dit Deberles¹⁵⁰⁹ du 7 avril 1953, le Conseil d'Etat français, suite à un revirement jurisprudentiel, abandonne la méthode du « *rappel des traitements* », inspirée du principe « *quod nullum* », pour adopter celle de l'indemnité dite encore de « *service fait* ». Il décide que le fonctionnaire réintégré n'a droit qu'à la réparation du préjudice effectivement subi et que l'on doit, par conséquent, tenir compte des rétributions dont l'intéressé avait pu

¹⁵⁰⁴ C.E.L, 2 janvier 1956, « *Braïdi N.* », *Rec.*, p. 170.

¹⁵⁰⁵ C.E.L, 10 juin 1958, « *Zakour M.* », *Rec.*, 195.

¹⁵⁰⁶ C.E.L, 25 octobre 1960, « *Abdel Fatteh* », *Rec.*, p. 231.

¹⁵⁰⁷ C.E.L, 10 janvier 1961, « *H. M.* », *Rec.*, p. 52.

¹⁵⁰⁸ C.E.L, 4 octobre 1966, « *Hamadé* », *Rec.*, p. 1195 ; C.E.L, 13 mai 1968, « *Tasso A.* », *Rec.*, p. 88 ; C.E.L, 14 juillet 1971, « *Conseil exécutif des grands Projets* », *Rec.*, p. 198.

¹⁵⁰⁹ C.E., Ass., 7 avril 1933, « *Deberles* », req. n° 04711.

bénéficiaire durant son éviction pour évaluer ce préjudice¹⁵¹⁰. Ainsi en va-t-il quand il prononce l'annulation pour vice de forme de la mesure d'éviction et que cette mesure se trouve motivée par des fautes graves du fonctionnaire¹⁵¹¹.

La position jurisprudentielle française de « *l'indemnité* » est extrêmement souple. Il ressort de l'arrêt Deberles¹⁵¹² que, pour fixer cette indemnité, il convenait « *de tenir compte notamment de l'importance respective des irrégularités entachant l'arrêt annulé et des fautes relevées à la charge* » du fonctionnaire, ainsi que des salaires et émoluments perçus durant la révocation. C'est ce caractère flexible de la théorie de « *l'indemnité* » qui a permis au Conseil d'Etat français d'ajouter par l'arrêt d'« Ajaccio »¹⁵¹³ en 2013 au principe du droit à indemnisation une condition, à savoir l'existence de chances sérieuses qu'avait le fonctionnaire de continuer à percevoir son traitement et ses primes non liées à un service effectif, postérieurement à la décision d'éviction illégale.

Ainsi un fonctionnaire irrégulièrement évincé a droit à la réparation intégrale du préjudice qu'il a effectivement subi du fait de la mesure illégalement prise à son encontre. Sont ainsi indemnisables les préjudices de toute nature avec lesquels l'illégalité commise présente, compte tenu de l'importance respective de cette illégalité et des fautes relevées à l'encontre de l'intéressé, un lien direct de causalité. Pour l'évaluation du montant de l'indemnité due à un fonctionnaire au titre du préjudice subi du fait d'une éviction illégale du service, doit notamment être prise en compte la perte du traitement ainsi que celle des primes et indemnités dont l'intéressé avait, pour la période en cause, une chance sérieuse de bénéficier, à l'exception de celles qui, eu égard à leur nature, à leur objet et aux conditions dans lesquelles elles sont versées, sont seulement destinées à compenser les frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions ; Par ailleurs, il y a lieu de déduire, le cas

¹⁵¹⁰ C.E., 11 mai 1959, « *Miret* », S. 1959.146, Concl. Bernard.

¹⁵¹¹ C.E., 1 mars 1939, « *Ville de Bône* », *Rec.*, p. 129 ; C.E., 14 juin 1946, « *Ville de Marseille* », *Rec.*, p. 164 ; C.E., 17 octobre 1952, « *Dlle Cazals-Blanchet* », *Rec.*, p. 768 ; V. aussi A. de Laubadère, « *traité élémentaire de droit administratif* », *op. cit.*, p. 113 et A. plantey, « *La fonction publique* », *op. cit.*, pp. 843 et s.

¹⁵¹² C.E., Ass., 7 avril 1933, « *Deberles* », *op. cit.*

¹⁵¹³ C.E., Sect., 6 décembre 2013, « *Ajaccio* », req. n° 365155.

échéant, le montant des rémunérations que le fonctionnaire a pu se procurer par son travail au cours de la période d'éviction¹⁵¹⁴.

¹⁵¹⁴ Dans l'espèce le Conseil d'Etat français a considéré qu'« *en vertu des principes généraux qui régissent la responsabilité de la puissance publique, un agent public irrégulièrement évincé a droit à la réparation intégrale du préjudice qu'il a effectivement subi du fait de la mesure illégalement prise à son encontre ; que sont ainsi indemnifiables les préjudices de toute nature avec lesquels l'illégalité commise présente, compte tenu de l'importance respective de cette illégalité et des fautes relevées à l'encontre de l'intéressé, un lien direct de causalité ; que, pour l'évaluation du montant de l'indemnité due, doit être prise en compte la perte du traitement ainsi que celle des primes et indemnités dont l'intéressé avait, pour la période en cause, une chance sérieuse de bénéficier, à l'exception de celles qui, eu égard à leur nature, à leur objet et aux conditions dans lesquelles elles sont versées, sont seulement destinées à compenser des frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions ; qu'enfin, il y a lieu de déduire, le cas échéant, le montant des rémunérations que l'agent a pu se procurer par son travail au cours de la période d'éviction ; Considérant que ni l'indemnité d'exercice des missions de préfecture ni l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires n'ont pour objet de compenser des frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions ; que la cour administrative d'appel de Marseille n'a donc pas commis d'erreur de droit en recherchant, pour évaluer le montant de la somme due à Mme A..., si celle-ci aurait eu, en l'absence de la décision qui a mis fin illégalement à son détachement, une chance sérieuse de continuer à bénéficier de ces indemnités, au taux qu'elle percevait avant cette mesure* ».

Section II

Les recours en cassation

Il a déjà été mentionné que toutes les décisions disciplinaires sont susceptibles d'être attaquées devant le juge administratif soit à travers un recours d'annulation pour excès de pouvoir soit à travers le recours en cassation¹⁵¹⁵. Cependant, l'objet de l'étude présente se limite ici aux décisions disciplinaires « juridictionnalisées » rendues par le Comité de l'Inspection centrale et la Commission supérieure de discipline¹⁵¹⁶. Seules ces dernières – à l'inverse des décisions disciplinaires rendues par les supérieurs hiérarchiques – peuvent faire l'objet d'une demande de recours en cassation devant le Conseil d'Etat Libanais¹⁵¹⁷. En outre, si le législateur se trompe dans la description ou la qualification de la nature d'un recours en retenant par exemple le « *recours en annulation pour excès de pouvoir* », le Conseil d'Etat, tout en statuant sur l'affaire, peut donner à ce recours sa description réelle et le considérer être « *un recours de cassation* » et non « *recours en annulation* » ou *vice-versa*¹⁵¹⁸.

Ainsi la question qui se pose ici concerne l'étendue de la possibilité de recevoir le recours des décisions disciplinaires « juridictionnalisées » (§1) et les pouvoirs du Conseil d'Etat à cet égard (§2).

§1. La recevabilité des recours en cassation

Le Conseil d'Etat Libanais fait face à un grand problème législatif réel concernant la possibilité de recevoir des recours contre les décisions du Comité de l'Inspection centrale (A) et de la Commission supérieure de discipline (B).

¹⁵¹⁵ Sur ce point V. *supra* p. 330.

¹⁵¹⁶ Lesquels sont des organismes administratifs de nature judiciaire.

¹⁵¹⁷ C.E.L, 12 mars 1997, « *AL Aarja* », *Rec.*, p. 325 ; C.E.L, 1 juillet 1998, « *Kattar* », *op. cit.* ; C.E.L, 2 décembre 1993, « *M. K.* », *Rec.*, p. 142.

¹⁵¹⁸ C.E.L, 22 mars 1979, « *Hakim* », *Rec.*, p. 879 ; C.E.L, 9 novembre 1995, « *Hamad* », *Rec.*, p. 66.

A. La recevabilité des recours en cassation contre les décisions du Comité de l'Inspection centrale

Il ressort du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959, portant sur la création et l'organisation de l'Inspection centrale au Liban, que « *les décisions prises par le Comité à la suite d'une opposition présentée devant lui sont tenues pour exécutoires et définitives et sont insusceptibles de tout recours* »¹⁵¹⁹, sachant qu'une opposition mal fondée de la part de l'intéressé est sanctionnée par une aggravation de la peine attaquée. Et que : « *quant aux autres décisions (c'est-à-dire à l'exception de celles prononcées à la suite d'un recours d'opposition) prononcée directement par le Comité (de l'Inspection centrale), sont susceptibles de recours en appel de la part de l'intéressé devant le comité ou de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat (...)* »¹⁵²⁰.

En premier lieu, concernant l'alinéa 4-A, il est clair qu'il traite des décisions prises par le Comité de l'Inspection Centrale comme résultat de l'opposition qui lui est présentée par l'intéressé contre les décisions ou les sanctions disciplinaires prises par les inspecteurs généraux et les inspecteurs lors de l'inspection. Il convient de considérer que la décision du Comité à leur égard est définitive et insusceptible de tout recours. Cela signifie-t-il qu'il est impossible de présenter dans cette hypothèse un recours contre ces décisions devant le Conseil d'Etat ?

Il n'existe – à notre connaissance – aucune position prise par le Conseil d'Etat concernant ce point. Cela peut être lié au fait que les recours en cassation contre les décisions prises par le Comité de l'Inspection centrale sur opposition des fonctionnaires sanctionnés par les inspecteurs généraux et inspecteurs n'ont pas été présentés jusqu'à ce jour. Cependant, il semble qu'en dépit de la rigueur du texte et du phénomène de clôture des recours de décisions « *définitives et exécutoires* » objet de la recherche, le recours en cassation contre ces décisions reste valide et les intéressés ont le droit d'y avoir recours. Le cas échéant, même si la loi dispose explicitement que ces décisions sont insusceptibles de tous recours – un texte similaire ne devrait pas exclure le recours en cassation puisque ce dernier, tout comme le recours en

¹⁵¹⁹ Art. 19 al. 4-A du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959 *op. cit.*

¹⁵²⁰ *Ibid.*, al. 4-B

annulation pour excès de pouvoir, est d'ordre public – il n'a pas été expressément exclu par le législateur. Ainsi, lorsque la loi dispose qu'une affaire administrative ou contentieuse spécifique, est « *insusceptible de tout recours* », cela signifie selon la jurisprudence que le législateur exclu uniquement le recours de plein contentieux et pas le recours en annulation pour excès de pouvoir ou le recours en cassation. En effet, le premier recours (du plein contentieux) n'est pas d'ordre public comme peuvent l'être le recours en annulation ou le recours en cassation qui ne peut être exclu que par une mesure explicite¹⁵²¹.

En second lieu, l'alinéa 4-B accorde au fonctionnaire le droit de pourvoi de la décision disciplinaire prise contre lui par le Comité de l'Inspection centrale, soit à travers un recours d'appel devant le Comité, soit à travers un recours de cassation devant le Conseil d'Etat. Toutefois, le fonctionnaire n'est pas obligé de choisir exclusivement d'avoir recours uniquement à l'une ou l'autre des deux voies de pourvoi mentionnées. La jurisprudence considère que le fonctionnaire peut avoir recours aux deux voies – appel ou cassation – simultanément. Le Conseil d'Etat considère que le terme « *ou* » mentionné dans le texte objet de la recherche ne restreint l'intéressé à un choix entre ces deux voies de recours, mais qu'il donne plutôt la possibilité d'avoir recours aux deux voies simultanément et qu'il n'est pas possible d'exclure une des deux sans un dispositif législatif exprès¹⁵²².

Concernant le délai de présentation de recours en cassation, la loi dispose que la demande doit être présentée dans un délai de trente jours après notification de la décision au fonctionnaire sanctionné¹⁵²³. La notification prise en considération pour l'entrée en vigueur du délai du recours est celle qui est remise à l'intéressé entre mains propres. Cette notification doit comporter le contenu complet de la décision de sorte qu'il puisse y avoir recours et examiner ses motifs de manière éclairée et attentive¹⁵²⁴. La jurisprudence ne considère pas, par exemple, comme ne constituant pas une notification légale¹⁵²⁵ la simple signature du

¹⁵²¹ C.E.L, 6 février 1974, « *Abou Daher* », *Rec.*, p. 137 ; C.E.L, 20 décembre 1964, « *J. M.* », *Rec.*, p. 178 ; C.E.L, 9 octobre 1997, « *Haddad* », *Rec.*, p. 20.

¹⁵²² C.E.L, 30 mai 1970, « *Dayeh* », *Rec.*, p. 155.

¹⁵²³ Art. 19 al. 4-B du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959 *op. cit.*

¹⁵²⁴ C.E.L, 29 octobre 1968, « *M. A.* », *Rec.*, p. 194.

¹⁵²⁵ C.E.L, 22 janvier 1965, « *Hamdan* », *Rec.*, p. 129 ; C.E.L, 7 juillet 1997, « *Tabet* », *Rec.*, p. 648.

fonctionnaire intéressé sur le procès-verbal de la procédure, car cela signifie uniquement que la décision a été lue en présence du fonctionnaire.

En fin de compte, il convient de préciser d'abord, que les décisions disciplinaires prises par le Comité de l'Inspection centrale ne sont susceptibles de pourvoi en cassation que pour deux conditions essentielles. La première condition est l'incompétence. La seconde est la violation des formes de procédures à l'exception des délais ou la violation des lois¹⁵²⁶. Ensuite, il convient de souligner que le Conseil d'Etat Libanais n'est pas une référence d'appel dans les procès disciplinaires mais un juge d'annulation quant aux décisions disciplinaires d'ordre administrative et un juge de cassation quant aux décisions disciplinaires d'ordre judiciaire¹⁵²⁷. Enfin, seules les décisions finales prononçant la sanction disciplinaire – au contraire par exemple des décisions préparatoires – sont susceptibles d'être attaquées en cassation devant le Conseil d'Etat¹⁵²⁸.

B. La recevabilité des recours en cassation contre les décisions de la Commission supérieure de discipline

En principe, la Commission supérieure de discipline est dotée d'une immunité contre tous recours juridictionnel. L'article 13 de la loi n° 54/65 dispose que les décisions de ladite Commission échappent à tous recours y compris le recours pour excès de pouvoir et celui de plein contentieux¹⁵²⁹. De telle sorte que le législateur libanais ait interdit le pourvoi de ses décisions disciplinaires ce qui signifie que ces décisions sont définitives et exécutoires.

Le Conseil d'Etat a suivi l'esprit du législateur et a considéré – au contraire de la position qu'il a adopté concernant les décisions du Comité de l'Inspection centrale – que la voie de recours que le législateur a voulu exclure concernant ces décisions, est la cassation et non l'annulation pour excès de pouvoir. En effet, les décisions de la Commission supérieure de discipline sont de nature judiciaire, et le recours en annulation pour excès de pouvoir

¹⁵²⁶ Art. 19 al. 4-E du décret-loi n° 115 du 12 juin 1959 *op. cit.*

¹⁵²⁷ C.E.L, 8 août 1968, « Sisa », *Rec.*, p. 167.

¹⁵²⁸ C.E.L, 17 mai 1972, « Azar », *Rec.*, p. 211 ; C.E.L, 8 juillet 1996, « Jamil Eddé », *Rec.*, p. 774 ; sur ce point V. *supra* p. 334-335.

¹⁵²⁹ Art. 13 al. 2-E de la Loi n° 54 du 2 octobre 1965 portant construction de la Commission supérieure de discipline.

n'existe qu'en ce qui concerne les décisions administratives. Le législateur peut confondre parfois le recours en cassation et le recours en annulation – il nomme alors la première par la seconde – mais si cette confusion a lieu le Conseil d'Etat peut corriger cette erreur commise par le législateur et donner par la suite au recours sa nomination réelle¹⁵³⁰. Ainsi, il a été jugé « (...) que les décisions de la Commission supérieure de discipline sont de nature judiciaire et exécutoire par elles-mêmes et l'autorité administrative n'a pas le droit de les annuler, les modifier, ou les contrôler (...) ; que le recours devant le Conseil d'Etat en ce qui concerne ces décisions ne peuvent être qu'un recours en cassation car le recours en annulation pour excès de pouvoir n'existe qu'en ce qui concerne les décisions administratives (...) ; que la voie de recours que le législateur a voulu exclure est la cassation et non l'annulation pour excès de pouvoir car le recours en cassation est exclu sans texte concernant les décisions de la Commission supérieure de discipline étant donné qu'elles sont des décisions de nature judiciaire et non administratives (...) »¹⁵³¹.

Le Conseil d'Etat a confirmé dans plus d'une décision que les expressions de l'article 13 « ne furent pas mentionnées de façon aléatoire et sans effet pratique » mais que leur contenu et leurs effets ont été longuement discutés au Parlement. A l'exception de quelques députés dont la plupart sont des avocats, la majorité en accord avec le gouvernement, a réellement l'intention de fermer la porte du pourvoi des décisions disciplinaires mentionnées, quel que soit la nature de ce pourvoi¹⁵³².

Cependant, après plusieurs tentatives qui ont échoué visant à annuler l'article 13 susmentionné et rendre les décisions disciplinaires prises par la Commission supérieure de discipline contestables conformément aux règles de justice et d'équité, la loi n° 227 du 31 mai 2000 – portant modification de certains articles du statut du Conseil d'Etat libanais – a disposé que « contrairement à tout autre texte, le Conseil d'Etat est saisi de tous les recours concernant la discipline des fonctionnaires »¹⁵³³. Ce nouveau texte a poussé le Conseil d'Etat Libanais à renoncer à sa jurisprudence traditionnelle basée sur l'article 13 de la loi n° 54/65

¹⁵³⁰ C.E.L, 22 mars 1979, « Hakim », *Rec.*, p. 879 ; C.E.L, 9 novembre 1995, « Hamad », *Rec.*, p. 66.

¹⁵³¹ C.E.L, 9 mai 1977, « Al Sabbah », *Rec.*, p. 873.

¹⁵³² C.E.L, 13 juin 1973, « Awada », *op. cit.*

¹⁵³³ Art. 64 la loi n° 227 du 31 mai 2000 portant modification de certains articles du statut du Conseil d'Etat libanais.

susmentionnée, et considéré les décisions de la Commission supérieure de discipline contestables devant le Conseil par voie de recours en cassation.

Le Conseil d'Etat libanais a décidé d'accepter pour la première fois, en se basant sur l'article 64 susmentionné, le recours en cassation concernant une affaire où la Commission supérieure de discipline a prononcé le licenciement de l'ambassadeur, Elias Ghosn. Ainsi, il a été jugé que « *même si ce texte (l'article 64) n'a pas expressément annulé l'article 13 de la loi n) 54/65, il a expressément octroyé au Conseil d'Etat le droit de contrôler toutes les décisions disciplinaires indépendamment de l'autorité qui les a rendues et ce, contrairement à tout autre texte, y inclus l'article 13 susmentionné* »¹⁵³⁴.

Finalement dans une tentative de fixer le choix du Conseil d'Etat, le législateur libanais a disposé, par la loi n° 428 du 6 juin 2002, que « *les dispositions du premier alinéa de l'article 64 de la loi n° 227 datée le 21 mai 2000 modifiant quelques articles du statut du Conseil d'Etat s'applique sur tous les recours suspendus et dont aucun jugement définitif à leur sujet ne fut prononcé* »¹⁵³⁵. Cela signifie que le législateur a consacré clairement l'ouverture de la porte du recours en cassation contre les décisions de la Commission supérieure de discipline et contre les décisions de tous les autres Conseils disciplinaires dont d'autres textes législatifs qui précèdent la loi n° 227/2000 ont prohibé le pourvoi. Il est même allé plus loin en donnant aux dispositions de la loi mentionnée un effet rétroactif qui inclut tous les recours présentés avant sa promulgation le 31 mai 2000 et dont aucun jugement définitif et irrévocable n'a été prononcé à ce sujet avant la date mentionnée.

C'est une victoire pour la justice et l'équité après des années de contrainte, de souffrance, et probablement d'atteinte à la dignité de nombreux fonctionnaires qui ont été victime d'une législation périlleuse et injuste.

¹⁵³⁴ C.E.L, 28 février 2001, « *Elias Ghosn* », *Rec.*, p. 10.

¹⁵³⁵ Art. 1 de la Loi n° 428 du 6 juin 2002.

§2. Le contrôle du juge de cassation

Avant d'engager les débats sur le cadre du contrôle mené par le Conseil d'Etat Libanais en tant que juge de cassation, il ne faut pas omettre de mentionner que le Conseil d'Etat Français est saisi également en sa qualité de juge de cassation des arrêts rendus par les cours administratives d'appel qui incluent selon toute vraisemblance les arrêts rendus en matière disciplinaire¹⁵³⁶. Ces deux aspects de la question seront traités ici conjointement.

La violation directe de la règle de droit, l'erreur de droit, l'incompétence et les vices de formes sont examinés par le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation¹⁵³⁷. Le juge de cassation examine la qualification juridique seulement concernant les faits c'est-à-dire qu'il cherche à savoir si les faits retenus sont de nature à justifier une sanction. De telle sorte que son contrôle dans la matière est un contrôle normal¹⁵³⁸. Ayant discuté de l'opportunité de tous ces points¹⁵³⁹, il n'est pas nécessaire d'entrer dans leurs détails une nouvelle fois.

¹⁵³⁶ La voie de recours en cassation est réservée en France aux personnes qui ont eu la qualité de partie à l'instance au fond (C.E., 30 juillet 1949, « *Faucon* », *Rec.*, p. 409). S'agissant des sanctions disciplinaires des fonctionnaires de l'Etat, c'est le ministre qui représente l'Etat ; S'il y a connexité entre les décisions juridictionnelle et disciplinaire déferées, le contrôle du Conseil d'Etat français s'étant aux deux décisions (C.E., Sect., 23 mars 1956, « *Louis* », *Rec.*, p. 136 ; *D.* 1957, *jurisp.*, p. 149, *Concl. C. Lasry* et *note L.T.* ; C.E., 9 février 2000, « *Bitauld* », *req. n° 191227* ; *Dr. adm.*, 2000, n° 63 ; *Concl. B. Martin-Laprade*), il annule ou non le jugement et la sanction disciplinaire ou l'un des deux seulement. Il ne renvoie pas l'affaire au fond à la juridiction dont la décision lui a été déferée. C'est souvent le cas en matière disciplinaire (C.E., Sect., 19 mars 1948, « *Alhérière* », *Rec.*, p. 135 ; C.E., 16 octobre 1985, « *Payet* », *Rec. T.*, p. 748). S'il renvoi, la décision de la juridiction de renvoi est soumise au contrôle de cassation.

¹⁵³⁷ C.E., 19 mai 1993, « *M. Nottin* », *Rec.*, p. 161 (annulation pour insuffisance de motivation d'une sanction infligée à un maître de conférences à la suite de la publication d'un article) ; C.E., 8 janvier 1982, « *Devillechaise* », *Rec.*, p. 728 ; C.E.L, 18 août 1966, « *Salam* », *Rec.*, p. 157.

¹⁵³⁸ M. R. Chapus affirme que « le contrôle par le juge de cassation de la qualification juridique donnée aux faits par les juges du fond ne devrait pas être différent de ce qu'il est quand il est exercé sur recours pour excès de pouvoir (...) on ne trouverait sans doute que de faibles justifications à une solution restreignant le contrôle, de façon, par exemple, que seule soit susceptible de censure l'erreur manifeste d'appréciation », « *Droit du contentieux administratif* », Montchrestien, 8^{ème} éd., Paris, 1999, n° 1433-3 3°, p. 1109 ; V. aussi D. Jacquemart, « *Le Conseil d'Etat juge de cassation* », Paris, LGDJ, 1957, pp. 244-251 ; C.E., 9 août 1925, « *Société Farman* », *Rec.*, p. 829 ; C.E., Ass., 5 juillet 1929, « *Commune de Relizane* », *Rec.*, p. 679, *Concl. P.-L. Josse* ; C.E., Sect., 2 février 1945, « *Moineau* », *Rec.*, p. 27 ; *D.* 1945, *jurisp.*, p. 269, *note C.-A. Colliard* ; S. 1946, III, p. 9, *note J. L'Huillier* ; *GAJA*, n° 60, p. 369 ; C.E., 21 mars 1947, « *Baudinière* », *Rec.*, p. 118 ; C.E., Sect., 18 février 1977, « *Hervouët* », *Rec.*, p. 98, *Concl. P* ; *Dondoux* ; *AJDA*, 1977, p. 255, *Chron. M. Nauwelaers* et *L. Fabius* ; C.E., Sect., 14 mars 1975, « *Sieur Rousseau* », *Rec.*, p. 194 ; *RDP*, 1975, p. 823, *Concl. P. Dondoux* ; *AJDA*, p. 350, *Chron. M. Franc* et *M. Boyon* ; *JCP*, 1976, II, 18423, *note P. Nérac* ; C.E., 5 mai 1982, « *Bidalou* », *op. cit.* ; C.E.L, 1 juillet 1988, « *Kattar* », *op. cit.* ; C.E.L, 8 février 2001, « *Ghoson* », *op. cit.*

¹⁵³⁹ V. *supra* p. 340-374.

Concernant le contrôle de l'erreur manifeste en matière disciplinaire, et sauf dénaturation des faits par le juge de fond¹⁵⁴⁰, le juge de cassation s'interdit tout contrôle relatif à une éventuelle disproportion entre la sanction et la faute¹⁵⁴¹. Le contrôle de l'appréciation de l'existence matérielle des faits n'a donc pas lieu¹⁵⁴². Il s'apprécie par les juges du fond en toute souveraineté et ce contrôle n'a pas lieu en cassation¹⁵⁴³.

Enfin, il convient de préciser que si le juge casse la décision disciplinaire contestée, cela conduit au renvoi de l'affaire à l'autorité du fond¹⁵⁴⁴ – celle qui a pris la décision objet du recours de cassation – qui doit dans ce cas se conformer à la solution que le juge de cassation a retenu. En effet, « *le rôle du Conseil d'Etat en cas de cassation est limité à vérifier que le juge de fond a déduit les résultats légaux des faits selon la jurisprudence et selon ce qu'il ressort expressément de l'article 118 de la loi de statut du Conseil d'Etat* »¹⁵⁴⁵. Les fonctionnaires intéressés ne doivent prendre aucune initiative dans ce domaine, mais le renvoi à l'autorité du fond a lieu de plein droit et cette dernière reprend automatiquement l'affaire en main¹⁵⁴⁶.

Enfin, la jurisprudence s'est fondée sur le fait que lorsque le juge de cassation décide d'annuler la décision disciplinaire uniquement pour un vice de forme, rien n'empêche l'autorité du fond de rectifier la cause et de sanctionner le fonctionnaire à nouveau¹⁵⁴⁷. Ainsi, cette autorité récupère la plénitude de juridiction pour trancher à nouveau sur l'affaire qui lui a été renvoyée¹⁵⁴⁸. « *La juridiction peut modifier les constatations et appréciations qu'elle avait faite dans sa décision contestée* »¹⁵⁴⁹.

¹⁵⁴⁰ C.E., Ass., 4 janvier 1952, « *Simon* », *Rec.*, p. 13, Concl. M. Letourneur.

¹⁵⁴¹ C.E., 20 mai 1981, « *Wurch* », *Rec. T.*, p. 887 ; Conformément à son position du principe, C.E., 21 juin 2000, « *Midelton* », *Rec. T.*, p. 1070 ; cah. fonct. publ., 2000, n° 194, p. 45, Comm. Savoie ; C.E.L, 8 février 2001, « *Ghohon* », *op. cit.*

¹⁵⁴² C.E., 24 janvier 1968, « *Persatre* », *Rec.*, p. 54 ; C.E., 5 mai 1982, « *Bidalou* », *op. cit.* ; C.E., Ass., 11 juillet 1984, « *Subrini* », *Rec.*, p. 259 ; *D.* 1985, *jurisp.*, p. 150, concl. B. Genevois ; *AJDA*, 1984, p. 539, *Chron. S. Hubac et J.-E. Schoettl.*

¹⁵⁴³ *Idem.* ; C.E., Sect., 18 novembre 1994, « *Sité Clichy Dépannage* », *Rec.*, p. 505.

¹⁵⁴⁴ En France, il s'agit du juge administratif du fond ; au liban il s'agit de la Commission supérieure de discipline et le Comité de l'Inspection centrale.

¹⁵⁴⁵ C.E.L, 2 mai 1968, « *Jalloul et Harakeh* », *Rec.*, p. 116 ; C.E.L, 8 février 2001, « *Ghohon* », *op. cit.*

¹⁵⁴⁶ C.E., 5 mars 1951, « *X.* », *Rec.*, p. 133 ; C.E., 3 novembre 1987, « *Tabau* », *Rec.*, p. 904.

¹⁵⁴⁷ C.E.L, 9 novembre 1995, « *Abed Alrazak Ahmad Ahmad* », *Rec.*, p. 66.

¹⁵⁴⁸ C.E., 9 octobre 1964, « *Pioton* », *Rec.*, p. 458.

¹⁵⁴⁹ *Idem.*

L'autorité du fond peut imposer dans sa nouvelle décision une sanction disciplinaire différente de la sanction imposée dans la décision de cassation initiale. Elle peut même imposer une sanction plus sévère¹⁵⁵⁰, ou la même sanction en se basant sur un autre fondement ou motif légal différent de celui sur lequel elle s'est basée dans sa décision initiale¹⁵⁵¹.

Finalement, il apparaît à travers l'évolution jurisprudentielle que l'autorité du fond récupère la plénitude de juridiction pour prononcer de nouveau une décision en ce qui concerne l'affaire qui lui est renvoyée après la cassation de sa décision initiale. Cette orientation est raisonnable, sage et saine tant que la décision initiale en annulation ou en cassation est considérée ne pas exister.

¹⁵⁵⁰ C.E., 20 juin 1958, « *Louis* », *Rec.*, p. 368 ; C.E., 17 mai 1968, « *Andrei* », *Rec.*, p. 320.

¹⁵⁵¹ C.E., 13 juin 1952, « *X.* », *Rec.*, p. 716.

CONCLUSION PARTIE II

Une personne poursuivie, voire même soupçonnée par une autorité ayant pouvoir de prendre une décision lui faisant grief, dispose, à travers les principes d'origine pénale, de mécanismes de protection. Ces principes peuvent en effet être invoqués tout au long du procès. Dans l'hypothèse où une autorité publique prononce une sanction disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire, l'application de ces principes est d'ailleurs explicitement exigée. La procédure et le prononcé de la sanction respectent ainsi un certain nombre de principes d'origine pénale permettant de donner une réelle consistance aux droits du fonctionnaire poursuivi et permettant, par conséquent, une plus grande équité dans la mise en œuvre des mécanismes disciplinaires.

Lorsque l'on envisage la procédure d'ensemble afférente au prononcé de la sanction disciplinaire, il est indéniable que de nombreuses similitudes existent avec le droit pénal. Les plus importants principes d'équité d'origine pénale sont mis en œuvre au cours de cette phase, soit, notamment le respect des droits de la défense, les règles de fond régissant le prononcé de la sanction et l'ouverture des voies de recours contre celle-ci. Toutefois, l'influence du droit pénal sur le droit disciplinaire semble, en ce qui concerne les garanties organiques, limitée. La séparation tripartite entre accusation, enquête et jugement ainsi que les règles concernant l'impartialité et l'indépendance de l'autorité disciplinaire ne sont pas mises en œuvre avec la même rigueur que devant la Commission supérieure de discipline. D'une certaine manière, cette différence est justifiée par la spécificité des mécanismes disciplinaires.

Au cours de l'évolution législative, réglementaire et jurisprudentielle successive concernant l'organisation de la protection de la personne poursuivie, les principes d'équité ont considérablement changé en termes de contenu et de valeur juridique. Ils jouissent désormais d'une indiscutable primauté. Il n'est pas plus possible de les définir comme un ensemble de principes limitativement énumérés par les textes. Ils ont été élevés au rang, semble-t-il, de « *droit individuel général* »¹⁵⁵² que l'intéressé peut évoquer à tout moment. L'évolution d'un système répressif est, dans une large mesure, fonction de la place qu'il fait à ses principes. Le droit positif et le juge administratif, en France comme au Liban, exigent des autorités disciplinaires le respect de la philosophie protectrice du poursuivi. Ces principes se révèlent

¹⁵⁵² G. Dellis, « *Droit pénal et droit administratif* », *op. cit.*, n° 494, p. 360.

ainsi indispensables et nécessaires pour sauvegarder le noyau dur lié à la protection des fonctionnaires poursuivis. Il apparaît qu'ils constituent un « *principe-satellite* »¹⁵⁵³ de la liberté individuelle et de la règle *in dubio pro libertate* qui caractérisent les systèmes juridiques libéraux.

¹⁵⁵³ B. Jeanneau, « *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative* », Thèses, Paris, 1954, p. 78.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Lorsque l'on envisage dans son ensemble le régime disciplinaire des fonctionnaires d'Etat qui s'applique en France et au Liban, il s'inspire indéniablement et largement du régime pénal. L'étude d'ensemble qui précède conduit en effet à constater qu'il existe une influence des principes généraux régissant l'action pénale sur la poursuite disciplinaire. Le caractère répressif de ces deux actions rapproche l'une de l'autre. Les principes et les techniques de repression disciplinaire évoluent progressivement pour s'apparenter à ceux qui sont applicables en matière pénale. Ainsi en est-il lorsqu'il s'agit de l'opportunité des poursuites et du respect des droits de la défense. *A fortiori*, il est même des hypothèses dans lesquelles ce sont les règles d'origine pénale cette fois qui, s'écartant de l'essence et l'objet pour lesquels elles ont été adoptées, servent la logique et les besoins pratiques du droit administratif. A cet égard, on peut retenir par exemple le système de l'engagement de la poursuite disciplinaire.

Il convient de profiter également de cette conclusion pour mettre l'accent sur le caractère comparatif de cette étude afin de préciser notamment les lacunes, les plus criantes, liées au régime disciplinaire libanais. Le régime disciplinaire libanais – et d'ailleurs, même français en l'occurrence – s'est notamment abstenu d'adopter le principe pénal de la légalité des infractions dans toute sa rigueur. L'organe investi du pouvoir disciplinaire n'est pas, par conséquent, et contrairement au juge pénal, contraint de restreindre sa censure à des actions ou des omissions strictement définies par la loi. Il peut sanctionner – discrétionnairement mais sous le contrôle du juge administratif – tous les actes du fonctionnaire qu'il estime préjudiciables aux intérêts du service public. Comme corollaire à cette abstention, le régime disciplinaire ignore le principe pénal de la spécialité des peines. Autrement dit, il n'y a pas pour une faute précise, une sanction propre qui lui soit consacrée. Le principe de la légalité des sanctions n'est par conséquent pas mise en œuvre dans toute sa rigueur comme cela peut l'être en droit pénal. Pour une faute du fonctionnaire, le choix de la sanction peut s'étendre à tout l'éventail de l'échelle statutaire des sanctions.

L'absence de l'encadrement stricte de la faute par le législateur et la non-spécialité des sanctions, deux caractéristiques qui viennent s'inscrire à l'actif du régime disciplinaire, peuvent aussi bien être portées à son passif. En effet, cette « fluidité » de la responsabilité disciplinaire peut donner lieu à plus d'errements, d'abus et d'insécurité si elle est maniée par des autorités répressives « malhabiles » ou « malveillantes ». Autrement dit, en matière

disciplinaire, l'autorité statuante apprécie discrétionnairement si tel fait est punissable et la sanction qu'il estime juste en fonction de la gravité du fait fautif. Certes, son appréciation est limitée par des règles établies par la jurisprudence. Mais le contour de cette limite a généralement des frontières floues de telles sortes qu'une grande place à l'arbitraire peut être laissée.

Toujours sur le terrain de la faute, le tabou dont le législateur libanais fait preuve en matière de droit de grève, de droit syndical et de liberté d'opinion politique dans la fonction publique est complètement dépassé par les faits. Le recours à ces droits est entré dans les usages administratifs. Le droit français en atteste d'ailleurs parfaitement. Il est inutile et contreproductif en ce que cela contribue à discréditer l'autorité de continuer à se retrancher dans la simple prohibition et de prétendre soumettre les fonctionnaires à un régime restrictif et discriminatoire. Pourquoi donc ne pas réglementer ces droits de la fonction publique ? N'est-il pas plus logique et même plus avantageux pour la puissance publique d'adopter cette solution positive et « constructive » que d'avoir à affronter continuellement cette « guerre privée d'usure » que lui livrent ses serviteurs ?

Quant aux questions de compétence et de procédure, il semblerait nécessaire que la structure du mécanisme disciplinaire libanais soit repensée dans tout son ensemble et d'une façon radicale. En effet, le régime actuellement en vigueur est une chaîne continue d'autorités – supérieurs hiérarchiques, Inspection centrale, sa Direction et son Comité, Commission supérieure de discipline – qui s'enchevêtrent. Ne serait-il pas préférable de substituer à cette architecture « complexe, hétérogène et labyrinthique » une construction plus simple dans laquelle, par exemple, les supérieurs hiérarchiques détiendraient le pouvoir d'infliger, les sanctions les plus légères, tandis que les sanctions les plus graves seraient confiées à la Commission supérieure de discipline ? Cette construction serait sans doute plus appropriée, plus fluide, plus efficace : l'Inspection centrale se muerait alors en une sorte de « *ministère public administratif* » – comme celui du pénal – à laquelle seraient confiées les tâches de l'instruction et du déclenchement de l'action disciplinaire. Ainsi en va-t-il également quant à la procédure, qu'on a traité de manière détaillée dans les développements, pour laquelle il est grand temps, voire urgent, de fixer un délai maximal impératif et bref lié à la suspension provisoire assortie d'une incidence grave sur le traitement du fonctionnaire suspendu.

Le système des sanctions lui non plus n'est pas irréprochable. Mis à part le système des sanctions d'amendes auxquelles le droit disciplinaire français a été peu sensible, il n'est pas possible de continuer à pratiquer au mépris – et presque au défi – du principe « *nulla poena sine lege* » voire du principe « *non bis in idem* », les sanctions de « l'avertissement » et du « déplacement disciplinaire » que l'échelle statutaire libanaise des sanctions ne prévoit pas. En effet, « l'avertissement » peut parfois être plus opportun pour censurer certaines fautes légères pour lesquelles le « blâme » semble trop sévère. De même, le « déplacement disciplinaire » peut parfois être plus opportun en termes de solution à une situation donnée... Pourquoi ne pas alors incorporer ces mesures à l'échelle statutaire des peines de telle sorte qu'on puisse concilier la légalité et les intérêts du service public ? Et peut-on encore raisonnablement tolérer que le dossier individuel du fonctionnaire libanaise soit indéfiniment grevé de la sanction infligée ? Est-il moral, équitable qu'une place à la réhabilitation du fonctionnaire et à la révision de son dossier individuel, permettant d'effacer toutes traces de la mesure punitive, ne soit pas laissée en droit disciplinaire libanaise ? Tout cela, en sachant pertinemment que le droit pénal lui-même accorde de tels avantages, et ce, quelle que soit la gravité des peines prononcées !

ANNEXES

Annexe I

Les dispositions pertinentes concernant le statut général des fonctionnaires au Liban

Décret-loi n° 112 du 12 juin 1959

<p>Art. 1 : Fonctionnaires et salariés.</p> <p>1. Les fonctionnaires se répartissent en fonctionnaire permanent et fonctionnaire temporaire.</p> <p>2. Est permanent le fonctionnaire chargé d'un travail permanent dans un emploi prévu à l'un des cadres fixés par la loi, fût-il ou non soumis à la législation de la retraite.</p> <p>3. Est temporaire le fonctionnaire qui est chargé d'un emploi créé, soit pour une période déterminée, soit pour un travail passager.</p> <p>4. Est considérée comme salarié toute personne au service de l'Etat qui n'appartient à aucune des deux catégories mentionnées aux paragraphes 2 et 3 du présent article.</p>	<p>المادة 1 : الموظفون والاجراء.</p> <p>1. ينقسم الموظفون الى موظفين دائمين وموظفين مؤقتين.</p> <p>2. الموظف الدائم من ولي عملا دائما في وظيفة ملحوظة في احد الملاكات التي يحددها القانون ، سواء خضع لشرعة التقاعد ام لم يخضع.</p> <p>3. الموظف المؤقت من ولي وظيفة انشئت لمدة معينة او لعمل عارض.</p> <p>4. يعتبر اجيرا كل شخص في خدمة الدولة لا ينتسب الى احدى الفئتين المبينتين في الفقرتين الثانية والثالثة من هذه المادة.</p>
<p>Art. 2 : Situation juridique.</p> <p>Les fonctionnaires sont soumis aux dispositions législatives et règlementaires relatives aux fonctions publiques.</p> <p>Leur seront applicables toutes les dispositions législatives et règlementaires ultérieures, sans qu'ils n'aient aucun droit acquis de bénéficier des dispositions antérieures.</p>	<p>المادة 2 : الوضع القانوني.</p> <p>يخضع الموظفون للاحكام القانونية والتنظيمية والمتعلقة بالوظائف العامة.</p> <p>وتطبق عليهم جميع الاحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة ، دون ان يكون لهم اي حق مكتسب في الاستفادة من الاحكام السابقة.</p>
<p>Art. 3 : Les emplois.</p> <p>1. Les emplois permanents se divisent en catégories, les catégories en grades, les grades en échelons.</p> <p>2. Pour toute administration, il y a un cadre où est fixé le nombre de ses emplois permanents dans chaque catégorie. Ce cadre peut se composer d'un seul corps ou plus.</p>	<p>المادة 3 : الوظائف.</p> <p>1. تقسم الوظائف الدائمة الى فئات ، والفئات الى رتب ، والرتب الى درجات.</p> <p>2. لكل ادارة ملاك يحدد فيه عدد وظائفها الدائمة من كل فئة. ويمكن ان يتألف هذا الملاك من سلك واحد او اكثر.</p>

<p>Art. 14 : Obligations générales des fonctionnaires. Le fonctionnaire doit, d'une manière général :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. S'inspirer, dans son travail, de l'intérêt public exclusivement et veiller à l'application des lois et règlements en vigueur, sans aucun abus, ni infraction ou négligence. 2. Se soumettre à son supérieur direct et en exécuter les ordres et instructions, sauf si ces ordres et instructions sont manifestement et clairement contraintes par la loi. Dans ce cas, le fonctionnaire doit attirer, par écrit, l'attention de son supérieur sur l'infraction infligée et le fonctionnaire n'est tenu d'exécuter ces ordres et instructions seulement si le supérieur les confirme par écrit. Le fonctionnaire pouvant adresser à la Direction de l'Inspection Centrale une copie de la correspondance échangée. 3. Encourir personnellement la responsabilité des ordres et instructions qu'il donne à ses subordonnés. 4. Tenir les formalités des intéressés avec rapidité, précision et dévouement, dans les limites de sa compétence. 5. Renoncer, s'il adhère à des partis ou organisations ou conseils ou associations politiques ou religieuses de nature politique, à toute action ou responsabilité relative à ces partis ou organisations ou conseils ou associations. 	<p>المادة 14 : واجبات الموظفين العامة. يتوجب على الموظف بوجه عام :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ان يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها، ويسهر على تطبيق القوانين والانظمة النافذة، دون اي تجاوز او مخالفة او اهمال. 2. ان يخضع لرئيسه المباشر وينفذ او امره وتعليماته الا اذا كانت هذه الاوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة. وفي هذه الحالة، على الموظف ان يلفت نظر رئيسه خطيا الى المخالفة الحاصلة ولا يلزم بتنفيذ هذه الاوامر والتعليمات الا اذا اكدها الرئيس خطيا، وله ان يرسل نسخا عن المراسلات الى ادارة التفتيش المركزي. 3. ان يتحمل شخصيا مسؤولية الاوامر والتعليمات التي تعطيها مرؤوسيه. 4. ان ينجز معاملات اصحاب المصالح بسرعة ودقة واخلاص ضمن حدود اختصاصه. 5. ان يتخلى كليا، في حال انتمائه الى الاحزاب او الهيئات او المجالس او الجمعيات السياسية او الطائفية ذات الطابع السياسي عن اية مهمة او اية مسؤولية في هذه الاحزاب او الهيئات او المجالس او الجمعيات.
<p>Art. 15 : Actes interdits. Il est interdit au fonctionnaire d'exécuter une activité prohibée par les lois et les règlements en vigueur et notamment :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De prononcer ou publier, sans l'autorisation écrite de son supérieur, des discours, articles, déclarations ou ouvrages dans quelle affaire que ce soit. 2. D'adhérer aux organisations ou syndicats professionnels. 3. De faire grève ou d'inciter d'autres fonctionnaires à faire grève. 	<p>المادة 15 : الاعمال المحظرة. يحظر على الموظف ان يقوم باي عمل تمنعه القوانين والانظمة النافذة، ولاسيما :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ان يلقي او ينشر دون اذن خطي من رئيس ادارته، خطبا او مقالات او تصريحات او مؤلفات في اي شأن كان. 2. ان ينضم الى المنظمات او النقابات المهنية. 3. ان يضرب عن العمل او يحرض غيره على الاضراب. 4. ان يمارس ايه مهنة تجارية او صناعية او اية مهنة او حرفة مأجورة اخرى فيما عدا التدريس في احد معاهد التعليم العالي او احدى مدارس التعليم الثانوي ضمن شروط تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وفي ما

<p>4. D'exercer toute profession commerciale ou industrielle ou toute autre profession ou tout métier rémunéré, réserve faite de l'enseignement dans l'un des instituts d'enseignement supérieur ou dans l'une des écoles secondaires, selon des conditions fixées par décret pris par le gouvernement, et, réserve faite aussi des autres cas expressément prévus par les lois spéciales ; d'être membre du Conseil d'administration d'une société anonyme ou d'une société en commandite par actions, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée, un intérêt matériel dans une entreprise soumise à son propre contrôle ou au contrôle de l'Administration à laquelle il appartient.</p> <p>5. De cumuler son emploi avec les fonctions électives, parlementaires, municipales et « <i>ikhtiâriyês</i> », comme il est indiqué dans les lois relatives à ces fonctions.</p> <p>6. D'accomplir tout acte rémunéré portant atteinte à la dignité de l'emploi public ou ayant un rapport avec cet emploi.</p> <p>7. De solliciter ou d'agréer une recommandation quelconque, de solliciter ou d'agréer, directement ou par personne interposée, en raison de l'emploi qu'il occupe, présents, dons ou gratifications de quelque nature que ce soit.</p> <p>8. De divulguer les informations officielles dont il a pris connaissance dans l'exercice de ses fonctions, et ce, même après la cessation définitive de ses fonctions, sauf si son ministère lui en donne l'autorisation écrite.</p> <p>9. D'organiser ou de participer à l'organisation des pétitions collectives relatives à la fonction, quels que soient les motifs et les mobiles.</p>	<p>عدا سائر الحالات التي تنص عليها صراحة القوانين الخاصة، او ان يكون عضوا في مجلس ادارة شركة مغلقة او شركة توصية مساهمة، او ان تكون له مصلحة مادية مباشرة او بواسطة الغير في مؤسسة خاضعة لرقابته او لرقابة الادارة التي ينتمي اليها .</p> <p>5. ان يجمع بين وظيفته والوظائف الانتخابية النيابية والبلدية والاختيارية كما هو مبين في القوانين الخاصة بهذه الوظائف.</p> <p>6. ان يقوم باي عمل مأجور يحط من كرامة الوظيفة او يكون له علاقة بها.</p> <p>7. ان يلتمس او يقبل توصية ما، او ان يلتمس او يقبل مباشرة او بالواسطة، بسبب الوظيفة التي يشغلها، هدايا او اكراميات او منحا من اي نوع كانت.</p> <p>8. ان يبوح بالمعلومات الرسمية التي اطلع عليها اثناء قيامه بوظيفته، حتى بعد انتهاء مدة خدمته، الا اذا رخصت له وزارته خطيا بذلك .</p> <p>9. ان ينظم العرائض الحماعية المتعلقة بالوظيفة او ان يشترك في تنظيمها مهما كانت الاسباب والدوافع.</p>
<p>Art. 18 : Cas où le demi-traitement est payé.</p> <p>1. Le fonctionnaire suspendu de ses fonctions conserve la moitié de son traitement à compter du jour qui suit la notification du décret ou de la décision de la suspension, ou à compter de la date de son arrêt effectif du travail si ce dernier a cessé le travail avant d'obtenir la notification du</p>	<p>المادة 18 : الحالات التي يدفع فيها نصف الراتب.</p> <p>1. يتقاضى الموظف الموقوف عن العمل نصف راتبه اعتبارا من اليوم الذي يلي تاريخ ابلاغه المرسوم او القرار القاضي بتوقيفه عن العمل او اعتبارا من تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل اذا كان قد انقطع عنه قبل تبليغه المرسوم او القرار. ولا يدفع له النصف الاخير الا اذا برأه المجلس التأديب او حكم عليه بعقوبة من الدرجة الاولى، او اذا عدلت الادارة عن احالته على مجلس</p>

<p>décret ou de la décision de suspension. Il ne reprend l'autre moitié de son traitement qu'après avoir été acquitté par la Commission supérieure de discipline ou qu'après avoir été soumis à une sanction du premier degré, ou bien si l'Administration annule la décision de sa convocation à la Commission supérieure de discipline quinze jours suivant la date de suspension.</p> <p>2. Le fonctionnaire tombé sous le coup d'une détention provisoire conserve la moitié de son traitement et ne reçoit l'autre moitié que si une ordonnance de non-lieu est prononcée, s'il est acquitté ou si une sanction autre que l'emprisonnement s'impose à lui.</p>	<p>التأديب بعد انقضاء خمسة عشر يوما على تاريخ ايقافه عن العمل.</p> <p>2. يتقاضى الموظف الموقوف عدليا بصورة احتياطية نصف راتبه، ولا يدفع له النصف الاخر الا اذا منعت محاكمته، او حكم بعقوبة غير الحبس.</p>
<p>Art. 32 : L'avancement.</p> <p>1. Selon la loi, un échelon à l'intérieur de la catégorie est acquis par le fonctionnaire ayant passé dans un même échelon ou dans un échelon équivalent vingt-quatre mois depuis son entrée en fonction après sa nomination, ou depuis la date où il a obtenu une augmentation de traitement.</p> <p>2. Le Ministre peut, sur proposition du directeur général ou du Président de la Direction de l'Inspection centrale, retarder la date de l'avancement d'échelon pour une durée maximale de six mois ; s'il établit que le fonctionnaire a manqué à ses obligations, cette mesure ne peut être prise qu'après qu'un blâme ait été adressé au fonctionnaire deux fois et de manière consécutive au cours d'une année et après avis du Conseil de la fonction publique.</p> <p>3. [...].</p> <p>4. N'entre en ligne de compte pour le calcul de l'avancement que la durée de service effectif pour laquelle le fonctionnaire a touché un traitement complet.</p>	<p>المادة 32 : التدرج.</p> <p>1. يكتسب بحكم القانون درجة واحدة ضمن الفئة كل موظف قضى اربعة وعشرين شهرا في درجة واحدة او في درجة مماثلة لها منذ تاريخ مباشرته العمل بعد تعيينه او تاريخ حصوله على زيادة في راتبه.</p> <p>2. للوزير، بناء على اقتراح المدير العام او رئيس ادارة التفقيش المركزي، ان يؤخر موعد التدرج لمدة ستة اشهر اذا ثبت ان الموظف اخل بواجباته. ولا يجوز اتخاذ هذا التدبير الا بعد توجيه التانيب الى الموظف مرتين متتاليتين خلال سنة، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.</p> <p>3. تفتح القمة في جميع الفئات، ويثابر الموظف الذي بلغ القمة في فنته على الاستفاد بحكم القانون ووفقا للاحكام التي ترعى التدرج، من زيادة في راتبه تعادل درجة واحدة كل سنتين وفقا لسلسلة درجات السلك الذي ينتمي اليه، شرط ان يبقى في فنته، وتحسب هذه الزيادة من اصل الراتب.</p> <p>4. لا يدخل في حساب مدة التدرج الا مدة الخدمة الفعلية التي تقاضى عنها الموظف راتب كاملا.</p>
<p>Art. 54 : Responsabilité disciplinaire.</p> <p>Le fonctionnaire qui manque délibérément ou par négligence aux obligations que lui imposent les lois et règlements en vigueur, notamment les obligations prévues aux articles 14 et 15 du présent décret-loi, est considéré comme disciplinairement</p>	<p>المادة 54 : المسؤولية المسلكية.</p> <p>يعتبر الموظف مسؤولا من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية اذا اخل عن قصد او عن اهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والانظمة النافذة، ولا سيما بالواجبات المنصوص عليها في المادتين 14 و15 من هذا المرسوم الاشتراعي. ولا تحول الملاحقة</p>

<p>responsable et passible des sanctions disciplinaires. La poursuite disciplinaire ne fait pas obstacle, le cas échéant, à la poursuite de ce fonctionnaire devant les juridictions civiles ou pénales compétentes.</p>	<p>التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء امام المحاكم المدنية او الجزائية المختصة.</p>
<p>Art. 55 : L'échelle des sanctions disciplinaires. Les sanctions disciplinaires sont de deux degrés : Les sanctions du premier degré : 1. Le blâme. 2. La retenue de traitement pour une durée maximale de quinze jours. 3. Le retard à l'avancement pour une durée maximale de six mois. Les sanctions du deuxième degré : 1. Le retard à l'avancement pour une durée maximale de trente mois. 2. L'exclusion des fonctions sans traitement pour un maximum de six mois. 3. L'abaissement d'un échelon ou plus à l'intérieur d'un même grade. 4. La rétrogradation. 5. Le licenciement. 6. La révocation.</p>	<p>المادة 55 : العقوبات التأديبية. العقوبات التأديبية درجتان : الدرجة الاولى : 1. التأنيب. 2. حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوما علنا لاكثر. 3. تأخير التدرج لمدة ستة اشهر على الاكثر. الدرجة الثانية : 1. تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهرا على الاكثر. 2. التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة اشهر. 3. انزال درجة واحدة او اكثر ضمن الرتبة نفسها. 4. انزال الرتبة. 5. انتهاء الخدمة. 6. العزل.</p>
<p>Art. 56 : Autorité compétente pour prononcer les sanctions disciplinaires. 1. Le chef de bureau a le droit d'infliger le blâme et une retenue de traitement d'une durée maximale de trois jours. 2. Le directeur, le chef de service ainsi que le « <i>caïmacam</i> » ont le droit d'infliger le blâme et une retenue de traitement d'une durée maximale de six jours sur proposition du supérieur direct du fonctionnaire coupable. 3. Le directeur général et le « <i>mohafez</i> » ont le droit d'infliger le blâme et une retenue de traitement d'une durée maximale de dix jours sur proposition écrite du supérieur direct du fonctionnaire coupable. 4. Le ministre a, conformément à une proposition du directeur général ou bien du président de la Direction de l'Inspection centrale, le pouvoir d'infliger au fonctionnaire concerné l'une des peines du</p>	<p>المادة 56 : المرجع الذي يعود اليه حق فرض العقوبات المسلكية. 1. يحق لرئيس الدائرة ان يفرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة ايام. 2. يحق للمدير ورئيس المصلحة والقائمقام ان يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة ايام بناء على اقتراح الرئيس المباشر للموظف. 3. يحق للمدير العام والمحافظ ان يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة ايام وذلك بناء على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظف. 4. يحق للوزير بناء على اقتراح المدير العام او رئيس ادارة التفتيش المركزي ان يفرض على الموظف اية عقوبة من الدرجة الاولى على ان العقوبة الثالثة منها لا تفرض الا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة. 5. يحق لمجلس التأديب فرض اية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية كما يحق له ان يفرض اية عقوبة من الدرجة الاولى فيما اذا تبين له ان الموظف لا تستحق عقوبة اشد. 6. يحق لكل مرجع من المراجع المذكورة في الفقرات الثلاث الاولى من هذه المادة، بعد ان يكون قد اتخذ</p>

<p>premier degré, sous réserve que la troisième sanction ne soit imposée au fonctionnaire coupable qu'après qu'il se soit vu infligé deux blâmes consécutifs durant la même année.</p> <p>5. La Commission supérieure de discipline peut infliger l'une quelconque des sanctions du deuxième degré, comme elle peut aussi infliger l'une quelconque des sanctions du premier degré s'il lui apparaît que le fonctionnaire ne mérite pas une sanction plus forte.</p> <p>6. Chacune des autorités mentionnées aux trois premiers paragraphes du présent article peut, après avoir pris la sanction qui rentrait dans sa compétence, proposer à l'autorité qui lui est supérieure de prendre une sanction plus forte.</p>	<p>العقوبة الداخلة في نطاق صلاحياته، ان يقترح على المرجع الذي يعطوه اتخاذ عقوبة اشد.</p>
<p>Art. 58 : Procédure de saisine devant la Commission supérieure de discipline.</p> <p>1. Le fonctionnaire est déféré à la Commission supérieure de discipline selon un décret ou une décision de l'autorité qui détient le pouvoir de nomination ou selon une décision du Comité de l'Inspection centrale.</p> <p>2. Le décret ou la décision déférant le fonctionnaire à la Commission supérieure de discipline peut prévoir la suspension provisoire du fonctionnaire de l'exercice de ses fonctions. Le fonctionnaire reste suspendu jusqu'à ce que la Commission supérieure de discipline tranche sa situation ou jusqu'à ce que l'autorité qui l'a renvoyé en discipline retire sa décision de saisine.</p> <p>3. Le ministre peut suspendre de leurs fonctions, pour une durée maximale de quinze jours, les fonctionnaires de la deuxième catégorie et des catégories inférieures, avant qu'ils ne soient déférés à la Commission supérieure de discipline. Si, au bout de cette période, ces fonctionnaires ne sont pas déférés à la Commission supérieure de discipline, leurs traitements leurs seront intégralement reversés.</p>	<p>المادة 58 : كيفية الاحالة على مجلس التأديب.</p> <p>1. يحال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم او بقرار من السلطة التي لها حق التعيين، ويحال ايضا بقرار من هيئة التفتيش المركزي .</p> <p>2. يمكن ان ينص المرسوم او القرار القاضي بالاحالة على مجلس التأديب على توقيف الموظف عن العمل. ويظل الموظف موقوفا الى ان يبت مجلس التأديب في امره او يعود المرجع الذي احاله على التأديب عن قرار الاحالة.</p> <p>3. يحق للوزير ان يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دونها قبل احالتهم على مجلس التأديب، لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوما. فان لم يحالوا على مجلس التأديب في نهاية هذه المدة اعيدت رواتبهم اليهم بكاملها.</p>

Art. 59 : Procédure devant la Commission supérieure de discipline.

1. Le commissaire du gouvernement établit le dossier de l'affaire et demande au fonctionnaire tous éclaircissements qu'il estime nécessaires, à la suite de quoi il formule ses conclusions qu'il adresse, avec le dossier au président de la Commission supérieure de discipline, dans le délai d'un mois à compter de la date de réception du dossier.

2. Le président convoque le Conseil de la Commission dans le délai d'une semaine à compter de la date de réception du dossier.

3. Les séances de la Commission supérieure de discipline sont secrètes, et ne sont tenues pour valables que si tous les membres y sont présents, sachant que tout membre absent est remplacé par un membre du corps suppléant ou vice versa.

4. Le fonctionnaire a le droit de consulter toutes les pièces qui le concerne et d'en demander des photocopies utiles à la préparation de sa défense, et d'être assisté par un seul avocat ou un seul fonctionnaire ayant le même grade, lors de sa comparution en Commission.

5. Le fonctionnaire doit assister aux audiences en personne. S'il fait défaut, il est cité à nouveau. S'il fait encore défaut, la Commission tranche l'affaire sur la base de l'enquête et sa décision est considérée comme contradictoire.

6. La Commission doit trancher l'affaire, deux mois au plus tard à dater de la réception par son président des conclusions du commissaire du gouvernement.

7. Le décret ou la décision de saisine de la Commission supérieure de discipline ne peut être rétracté après la transmission du dossier au président de la Commission par le commissaire du gouvernement.

8. Il ne peut être infligé à un même fonctionnaire plus d'une sanction pour une même affaire, à moins que la seconde sanction n'émane de la Commission

المادة 59 : اصول المحاكمات في مجالس التأديب.

1. يدرس مفوض الحكومة ملف القضية، ويطلب من الموظف جميع الايضاحات التي يعتبرها لازمة، ثم ينظم مطالعة يرسلها مع الملف الى رئيس مجلس التأديب خلال شهر من تسلمه الملف.

2. يدعو الرئيس مجلس التأديب الى الاجتماع خلال اسبوع من تاريخ تسلمه الملف.

3. اجتماعات مجلس التأديب سرية، ولا تعتبر صحيحة الا اذا حضرها جميع الاعضاء، على ان يستعاض عن العضو المتغيب بعضو من الهيئة الاحتياطية او العكس بالعكس.

4. يحق للموظف ان يطلع على كامل الاوراق المتعلقة به، وان يستنسخ منها ما يراه لازما للدفاع عن نفسه، وان يستعين بمحام واحد او بموظف واحد من رتبته اثناء مثوله امام المجلس.

5. على الموظف ان يحضر الجلسات بالذات. واذا تغيب يبلغ ثانياً. فاذا لم يحضر نظر المجلس في القضية بالاستناد الى التحقيق واعتبر قراره وجاهياً.

6. على المجلس ان يبت القضية خلال شهرين على الاكثر من تاريخ ايداع رئيسه مطالعة مفوض الحكومة.

7. لا يمكن الرجوع عن مرسوم او قرار الاحالة على مجلس التأديب بعد ان يكون مفوض الحكومة قد احال الملف على رئيس المجلس.

8. لا يجوز ان تفرض اكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها ما لم تكن العقوبة من الدرجة الثانية صادرة عن مجلس التأديب او عن رئيس اعلى، وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الاولى.

9. يتخذ المجلس قرارات معللة باكثرية الاصوات.

10. لا تأثير للاستقالة على ملاحقة الموظف تأديبياً.

<p>supérieure de discipline ou d'un supérieur plus élevé ; dans ce cas, la première sanction est supprimée.</p> <p>9. La Commission prend à la majorité des voix des décisions motivées.</p> <p>10. La démission du fonctionnaire est sans effet sur sa poursuite disciplinaire.</p>	
<p>Art. 61 : Responsabilité pénale.</p> <p>1. Le fonctionnaire est déféré en justice, si les actes qui lui sont imputés paraissent constituer une infraction puni par le code pénal ou toute loi en vigueur.</p> <p>2. Si l'infraction provient de la fonction, le fonctionnaire ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation de l'Administration à laquelle il appartient.</p> <p>3. L'action publique n'est pas mise en mouvement par une plainte avec constitution de partie civile ; le ministère public doit, avant d'entamer la poursuite, obtenir l'autorisation de l'Administration, si l'infraction provient de la fonction.</p> <p>4. S'il y a désaccord entre le ministère public et l'Administration concernée quant au point de savoir si l'infraction provient ou non de la fonction, l'affaire est soumise au Comité du Conseil de la fonction publique pour trancher, au cas où le fonctionnaire appartient aux Administrations qui en relèvent ; mais au cas où le fonctionnaire appartient à d'autres Administrations qui ne relèvent pas de Conseil de la fonction publique, la décision finale revient à l'Administration concernée.</p> <p>5. L'action publique est indépendante de l'action disciplinaire. L'engagement de l'action publique ne paralyse ni l'engagement ni le déroulement de l'action disciplinaire, ni le prononcé du verdict.</p>	<p>المادة 61 : المسؤولية الجزائية.</p> <p>1. يحال على القضاء الموظف الذي يتبين ان الاعمال المنسوبة اليه تشكل جرماً يعاقب عليه قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة.</p> <p>2. اذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف الا بناء على موافقة الادارة التي ينتمي اليها.</p> <p>3. لا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الادعاء الشخصي المباشر وعلى النيابة ان تستحصل على موافقة الادارة قبل المباشرة بالملاحقة اذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة .</p> <p>4. اذا حصل خلاف بين النيابة العامة والادارة المختصة حول وصف الجرم ما اذا كان ناشئاً عن الوظيفة او غير ناشئ عنها، عرض الامر على هيئة مجلس الخدمة المدنية للبت فيه اذا كان الموظف من الدوائر التابعة لسلطته اما اذا كان الموظف من غير الدوائر التابعة لسلطته فيكون القول الفصل للادارة المختصة.</p> <p>5. ان دعوى الحق العام مستقلة عن الدعوى التأديبية. ولا تحول اقامة دعوى الحق العام دون اقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها.</p>
<p>Art. 65 : Cas où le fonctionnaire est réputé démissionnaire.</p> <p>1. Est réputé démissionnaire :</p> <p>a. Le fonctionnaire nommé ou muté qui ne prend pas possession de ses fonctions, sans justification légitime, dans les quinze jours</p>	<p>المادة 65 : الحالات التي يعتبر فيها الموظف مستقيلاً.</p> <p>1. يعتبر مستقيلاً :</p> <p>أ. الموظف المعين او المنقول الذي لا يتسلم وظيفته بدون سبب مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه المرسوم او القرار القاضي بتعيينه او نقله.</p>

qui suivent sa notification du décret ou de l'arrêté de nomination ou de mutation.

b. Le fonctionnaire qui interrompt son service sans congé régulier et ne le reprend pas dans les quinze jours qui suivent la date de l'interruption.

c. Le fonctionnaire qui ne reprend pas le service quinze jours après la fin de son congé.

d. Le fonctionnaire qui fait grève.

Dans ce cas, un fonctionnaire répondant aux conditions de nomination pour le poste, à l'exception de la condition de concours, le remplacerait et pourrait être nommé.

2. La démission est, dans les cas susmentionnés, consacrée par un décret ou un arrêté émanant de l'autorité ayant pouvoir de nomination.

3. Il est fait appliquer au fonctionnaire réputé démissionnaire des dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article précédent.

Le fonctionnaire réputé démissionnaire ne peut être repris en service que s'il remplit toutes les conditions de nomination, excepté celles relatives à l'âge et l'âge de retraite fixé pour l'emploi qu'il postule ne soit pas inférieure à la durée minimum nécessaire pour donner droit à pension de retraite.

Le fonctionnaire réputé démissionnaire et repris en service est nommé au plus bas échelon du plus bas grade de la catégorie.

ب. الموظف الذي ينقطع عن عمله بدون اجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انقطاعه عن العمل.

ج. الموظف الذي لا يستأنف عمله بعد انقضاء خمسة عشر يوما على تاريخ انتهاء اجازته.

د. الموظف الذي يضرب عن العمل ويجوز في هذه الحالة تعيين بديلا عنه ممن تتوفر فيهم شروط التعيين للوظيفة التي كان يشغلها باستثناء شرط المباراة.

2. تكرر الاستقالة في الحالات الانفة الذكر بمرسوم او بقرار صادر عن السلطة التي لها حق التعيين.

3. تطبق على الموظف المعترف مستقيلا احكام الفقرتين 3 و4 من المادة السابقة.

لا يجوز اعادة الموظف المعترف مستقيلا الى الخدمة الا اذا توفرت فيه جميع شروط التعيين ، باستثناء شرط السن على ان لا يقل الفرق في مطلق الاحوال بينه وبين سن التقاعد المحددة للوظيفة المرشح لها عن المدة الدنيا لاستحقاق معاش تقاعدي.

يعين الموظف المعترف مستقيلا والمعاد الى الخدمة في الدرجة الاخيرة من الرتبة الاخيرة من الفئة.

Annexe II

Les dispositions pertinentes concernant l'Inspection centrale.

Décret-loi n° 115 du 12 juin 1959.

Portant création de l'Inspection centrale.

<p>Art. 1 : Création de l'Inspection centrale.</p> <p>Il est institué auprès de la présidence du gouvernement une Inspection centrale ayant compétence sur toutes les Administrations, établissements publics, offices autonomes et municipalités ainsi que tous leurs agents qui sont engagés au titre permanent ou provisoire, comme fonctionnaires, employés, salariés et contractuels et sur quiconque perçoit un traitement ou un salaire de leurs caisses, et ce, dans les limites des dispositions des textes qui les régissent.</p> <p>Le gouvernement peut, par décret pris en conseil des ministres, soumettre à l'autorité de l'Inspection centrale d'une manière permanente ou occasionnelle, les autres institutions relevant du contrôle de la Cour des comptes.</p> <p>La Magistrature, l'Armée, les Forces de Sécurité intérieure et les Forces de la Sûreté générale ne sont pas soumises à l'autorité de la Direction de l'Inspection centrale qu'en matière financière et dans les limites prévues par leurs propres lois.</p>	<p>المادة 1 : إنشاء التفتيش المركزي.</p> <p>انشئ لدى رئاسة الوزارة تفتيش مركزي تشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح والبلديات، بصفة دائمة أو مؤقتة من موظفين أو مستخدمين أو اجراء أو متعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها.</p> <p>ويمكن للحكومة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ان تخضع لسلطة التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة سائر المؤسسات الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة.</p> <p>لا يخضع القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام لسلطة إدارة التفتيش المركزي إلا في الحقل المالي وضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة.</p>
<p>Art. 2 : Les attributions initiales.</p> <p>L'Inspection centrale :</p> <ol style="list-style-type: none">1. Contrôle toutes les Administrations, établissements publics et municipalités par l'inspection sur ses différents types.2. Recherche à améliorer l'exécution du service public.3. Conseille les autorités administratives en plein droit ou à leur demande.4. Coordonne le travail conjoint entre les établissements publics.	<p>المادة 2 : المهام الاساسية.</p> <p>يتولى التفتيش المركزي :</p> <ol style="list-style-type: none">1. مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه.2. السعي إلى تحسين اساليب العمل الإداري.3. ابداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناء لطلبها.4. تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة.5. القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات.

<p>5. Mène les études, enquêtes et travaux qui lui sont chargés par les autorités compétentes.</p>	
<p>Art. 3 : Structure de l'Inspection centrale.</p> <p>1. L'Inspection centrale est constituée de deux départements : la Direction de l'Inspection centrale et celui des Recherches et de l'orientation.</p> <p>2. La Direction de l'Inspection centrale est constituée de la Direction administrative générale et des Inspectorats techniques généraux.</p> <p>3. A la tête de chaque Inspectorat générale est placé un inspecteur général relevant du président de la Direction de l'Inspection centrale et comprennent des inspecteurs et des inspecteurs-adjoints.</p> <p>4. L'Inspection centrale a un Comité composé comme suit :</p> <p>Le président de l'Inspection centrale (Président). L'inspecteur général des finances (Membre). L'inspecteur général de l'éducation (Membre).</p>	<p>المادة 3 : جهاز التفتيش المركزي.</p> <p>1. يتألف التفتيش المركزي من إدارتين هما إدارة التفتيش المركزي وإدارة الأبحاث والتوجيه.</p> <p>2. تتألف إدارة التفتيش المركزي من المديرية العامة الإدارية والمفتشيات العامة الفنية.</p> <p>3. يرأس كل مفتشية عامة مفتش عام تابع لرئيس إدارة التفتيش المركزي. وتضم كل مفتشية عامة مفتشين ومفتشين معاونين.</p> <p>4. للتفتيش المركزي هيئة مؤلفة كما يلي: رئيس إدارة التفتيش المركزي رئيساً. المفتش العام المالي عضواً. المفتش العام التربوي عضواً.</p>
<p>Art. 8 : Le président.</p> <p>1. Le président du Comité de l'Inspection centrale jouit d'une délégation permanente pour exercer, dans le cadre de l'Inspection centrale, les attributions financières et administratives conférées au ministre par les lois et règlements, réserve faite des attributions constitutionnelles.</p> <p>2. Le président préside le Comité et gère ses réunions et discussions.</p> <p>3. Le président transmet au premier ministre un rapport annuel qui sera publié au journal officiel et envoie des copies de celui-ci au parlement, au Conseil de la fonction publique et au Cour des comptes.</p>	<p>المادة 8 : الرئيس.</p> <p>1. لرئيس الهيئة تفويض دائم لكي يمارس ضمن التفتيش المركزي الصلاحيات المالية والإدارية التي تنبئها القوانين والأنظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية.</p> <p>2. يرأس الرئيس الهيئة ويدير اجتماعاتها ومناقشاتها.</p> <p>3. يقدم الرئيس إلى رئيس الوزارة تقريراً سنوياً ينشر في الجريدة الرسمية وترسل نسخ عنه إلى مجلس النواب ومجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة.</p>
<p>Art. 9 : Les membres du Comité.</p> <p>Chacun des membres du Comité exécute les prérogatives qui lui sont conférées par le statut de l'Inspection centrale qui lui est confié par le président. Il peut avoir un contact direct avec les établissements</p>	<p>المادة 9 : أعضاء الهيئة.</p> <p>يمارس كل من أعضاء الهيئة الصلاحيات التي ينيبها به نظام التفتيش المركزي والتي يعهد بها إليه الرئيس. وله أن يتصل مباشرة بالإدارات العامة، على أن يرسل نسخة عن مكاتباته إلى الرئيس.</p>

<p>publics à condition d'envoyer une copie de ses lettres au président.</p>	
<p>Art. 10 : Les réunions du Comité. Le Comité se réunit en entier deux fois au moins par mois et chaque fois que le besoin se fait sentir. Les décisions sont prises par majorité des voix.</p>	<p>المادة 10 : اجتماعات الهيئة. تجتمع الهيئة بكاملها مرتين في الشهر على الأقل وكلما دعت الحاجة إلى ذلك. وتتخذ القرارات بأكثرية الأصوات.</p>
<p>Art. 11 : Les attributions du Comité. Le Comité délibère et tranche sur toutes les questions qui lui sont assignées par les lois et règlements ou conférées par son président. Particulièrement sur les questions suivantes :</p> <p>1. Les questions relatives à l'Inspection centrale :</p> <p>a. Soumettre des propositions au gouvernement en vue de modifier le corps de l'Inspection centrale.</p> <p>b. Préciser les compétences relatives à l'Inspection centrale.</p> <p>c. Préparer le projet du budget de l'Inspection centrale.</p> <p>d. Confirmer la nomination du personnel du corps de l'Inspection centrale qui peut être nommé par décision prise par le président du Comité conformément aux dispositions du premier paragraphe de l'article 8.</p> <p>e. Saisine les inspecteurs généraux, inspecteurs et inspecteurs adjoint au Conseil de discipline.</p> <p>f. Confirmer l'accord d'avoir recours aux experts libanais et étranger conformément aux crédits déterminés par le bilan.</p> <p>g. Gérer toutes les questions importantes relatives à tous les départements de l'Inspection centrale.</p> <p>2. Les questions relatives à toutes les Administrations, établissements publics :</p> <p>a. Proposer des conseils et observations au gouvernement concernant l'organisation des administrations, établissements publics et municipalités et l'amélioration de l'exécution du service public.</p> <p>3. Autres questions :</p> <p>a. Statue sur les programmes annuels d'inspection dans toutes les administrations, tous établissements publics et municipalités.</p>	<p>المادة 11 : اختصاصات الهيئة. تتناقش الهيئة وتقرر في جميع القضايا التي تنيطها بها القوانين والأنظمة النافذة أو يعرضها عليها رئيسها، وخاصة في القضايا التالية :</p> <p>1. القضايا الخاصة بالتفتيش المركزي : أ. تقديم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء بتعديل ملاك التفتيش المركزي. ب. تحديد اختصاصات الوظائف التابعة للتفتيش المركزي. ج. تحضير مشروع موازنة التفتيش المركزي. د. الموافقة على تعيين موظفي التفتيش المركزي الذين يمكن تعيينهم بقرار من رئيس الهيئة وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 8. هـ. إحالة المفتشين العامين والمفتشين والمفتشين معاونين إلى المجلس التأديبي. و. الموافقة على التعاقد مع خبراء لبنانيين أو أجانب، ضمن حدود الاعتمادات المرصدة في الموازنة. ز. معالجة جميع القضايا الهامة التي لها علاقة بمختلف أجهزة التفتيش المركزي.</p> <p>2. القضايا المتعلقة بالإدارات والمؤسسات العامة: أ. تقديم الآراء والاقتراحات إلى مجلس الوزراء في شأن إعادة تنظيم الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وتحسين أساليب العمل فيها. 3. القضايا الأخرى: أ. البت في برامج التفتيش السنوية في جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات. ب. البت في العقوبات الواجب فرضها على الموظفين الذين يدينهم التفتيش. ج. سائر الأمور التي تنيطها بالهيئة القوانين والأنظمة النافذة.</p>

<p>b. Statue sur les sanctions qui s'imposent à l'encontre des fonctionnaires.</p> <p>c. Toutes les autres questions attribuées au Comité par les lois et règlements en vigueur.</p>	
<p>Art. 12 : Les attributions de la Direction de l'Inspection centrale.</p> <p>1. La Direction de l'Inspection centrale surveille et inspecte les Administrations publiques et municipalités en ce qui concerne l'exécution des tâches auxquelles elles se chargent. De plus, cette Direction surveille et inspecte les établissements publics conformément aux conditions édictées par les lois relatives.</p> <p>2. Surveille et inspecte les fonctionnaires des Administrations publiques et municipalités, en ce qui concerne l'exécution des obligations et responsabilités qui leur sont confiées ainsi que les fonctionnaires des établissements publics conformément aux conditions édictées par les lois relatives.</p> <p>3. L'inspection a lieu selon des programmes annuels et exceptionnels ainsi que sur ordres spéciaux.</p> <p>4. Les programmes annuels sont mis au mois de décembre de chaque année après consultation des administrations, établissements publics et municipalités compétentes. Ces programmes doivent englober l'inspection de toutes les administrations, établissements publics et municipalités au moins une fois par année.</p> <p>5. Les programmes exceptionnels sont mis chaque fois que le besoin se fait sentir.</p> <p>6. Les ordres spéciaux sont délivrés par :</p> <p>Le président de la Direction de l'Inspection centrale, en toute opportunité.</p> <p>Le président du Conseil de la fonction publique si l'affaire a un rapport avec un fonctionnaire.</p> <p>Le président de la Cour des comptes ou le procureur général près cette Cour, si l'affaire a un rapport avec une inspection financière.</p> <p>Le ministre ou le directeur général dans le cadre de l'Administration qui relève de leur ressort.</p>	<p>المادة 12 : اختصاصات إدارة التفتيش المركزي.</p> <p>1. تراقب إدارة التفتيش المركزي وتفتيش الإدارات العامة والبلديات فيما يتعلق بكيفية قيامها بالمهام الموكولة إليها. وتراقب وتفتش المؤسسات العامة وفقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.</p> <p>2. تراقب وتفتش الموظفين التابعين للإدارات العامة والبلديات فيما يتعلق بكيفية قيامهم بالواجبات والمسؤوليات المترتبة عليهم. وتراقب موظفي المؤسسات العامة وتفتشهم وفقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.</p> <p>3. يجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية واستثنائية وبناء على تكاليف خاصة.</p> <p>4. توضع البرامج السنوية في شهر كانون الأول من كل سنة بعد استشارة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة. ويجب أن تؤمن هذه البرامج تفتيش جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات مرة في السنة على الأقل.</p> <p>5. توضع البرامج الاستثنائية كلما دعت الحاجة إلى ذلك.</p> <p>6. تصدر التكاليف الخاصة.</p> <p>- أما عن رئيس إدارة التفتيش المركزي في جميع الحالات.</p> <p>- وأما عن رئيس مجلس الخدمة المدنية إذا كان الأمر يتعلق بأحد الموظفين.</p> <p>- وأما عن رئيس ديوان المحاسبة أو المدعي العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بتفتيش مالي.</p> <p>- وأما عن الوزير أو المدير العام ضمن نطاق الإدارة التابعة له.</p> <p>7. تبلغ التكاليف الخاصة إلى المفتشية العامة التي يعينها الأمر بواسطة رئيس إدارة التفتيش المركزي الذي عليه أن يعطيها الأولوية على برامج التفتيش السنوية.</p>

<p>7. Les ordres spéciaux sont notifiés à l'inspection générale concerné par le canal du président de la Direction de l'Inspection centrale, lequel est tenu de leur donner la priorité sur les programmes de l'inspection annuel.</p>	
<p>Art. 15 : Attributions du président de la Direction de l'Inspection centrale.</p> <p>1. Emet les programmes annuels ou exceptionnels ainsi que les ordres spéciaux conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'Alinéa 12.</p> <p>2. Emet les ordres spéciaux mentionnés dans le paragraphe 6 de l'Alinéa 12 et assure l'exécution des ordres spéciaux émis par les autorités différentes.</p> <p>3. Créé des Comités d'inspections composées parmi les inspecteurs généraux et inspecteurs, en déterminant leur mission et le délai durant lequel ils doivent exécuter ces missions. Ce délai ne peut dépasser la durée de trois mois, toutefois il peut être prolongé pour trois autres mois par décision motivée du Comité.</p> <p>4. Il mène personnellement l'enquête et l'inspection avec les fonctionnaires de la première catégorie et les deux membres du Comité de l'Inspection centrale.</p> <p>5. Présente les rapports de l'inspection au Comité.</p> <p>6. Suit le déroulement et l'exécution des propositions qui émanent de la Direction de l'Inspection centrale.</p>	<p>المادة 15 : اختصاصات رئيس إدارة التفتيش المركزي.</p> <p>1. يضع برامج التفتيش السنوية أو الاستثنائية وفقاً لأحكام الفقرة 4 من المادة 12.</p> <p>2. يصدر التكاليف الخاصة الوارد ذكرها في الفقرة 6 من المادة 12 ويؤمن تنفيذ التكاليف الخاصة الصادرة عن مراجع أخرى.</p> <p>3. يشكل لجاناً تفتيشية يختار أعضاؤها من بين المفتشين العاميين والمفتشين ويحدد مهمتها والمدة التي يجب أن تنهي فيها أعمالها على أن لا تتجاوز 3 أشهر قابلة التمديد 3 أشهر أخرى بقرار من الهيئة.</p> <p>4. يتولى شخصياً التحقيق والتفتيش مع موظفي الفئة الأولى وعضوي الهيئة.</p> <p>5. يعرض تقارير التفتيش مع مطالعته على الهيئة.</p> <p>6. يلاحق سير الاقتراحات الصادرة عن إدارة التفتيش المركزي.</p>
<p>Art. 16 : Attributions des inspecteurs.</p> <p>1. Les inspecteurs généraux et inspecteurs examinent tous les documents, registres, écritures et papiers, dans les services qu'ils inspectent et en prennent copies, si cela est nécessaire. Ils inspectent l'état des travaux, des machines, des magasins, dépôts et, en général, tout ce qui est en rapport avec la compétence du service et institution inspectée.</p> <p>2. Ils exercent leur inspection dans les affaires qui relèvent du secret et ne prennent copie des documents y afférents qu'en vertu</p>	<p>المادة 16 : اختصاصات المفتشين.</p> <p>1. يطلع المفتشون العامون والمفتشون على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق في الدوائر التي يتولون تفتيشها ويأخذون صوراً عنها إذا شاؤوا، ويتفقدون أحوال الأشغال والآليات، والعنابر والمستودعات، وبصورة عامة جميع ما يدخل في اختصاص الدائرة المفتشة.</p> <p>2. يمارسون التفتيش في الأمور التي ترتدي طابعاً سرياً، ولا يأخذون صوراً عن المستندات المتعلقة بها إلا بتفويض خاص من رئيس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص.</p> <p>3. يطرحون الأسئلة على الموظفين، ويدعون من يرون ضرورة دعوتهم منهم لاستماع شهادته. وإذا رفض أحد</p>

d'une permission spéciale délivrée par le Premier ministre après approbation du ministre compétent.

3. Ils interrogent les fonctionnaires, convoquent ceux d'entre eux qu'ils estiment utile d'entendre leur témoignage. Si un fonctionnaire refuse de répondre à la convocation ou s'il entrave la mission de l'inspection, l'inspecteur dresse un rapport à son sujet et le transmet au chef de l'Administration à laquelle appartient l'agent, propose les mesures qui lui semblent nécessaires de prendre à l'encontre du fonctionnaire. L'Administration concernée doit ensuite trancher la situation dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la réception du rapport.

4. Ils peuvent charger les fonctionnaires de travailler en dehors des heures officielles, suspendre les congés durant l'inspection, prendre toutes mesures conservatoires nécessaires pour la sécurité de l'enquête, y compris la suspension provisoire des fonctionnaires objet de l'enquête, mais sous réserve d'aviser de la mesure, dans un délai de vingt-quatre heures, le ministre compétent pour trancher la situation et le président de la Direction de l'Inspection centrale pour information.

5. Ils peuvent récolter, en cas de nécessité, des renseignements oraux ou même écrits des institutions privées et particulières afin de faciliter leur mission.

6. Ils peuvent avoir recours aux experts dans des situations qui dépendent d'une expertise technique afin d'établir la connaissance et l'identification des faits y afférents. Le directeur de la Direction de l'Inspection centrale doit s'accorder du fait d'avoir recours aux experts, à condition qu'il charge lui-même les experts pour cette mission. Il doit aussi préciser leurs compensations le cas échéant, conformément aux crédits déterminés par le bilan.

7. a. L'inspecteur général a le droit d'infliger, s'il y a lieu, en cas de flagrantes

الموظفين تلبية الدعوة أو إذا عرقل أعمال التفتيش، نظم المفتش تقريراً بشأنه رفعه إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظف مقترحاً ما يرتأي من التدابير بحقه. وعلى الإدارة المختصة أن تبت في الأمر خلال أربع وعشرين ساعة من تسلمها التقرير.

4. لهم أن يكلفوا الموظفين العمل خارج ساعات الدوام الرسمي، وان يوقفوا منح الاجازات أثناء التفتيش، ان يتخذوا جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق، ومنها توقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً، على أن يعلموا بهذا التدابير خلال أربع وعشرين ساعة الوزير المختص ليبت في الأمر ورئيس إدارة التفتيش المركزي ليأخذ علماً به.

5. لهم ان يجمعوا عند الاقتضاء من المؤسسات الخاصة والأفراد المعلومات الشفهية أو الخطية التي يقدر انهم تسهل مهمتهم.

6. لهم ان يستعينوا بالخبراء في الأمور التي تتوقف معرفتها والكشف عن حقيقتها إلى خبرة فنية، على أن يوافق رئيس إدارة التفتيش المركزي على ذلك وان يتولى تكليف الخبراء بنفسه، وان يحدد تعويضاتهم عند الاقتضاء ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة.

7. أ. للمفتش العام ان يفرض، عند الاقتضاء، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون، في المخالفات المشهودة أو في حالات عرقلة أعمال التفتيش، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، احدى العقوبات الأولى والثانية من الدرجة الأولى المنصوص عليهما في المادة 55 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، وذلك مع مراعاة أحكام البند 6 من المادة 56 من المرسوم الإشتراعي المذكور. وللمفتش أن يفرض، عند الاقتضاء، للأسباب ذاتها، وفقاً للأصول المبينة في الفقرة (أ) أعلاه، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح، احدى العقوبات المذكورتين، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون. وتشمل أيضاً الصلاحيات الممنوحة لكل من المفتشين العامين والمفتشين، الموظفين الموقنين والمتعاقدين والمستخدمين والأجراء في الإدارات العمومية، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، ضمن حدود سلم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها.

كما تشمل الموظفين الدائمين والموقنين والمتعاقدين والمستخدمين والأجراء في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، ضمن حدود سلم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها.

<p>infractions et d'obstructions à la mission d'inspection, à tous les fonctionnaires permanents de deuxième catégorie et même des catégories inférieures, et dans les limites des sanctions qui ressortent au directeur général, l'une des sanctions n° 1 et 2 du premier degré prévues à l'Article 55 du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959, et ce, compte tenu du paragraphe 6 de l'Article 56 dudit décret-loi.</p> <p>L'inspecteur peut, le cas échéant, infliger, dans les mêmes situations et conditions, aux fonctionnaires permanents de troisième catégorie ou d'une catégorie qui lui est inférieure, dans les limites des sanctions qui ressortent aux directeurs et chefs de service, l'une des deux sanctions consacrées à l'inspecteur général.</p> <p>Les prérogatives dont disposent les inspecteurs généraux et inspecteurs s'étendent aux agents temporaires, contractuels, aux employés et salariés des administrations publiques et à quiconque perçoit un traitement ou salaire de leurs caisses, et ce, dans les limites de l'échelle des sanctions prévues par les lois et règlements particuliers qui les régissent.</p> <p>Elles s'étendent également aux agents permanents, temporaires, contractuels et aux employés et salariés des établissements publics, offices autonomes et municipalités et à quiconque perçoit un traitement ou salaire de leurs caisses, et ce, dans les limites de l'échelle des sanctions prévues par les lois et règlements particuliers qui les régissent.</p> <p>Si les lois et règlements particuliers mentionnés aux alinéas précédents ne prévoient pas de sanctions, il sera fait application de l'échelle des sanctions prévue à l'Article 55 du statut général des fonctionnaires.</p> <p>En cas d'impossibilité de faire concorder les catégories des fonctionnaires avec celles des cadres des administrations publiques, on peut prendre les traitements et salaires</p>	<p>وإذا لم تنص القوانين والأنظمة الخاصة المنوه بها في الفقرتين السابقتين على عقوبات تأديبية، طبقت سلسلة العقوبات الواردة في المادة 55 من نظام الموظفين. وعند عدم امكانية مطابقة فئات الوظائف مع فئات ملاكات الإدارات العمومية، يمكن اعتماد الرواتب والأجور أساساً للمقارنة.</p> <p>ب. ريثما يوضع موضع التنفيذ نظام بطاقة العقوبة يستطلع المفتش العام أو المفتش خطياً رأي رئيس الموظف المباشر بشأن العقوبة التي ينوي فرضها على الموظف المؤاخذ.</p> <p>و على الرئيس المباشر أن يبدي رأيه خطياً في العقوبة المقترحة في خلال 24 ساعة من تاريخ تبليغه الاقتراح، وإلا صرف النظر عن رأيه.</p> <p>ج. يحق لصاحب العلاقة الاعتراض على العقوبة المقترحة في خلال 24 ساعة من تاريخ لدى هيئة التفتيش المركزي، بواسطة المفتش العام المختص، في خلال خمسة أيام من تاريخ تبليغه قرار المعاقبة.</p> <p>د. تنتظر هيئة التفتيش المركزي في الاعتراض وفقاً للأصول العادية. وإذا تبين لها ان الاعتراض في غير محله شددت العقوبة.</p>
--	---

<p>comme base de référence pour établir le parallèle.</p> <p>b. En attendant que le règlement de « <i>la fiche de sanctions</i> » soit mis en exécution, l'inspecteur général ou l'inspecteur requiert l'avis écrit du supérieur direct de l'agent sur la sanction qu'ils se proposent d'infliger à l'agent coupable.</p> <p>Le supérieur direct doit donner son avis écrit dans le délai de vingt-quatre heures à dater de sa notification de la proposition, sinon, on se dispense de son avis.</p> <p>c. L'intéressé peut faire opposition à la sanction infligée par l'inspecteur général ou l'inspecteur auprès du Comité de l'Inspection centrale par l'intermédiaire de l'inspecteur général compétent, et ce, dans un délai de cinq jours à compter de sa notification de la décision de sanction.</p> <p>d. Le Comité de l'inspection centrale se prononce sur le recours d'opposition selon la procédure ordinaire, et s'il lui apparaît que l'opposition est importune, la sanction sera renforcée.</p>	
<p>Art. 17 : Obligations des inspecteurs.</p> <p>1. Les inspecteurs sont tenus au secret de l'enquête. Ils ne peuvent divulguer la marche et les résultats qu'au ministre compétent, au président de la Direction de l'Inspection centrale, au président du Conseil de la fonction publique, au président de la Cour des comptes et le procureur général près ladite Cour, au cas où l'affaire a rapport à des questions financières.</p> <p>2. Les inspecteurs coopèrent dès le déclenchement de l'inspection avec le président de l'Administration qu'ils ont chargé d'inspecter, lui montre son identité disciplinaire et également une copie de l'ordre relatif à l'inspection délivré par le président de la Direction de l'Inspection centrale.</p> <p>3. Il est interdit aux inspecteurs de donner, aux fonctionnaires qu'ils inspectent et interrogent, des ordres ou instructions</p>	<p>المادة 17 : واجبات المفتشين.</p> <p>1. المفتشون ملزمون بالمحافظة على سرية التحقيق. ولا يجوز لهم ان يطلعوا على سيره ونتائجه إلا الوزراء المختصين، ورئيس إدارة التفتيش المركزي ورئيس مجلس الخدمة المدنية، ورئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بقضايا مالية.</p> <p>2. على المفتشين أن يتصلوا فور مباشرة التفتيش بالرئيس المسؤول للإدارة التي ينوون تفتيشها وان يبرزوا هوياتهم المسلكية وصورة عن التكليف الذي يحملونه من رئيس إدارة التفتيش المركزي.</p> <p>3. لا يحق للمفتشين أن يعطوا الموظفين الذين يتولون التحقيق معهم أو الاستماع إلى افادتهم أي أمر أو توجيه في طريقة قيامهم بأعمالهم العادية.</p>

<p>concernant l'exécution de leurs fonctions normales.</p>	
<p>Art. 18 : Les rapports de l'inspection. 1. Les inspecteurs doivent transmettre au président de la Direction de l'Inspection centrale, par l'intermédiaire de l'inspecteur général compétent, des rapports hebdomadaires concernant leurs missions, et de lui transmettre de la même façon leur rapport final et leurs observations dans un délai maximal d'un mois. Ce délai ne peut être prolongé que par permission spéciale de la part du président de la Direction de l'Inspection centrale et sous condition qu'elle ne dépasse pas un autre mois. 2. Le président de la Direction de l'inspection centrale transmet une copie des rapports finaux d'inspection au ministre ou au président de l'Administration concernée et au conseil de la fonction publique. Si ces rapports traitent des affaires financières, il doit aussi transmettre une copie au procureur général de la Cour des comptes afin de les analyser et les renvoyer aussi avec ses propres observations et propositions.</p>	<p>المادة 18 : تقارير التفتيش. 1. على المفتشين أن يقدموا إلى رئيس إدارة التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام الذي ينتمون إليه تقارير اسبوعية عن المهام التي كلفوا بها، وان يقدموا إليه بالطريقة نفسها تقريرهم النهائي واقتراحاتهم في مهلة شهر على الأكثر. ولا يجوز تمديد هذه المهلة إلا بأذن خاص من رئيس إدارة التفتيش المركزي على ان لا تتجاوز المهلة الجديدة شهراً آخر. 2. يرسل رئيس إدارة التفتيش المركزي نسخة عن تقارير التفتيش النهائية إلى كل من الوزير أو رئيس الإدارة المختصة ومجلس الخدمة المدنية. وإذا كان التقرير يتناول قضايا مالية يبلغ نسخة عنه أيضاً إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق فيها واعادتها له مذيلة بمطالعه واقتراحاته.</p>
<p>Art. 19 : Résultats de l'inspection. 1. Le président de la Direction de l'Inspection centrale soumet au Comité de l'inspection les rapports d'inspection, dans le délai d'un mois à dater de la réception desdits rapports. Cependant, pour les rapports transmis au procureur général près de la Cour des comptes, ledit délai ne court qu'à dater de leur retour avec les conclusions. 2. Le Comité délibère sur le rapport et prend directement à l'encontre de tous les fonctionnaires permanents toutes les sanctions disciplinaires des premier et deuxième degrés prévues à l'Article 55 du statut général des fonctionnaires, réserve faite de l'abaissement d'échelon, de la rétrogradation, du licenciement et de la révocation. A l'encontre des agents temporaires, contractuels, des employés et salariés, le</p>	<p>المادة 19 : نتائج التفتيش. 1. يعرض رئيس إدارة التفتيش المركزي تقارير التفتيش على الهيئة في خلال شهر من تاريخ تقديمها له، أما تقارير التفتيش التي تحال على المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، فتسري عليها المهلة المذكورة من تاريخ اعادتها مع المطالعة. 2. تتداول الهيئة في التقرير وتفرض، مباشرة، بحق الموظفين الدائمين جميع العقوبات التأديبية من الدرجتين الأولى والثانية المنصوص عليها في المادة 55 من نظام الموظفين باستثناء انزال الدرجة وانزال الرتبة والصرف من الخدمة والعزل. أما بالنسبة للموظفين الموقنين والمتعاقدين والمستخدمين والاجراء. فيمكن للهيئة أن تفرض عليهم، مباشرة، جميع العقوبات التأديبية الواردة في القوانين والأنظمة الخاصة بهم، باستثناء انزال الدرجة وانزال الرتبة والصرف والعزل. وإذا لم تنص هذه القوانين والأنظمة الخاصة على عقوبات تأديبية، طبقت بحق هؤلاء سلسلة العقوبات الواردة في المادة 55 من نظام الموظفين. وتطبق الأصول ذاتها، الواردة في الفقرتين الثانية والثالثة من البند (2) اعلاه، على الموظفين الدائمين والموقنين</p>

Comité peut prendre directement toutes les sanctions disciplinaires prévues par les lois et règlements particuliers qui les régissent, réserve faite de l'abaissement d'échelon, de la rétrogradation, du licenciement et de la révocation.

Au cas où ces lois et règlements particuliers ne prévoient pas de sanctions disciplinaires, il sera fait application à ces derniers de l'échelle des sanctions prévue à l'article 55 du statut général des fonctionnaires.

Les mêmes règles prévues aux alinéas 2 et 3 du paragraphe 2 ci-dessus sont applicables aux agents permanents, temporaires, contractuels, aux employés et salariés des établissements publics, offices autonomes et municipalités et à quiconque perçoit un salaire ou traitement de leurs caisses.

Quant aux fonctionnaires de première catégorie dans les Administrations publiques, les établissements publics, les offices autonomes et les municipalités, le Comité ne peut leur infliger directement que les sanctions de premier degré.

Le Comité, après avoir pris les sanctions disciplinaires qui s'imposent, peut déférer le coupable devant la Commission supérieure de discipline, décider de le déférer devant la Cour des comptes et requérir le procureur général près de la Cour de cassation de le poursuivre pénalement. La traduction devant la Cour des comptes et la poursuite pénale ne nécessitent pas l'accord de l'autorité administrative.

Compte tenu des dispositions du paragraphe 6 ci-après, les décisions des trois autorités précitées ou leurs jugements n'ont aucun effet sur la décision du Comité.

3. Les décisions de sanction prises par le Comité sont notifiées aux Administrations et aux autorités concernées pour exécution, au Conseil de la fonction publique et à l'intéressé.

Les autres décisions sont notifiées, s'il y a lieu, au ministre ou chef de l'Administration, au Conseil de la fonction publique et sont

والمتعاقدين والمستخدمين والاعضاء في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات وكل من يتناول راتباً أو اجراً من صناديقها.

أما موظفو الفئة الأولى في الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، فلا يحق للهيئة أن تفرض عليهم، مباشرة، سوى عقوبات الدرجة الأولى.

والهيئة، بعد فرض العقوبات التأديبية المقتضاة، أن تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص، وإن تقرر حالته أمام ديوان المحاسبة، وإن تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائياً، ولا يتوجب لهذه الاحالة أو الملاحقة أخذ موافقة السلطة الإدارية.

مع مراعاة أحكام الفقرة 6 أدناه، لا يكون لقرارات السلطات الثلاث المذكورة أو لأحكامها، أي تأثير على قرار الهيئة.

3. تبلغ قرارات الهيئة بالمعاقبة إلى الإدارات وإلى المراجع المعنية للتنفيذ، وإلى مجلس الخدمة المدنية وصاحب العلاقة.

وتبلغ باقي القرارات، عند الاقتضاء، إلى الوزير أو رئيس الإدارة المختصة، وإلى مجلس الخدمة المدنية، كما تبلغ إلى ديوان المحاسبة وإلى المدعي العام لديه إذا كان الأمر يتعلق بقضايا مالية.

للهيئة أن تنشر القرارات المشار إليها في هذه المادة في الصحف مع الإشارة إلى أسماء الموظفين والمستخدمين والاعضاء المسؤولين.

4. أن القرارات التي تصدرها الهيئة، نتيجة للاعتراض لديها، تعتبر نافذة ونهائية ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة.

أما القرارات الأخرى التي تصدرها الهيئة مباشرة، فيمكن طلب إعادة النظر بها من قبل صاحب العلاقة أمام الهيئة، أو طلب النقض بشأنها أمام مجلس الشورى، وذلك في خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة.

لا يمكن طلب إعادة النظر بقرارات الهيئة إلا إذا تبين وجود خطأ مادي أو اغفال أو إذا ظهرت مستندات أو وقائع جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار.

يقدم الاعتراض أو طلب إعادة النظر أمام هيئة التفتيش المركزي، دون مراعاة التسلسل الإداري، إلى ديوان التفتيش المركزي، أما مباشرة مقابل إيصال، وأما بواسطة البريد المضمون مع إشعار بالاستلام، وذلك خلال المهل المحددة، وتحت طائلة الرد.

لا يمكن طلب نقض القرارات المشار إليها في الفقرة الثانية من البند 4 أعلاه الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي أمام مجلس الشورى الإبداعي عدم صلاحية أو مخالفة الأصول الإجرائية باستثناء ما يتعلق منها بالمهل أو مخالفة القوانين.

<p>aussi notifiées à la Cour des comptes et au procureur général près de ladite Cour si l'affaire a trait à des questions financières.</p> <p>Le Comité peut publier dans les journaux les décisions prévues dans cet Article avec mention des noms des fonctionnaires, employés et salariés coupables.</p> <p>4. Les décisions prises par le Comité à la suite d'une opposition présentée devant lui sont tenues pour exécutoires et définitives et sont insusceptibles de tout recours.</p> <p>Quant aux autres décisions prises directement par le Comité, elles sont susceptibles de recours en appel de la part de l'intéressé devant le Comité ou de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, et ce, dans le délai de trente jours à compter de la notification de la sanction à l'intéressé.</p> <p>Le recours en appel des décisions du Comité ne peut être formé que pour erreur matérielle, omission de document ou faits nouveaux de nature à changer la décision rendue.</p> <p>L'opposition et le recours en appel devant le Comité de l'Inspection centrale sont présentés, en dehors de la procédure hiérarchique administrative, au cabinet de l'Inspection centrale, soit par remise en mains propres contre un reçu, soit à travers une lettre recommandée avec accusé de réception, et ce, dans les délais fixés, sous peine d'irrecevabilité.</p> <p>Les décisions prévues à l'alinéa 2 du paragraphe 4 ci-dessus prises par le Comité de l'Inspection centrale ne sont attaquables en cassation devant le Conseil d'Etat que pour incompétence, violation des formes procédurales – délais exceptés – ou violation des lois.</p> <p>Si le Conseil d'Etat casse une décision du Comité il renvoie le dossier de l'affaire au président de l'Inspection centrale. Le Comité examine alors à nouveau l'affaire à la lumière de l'arrêt du Conseil. La décision qu'il prend est tenue pour définitive et insusceptible de tout recours.</p>	<p>إذا نقض مجلس الشورى قرار الهيئة اعد ملف القضية إلى رئيس التفتيش المركزي، فتتظر الهيئة مجدداً بالقضية في ضوء قرار المجلس، ويعتبر قرارها عند ذلك نهائياً لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة.</p> <p>5. ان طلب اعادة النظر في القرارات المتخذة من قبل الهيئة، وطلب النقض أمام مجلس الشورى، لا تحول دون التنفيذ.</p> <p>6. عندما تفرض على المخالف نفسه، في القضية ذاتها، عدة عقوبات تأديبية من مراجع مختلفة، تطبق في هذه الحالة، خلافاً لأي نص آخر، العقوبة الأشد.</p>
--	--

5. Le recours en appel des décisions prises par le Comité et le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat ne font pas obstacle à l'exécution.

6. Quand plusieurs sanctions sont infligées à un même contrevenant dans la même affaire, de la part d'autorités différentes, la peine la plus forte est applicable nonobstant tout texte contraire.

Décret n° 2862 du 16 décembre 1959

Portant principes de l'inspection

<p>Art. 5 : Attributions des inspecteurs. L'inspecteur jouit de toutes les compétences nécessaires afin de mener l'inspection dont il est chargé. Il n'est soumis à aucun ordre ou aucune instruction concernant le déroulement de l'inspection autre qu'à ceux de celui ou celle de ses supérieures.</p>	<p>المادة 5 : صلاحيات المفتشين. يتمتع المفتش بجميع الصلاحيات اللازمة لاجراء التفتيش الذي يقوم به وهو لا يتلقى أية تعليمات أو توجيهات في شأن سير هذا التفتيش إلا من رؤسائه.</p>
<p>Art. 7 : L'interrogation des fonctionnaires. L'inspecteur a le droit d'interroger les fonctionnaires et de convoquer ceux dont il veut entendre le témoignage. Commet une faute disciplinaire le fonctionnaire qui ne répond aux demandes de l'inspecteur. La convocation des fonctionnaires et des personnes se fait par le biais administratif.</p>	<p>المادة 7 : استجواب الموظفين والأفراد. يحق للمفتش استجواب الموظفين والاستماع إلى الأفراد. يرتكب مخالفة تأديبية الموظف الذي لا يلبي طلب المفتش. توجه الدعوات إلى الموظفين والأفراد بالطرق الإدارية.</p>
<p>Art. 8 : Le procès-verbal. Rédige un procès-verbal d'interrogation concernant les paroles des fonctionnaires et le témoignage des individus. Lit le procès-verbal devant le fonctionnaire ou l'individu concerné sur lequel il est demandé de signer. S'il refuse d'apposer sa signature, ce refus est transcrit dans le procès-verbal. Signe, s'il est présent, le procès-verbal avec le notaire lequel peut être un agent de l'Administration elle-même.</p>	<p>المادة 8 : محضر الاستجواب. ينظم محضر باستجواب الموظفين وافادة الأفراد. يتلى هذا المحضر على صاحب العلاقة ويطلب إليه توقيعه، فإذا امتنع اشير إلى ذلك في المحضر. يوقع المفتش المحضر، مع الكاتب إذا وجد، ويمكن أن يكون هذا الكاتب من موظفي الإدارة نفسها.</p>
<p>Art. 9 : Coopération avec les Administrations de l'Etat. L'inspecteur a le droit de contacter directement les diverses Administrations publiques afin de prendre les informations et documents dont il a besoin et demander l'aide des forces de sécurité le cas échéant.</p>	<p>المادة 9 : التعاون مع ادارات الدولة. يحق للمفتش أن يخابر مختلف الإدارات العامة مباشرة للحصول على المعلومات والمستندات التي يحتاج إليها. وله أن يستعين بقوى الأمن عند الاقتضاء.</p>
<p>Art. 10 : Rapport préliminaire. Rédige un rapport préliminaire sur les points importants de l'inspection et le transmet directement au président de l'Inspection centrale par l'intermédiaire de l'inspecteur</p>	<p>المادة 10 : التقرير التمهيدي. ينظم المفتش تقريراً تمهيدياً في النقاط الهامة التي تظهر له أثناء مهمته يرفعه فوراً إلى رئيس التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام لعرضه بصورة مستعجلة على هيئة التفتيش.</p>

<p>général. Ce dernier le transmet par urgence au Comité de l'Inspection Centrale.</p> <p>Il peut proposer de convoquer le fonctionnaire concerné devant la justice pénale sans attendre la fin de l'inspection s'il estime que ce dernier a commis une infraction pénale, et ce compte tenu, dans un cas pareil, de l'article 13 de ce décret spécifiquement en ce qui concerne le respect des droits de la défense.</p>	<p>وإذا ظهر للمفتش أن ثمة مخالفة تشكل جرمًا جزائياً، حق له اقتراح ملاحقة الموظف المسؤول أمام القضاء بدون انتظار نهاية التفتيش. على أن تراعى في هذه الحالة أحكام المادة 13 من هذا المرسوم فيما خص حق الدفاع عن النفس.</p>
<p>Art. 11 : Organiser un rapport concernant le résultat de l'inspection.</p> <p>L'inspecteur clôt sa mission en organisant un rapport incluant les différentes phases de l'inspection et une brève description du fonctionnement de l'Administration sujet de l'inspection. Il mentionne dans son rapport toutes les observations et infractions qu'il remarque, ainsi que les résultats de l'inspection et ses propositions.</p>	<p>المادة 11 : تنظيم تقرير بنتيجة التفتيش.</p> <p>يختم المفتش مهمته بتقرير يحوي عرضاً عاماً لمختلف مراحل التفتيش، ووصفاً موجزاً لسير العمل في الإدارة التي تناولها. ويورد المفتش في تقريره المشاهدات والمخالفات التي لاحظها ونتيجة التدقيقات التي اجراها، مع المقترحات اللازمة.</p> <p>وإذا انحصرت المهمة في أمر معين، يقتصر تقرير المفتش على ما يتعلق بهذا الأمر.</p>
<p>Art. 12 : Renvoi le rapport à l'inspecteur.</p> <p>Si l'inspecteur général estime que le rapport a besoin de quelques déclarations ou s'il y a des fautes qu'il faut les corriger, il peut renvoyer ce rapport à l'inspecteur compétent.</p>	<p>المادة 12 : إعادة التقرير إلى المفتش.</p> <p>للمفتش العام أن يعيد إلى المفتش المختص تقريره إذا وجد فيه نقصاً يجب اكماله أو خطأ يجب تداركه.</p>
<p>Art. 13 : Le rapport incluant la responsabilité du fonctionnaire.</p> <p>Si le rapport implique la responsabilité d'un fonctionnaire, il sera intégralement ou sommairement transmis à ce dernier par l'inspecteur général afin de présenter sa défense écrite dans un délai d'une semaine au moins dès la notification.</p> <p>En cas d'enquête ou d'inspection revêtue du caractère de priorité ou d'urgence, le délai d'une semaine est réduit à trois jours et peut être renouvelable une seule fois par décision motivée de l'inspecteur général.</p> <p>L'inspecteur général peut abolir l'obligation de communication pour défense du fonctionnaire inculpé : si le fonctionnaire inculpé a, au cours de l'enquête ou l'inspection, fait avoué des griefs retenus contre lui par écrit ; s'il existe un document présenté par le fonctionnaire inculpé</p>	<p>المادة 13 : تضمن التقرير اقتراحاً بمواخاة الموظف.</p> <p>إذا تضمن تقرير المفتش اقتراحاً بمواخاة أحد الموظفين، وجب على المفتش العام أن يبلغ هذا الموظف التقرير أو خلاصة عنه لبيان دفاعه الخطي خلا اسبوع على الأقل من تاريخ التبليغ.</p> <p>وتخفف هذه المدة إلى ثلاثة أيام، يمكن تجديدها ثلاثة أخرى بقرار معلل من المفتش العام، إذا اتسم التكليف بالتحقيق أو التفتيش من قبل رئيس التفتيش المركزي بطابع الأولوية أو العجلة.</p> <p>وفي جميع الحالات، إذا كان الموظف المؤاخذ سبق ان اعطى افادة خطية أثناء التحقيق أو التفتيش معترفاً بما نسب إليه، أو صدرت عنه وثيقة، أو علم بوجود وثيقة صادرة عن غيره، ولم يعترض عليها، وكانت تثبت الواقعة موضوع المواخاة بما لا يدع مجالاً للشك أو التأويل من قبل المفتش العام كان لهذا الأخير ان يعدل عن ابلاغ الموظف هذه المآخذ لتكرار الاجابة عليها من جديد.</p>

<p>affirmant, sans doute, selon l'inspecteur général, les faits reprochés à cet inculpé ; si le fonctionnaire prenant connaissance de l'existence d'un tel document à sa charge présenté par un tiers dans le dossier de l'inspection, manque à contredire ledit document.</p>	
<p>Art. 14 : Transmettre les rapports d'inspections au président de la Direction de l'Inspection centrale. L'inspecteur générale transmet les rapports d'inspections et l'ensemble du dossier avec ses propres propositions au président de la Direction de l'Inspection centrale.</p>	<p>المادة 14 : رفع تقارير التفتيش إلى رئيس إدارة التفتيش المركزي. يرفع المفتش العام في مطلق الأحوال تقارير التفتيش مع الملف إلى الرئيس إدارة التفتيش المركزي مذيلة باقتراحاته الصريحة.</p>

Annexe III

Les dispositions pertinentes concernant la Commission supérieure de discipline

Loi n° 54 du 2 octobre 1965

Portant création de la Commission supérieure de discipline des fonctionnaires et les dispositions concernant leur licenciement.

<p>Art. 13 : Création d'une Commission supérieure de discipline pour les fonctionnaires.</p> <p>I. Est constitué près de la présidence de gouvernement une Commission supérieure de discipline a pour rôle essentiel de s'occuper à plein temps et d'une façon permanente de l'examen des infractions pour lesquelles les fonctionnaires inculpés lui sont déférés.</p> <p>La compétence de cette Commission englobe tous les fonctionnaires permanents, temporaires et contractuels, les employés permanents, temporaires et contractuels, salariés des Administrations publiques, municipalités, établissements publics et tous les offices autonomes relevant de l'Etat et ses municipalités. Elle peut infliger contre eux n'importe qu'elle sanctions disciplinaires provenant de toute l'échelle statutaire.</p> <p>Cette compétence ne comprend pas les catégories des fonctionnaires suivants, qui sont soumis conformément à la loi à la compétence des Conseils des disciplines spéciales au regard de la nature de leurs fonctions :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les membres des deux organes de l'Inspection centrale et du Conseil de la fonction publique. 2. Les magistrats. 3. L'armée, les Forces de Sécurité Intérieure et de la Sûreté Générale, les agents civils de 	<p>المادة 13 : إنشاء هيئة عليا لتأديب الموظفين.</p> <p>أولاً : ينشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء هيئة عليا للتأديب تتفرغ للنظر بصورة دائمة بالمخالفة التي يحال عليها بسببها الموظف بالمفهوم المحدد ما يأتي :</p> <p>تشمل سلطة هذه الهيئة جميع العاملين في الإدارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة وللبلديات، من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على أنواعهم واجراء ومتعاملين، ويحق للهيئة أن تنزل بهم العقوبات كافة الواردة في سلاسل العقوبات الخاصة بهم.</p> <p>تستثنى من سلطة الهيئة فئات الموظفين التالية التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبية خاصة بالنظر لطبيعة مهامها :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. أعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي. 2. القضاة. 3. رجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام الداخلي وأمن الدولة الضابطة الجمركية والمدنيين العاملين في الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة. 4. أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية . <p>ثانياً : تتألف الهيئة العليا للتأديب من رئيس وعضوين متفرغين يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ومن عضوين احتياطيين غير متفرغين لإكمال عضوية الهيئة في حال مرض أو تغيب أو تنحي أحد أعضائها .</p> <p>يمكن تعيين رئيس الهيئة العليا للتأديب من بين القضاة العدليين من الدرجة السابعة على الأقل، أو القضاة الإداريين من الدرجة التي توازيها بناء على إقتراح وزير العدل، أو من بين موظفي الفئة الأولى، ويبقى القاضي متحفظاً بإنتمائه إلى السلك القضائي، أما الأعضاء فيعينون من بين موظفي الفئة الأولى.</p> <p>يقوم بوظيفة مفوض حكومة لدى الهيئة العليا للتأديب مفتش عام من ملاك التفتيش المركزي.</p>
--	--

<p>l'armée, des Forces de Sécurité Intérieure et de la Sûreté Générale.</p> <p>4. Les membres du corps éducatif de l'université libanaise.</p> <p>II. La Commission supérieure de discipline est composée d'un président, de deux membres travaillant à plein temps nommés par décret promulgué par le Conseil des ministres et de deux membres suppléants n'exerçant pas à plein temps mais destinés à combler la Commission en cas de maladie, d'apparence, récusation ou renvoi de l'un de ses membres.</p> <p>Le président de la Commission supérieure de discipline est nommé parmi les juges judiciaires ou administratifs de septième échelon au moins, sur proposition du Ministre de la justice, ou parmi les fonctionnaires de première catégorie.</p> <p>Un inspecteur général, du corps de l'Inspection centrale, exécute le rôle du commissaire du gouvernement près de la Commission supérieure de discipline.</p> <p>Le fonctionnaire conféré à la Commission supérieure de discipline conserve la moitié de son traitement. Il ne reprend l'autre moitié de son traitement qu'après avoir été acquitté ou qu'après avoir été soumis à une sanction du premier degré.</p> <p>Les décisions de la Commission supérieure de discipline échappent à toute amnistie et à tous recours y compris le recours pour excès de pouvoir et celui de plein contentieux.</p>	<p>بتاريخ إقالة الموظف أو المستخدم على الهيئة العليا للتأديب ينقطع نصف راتبه ولا يعاد إليه إلا في حال إعلان براءته أو الحكم عليه بعقوبة من عقوبات الدرجة الأولى على الأكثر.</p> <p>لا يجوز العفو عن قرارات الهيئة العليا للتأديب، ولا تقبل قراراتها أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الأبطال لتجاوز حد السلطة أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل.</p>
--	---

Décret n° 7236 du 8 mai 1967

Portant organisation de la Commission supérieure de discipline

<p>Art. 3 : La saisine de la Commission. La saisine de la Commission se fait conformément aux lois et règlements en vigueur dans les Administrations à laquelle appartient le fonctionnaire concerné. Le décret ou la décision de la saisine sont notifiés lors de leurs émissions à la Commission, au commissaire du gouvernement et aux Administrations concernées.</p>	<p>المادة 3 : الإحالة على المجلس. تجري الإحالة على المجلس وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة المطبقة في الإدارة التابع لها الموظف. ويبلغ مرسوم أو قرار الإحالة فور صدوره إلى كل من المجلس ومفوض الحكومة والإدارات الأخرى المختصة.</p>
<p>Art. 4 : Le choix du domicile. L'Administration à laquelle appartient le fonctionnaire déféré devant la Commission supérieure de discipline doit informer celui-ci à propos de la décision ou du décret portant sur la saisine et également lui demander de choisir un domicile tout en déclarant cela dans une attestation où il appose sa signature afin de faire notifier ce dernier.</p>	<p>المادة 4 : إختيار المقام. على الإدارة التابع لها الموظف، عند ابلاغها إياه مرسوم أو قرار الإحالة على المجلس أن تطلب منه إختيار مقام، على وثيقة خاصة تحمل توقيعها وذلك ليجري تبليغه فيه.</p>
<p>Art. 5 : Le dossier de l'affaire. L'Administration à laquelle appartient le fonctionnaire inculqué est dans l'obligation de préparer un dossier complet et détaillé de l'affaire, objet de la saisine. Elle l'envoie au commissaire du gouvernement, accompagné par : Une attestation affirmant que l'Administration concernée n'a pas d'autre document relatif à l'affaire. D'un résumé du dossier individuel du fonctionnaire y compris des documents liés à son domicile, la date de sa nomination, son numéro financier, son degré et son grade, les sanctions disciplinaires qui lui ont déjà été infligées, les récompenses, la notation et les appréciations afférentes et également les arrêtés de titularisation. L'attestation relative au choix du domicile.</p>	<p>المادة 5 : ملف القضية. تنظم الإدارة التابع لها الموظف ملفاً كاملاً للقضية موضوع الإحالة بموجب قائمة مفردات، و تودعه مفوض الحكومة مرفقاً : بتصريح بأنه لم يعد لديها أية وثيقة أخرى تتعلق بالقضية. بخلاصة الملف الشخصي للموظف تتضمن بيان مقامه الحقيقي (أي محل الإقامة حسب بطاقة الهوية) وتاريخ تعيينه ورقمه المالي ورتبته ودرجته والعقوبات و المكافآت وكتب التقدير المتعلقة به. بالوثيقة المتعلقة بإختيار المقام .</p>

<p>Art. 12 : Les observations du commissaire du gouvernement. Le commissaire du gouvernement examine minutieusement le dossier de l'affaire transférée de la part de l'Administration compétente, puis il présente ses observations à la Commission supérieure de discipline dans un délai d'un mois conformément à l'article 59 paragraphes 1 du décret-loi n°112 du 12 juin 1959. Ces observations doivent inclure une description détaillée sur l'infraction commise, tous les éléments de preuve, les textes juridiques sur lesquels il s'est basé ainsi que toutes les propositions qui lui semblent utiles.</p>	<p>المادة 12 : مطالعة مفوض الحكومة. يدرس مفوض الحكومة ملف القضية المودع إليه من الإدارة المختصة، ويقدم مطالعته إلى المجلس خلال شهر، وذلك وفقاً لأحكام المادة 59 الفقرة 1 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12. يجب أن تتضمن هذه المطالعة وصف المخالفة وعناصر الإثبات والنصوص القانونية المسندة إليها مع الإقتراحات التي يراها .</p>
<p>Art. 13 : La participation aux audiences. Le commissaire du gouvernement participe aux audiences.</p>	<p>المادة 13 : حضور جلسات المحاكمة. يحضر مفوض الحكومة جلسات المحاكمة.</p>
<p>Art. 16 : Les réunions de la Commission. Le président de la Commission convoque le Conseil de Commission pour étudier les affaires dans le délai d'une semaine à compter de la date de réception des conclusions du commissaire du gouvernement et à chaque fois que le besoin se fait sentir. Les audiences du Conseil se tiennent à huis-clos.</p>	<p>المادة 16 : اجتماعات هيئة المجلس. تجتمع هيئة المجلس، لدرس القضايا المحالة عليه، بدعوة من الرئيس خلال أسبوع من تسلّم مطالعة مفوض الحكومة، وكلما دعت الحاجة، وتكون اجتماعات هيئة المجلس سرية.</p>
<p>Art. 17 : Les audiences de la Commission. Les audiences du Conseil de la commission se tiennent à huis-clos et ne sont légales que lors de la présence de tous les membres.</p>	<p>المادة 17 : جلسات المحاكمة. جلسات المحاكمة أمام المجلس سرية. ولا تكون قانونية إلا بحضور هيئة المجلس بكاملها.</p>
<p>Art. 25 : Le droit de communiquer le dossier de l'affaire, et le droit de la défense. Le fonctionnaire a le droit à la communication du dossier de l'affaire existant au sein de la Commission. Il peut également demander des photocopies des pièces qui lui semblent nécessaires pour se défendre, tout en signant une attestation d'engagement qui affirme la consultation du dossier et qui y sera joint. Le Fonctionnaire, conformément à l'article 59 paragraphe 4 du décret-loi n°112 du 12 juin 1959, a le droit d'être assisté par un seul avocat ou un seul fonctionnaire ayant le</p>	<p>المادة 25 : حق الإطلاع على الملف وحق الدفاع. يحق للموظف أن يطلع على ملف القضية الموجود لدى المجلس وأن يستنسخ منه ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه وعليه توقيع وثيقة تعهد لهذه الغاية تثبت اطلاعه هذا وتحفظ في الملف. وله أن يستعين للدفاع عن نفسه بمحام واحد أو بموظف واحد من رتبته أثناء مثوله أمام المجلس وذلك وفقاً لأحكام الفقرة 4 من المادة 59 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12.</p>

<p>même grade lors de sa comparution en Commission.</p>	
<p>Art. 26 : Obligation d'assister aux audiences. Le fonctionnaire doit assister aux audiences en personne. S'il fait défaut, il est cité à nouveau. S'il fait encore défaut, la Commission tranche l'affaire sur la base de l'enquête et sa décision est considérée comme contradictoire conformément au paragraphe 5 de l'Article 59 du statut général.</p>	<p>المادة 26 : موجب حضور الجلسات. على الموظف أن يحضر الجلسات بالذات، وإن تغيب يبلغ ثانية. فإذا لم يحضر نظر المجلس في القضية بالإستناد إلى التحقيق وأعتبر قراره وجاهياً (الفقرة 5 من المادة 59 من المرسوم الإشتراعي رقم 112) تاريخ 1959/6/12.</p>
<p>Art. 27 : Présenter les observations, documents et noms de témoins de la défense. Le fonctionnaire a le droit de présenter devant la Commission supérieure de discipline toutes les observations, documents et noms de témoins qui lui semblent utiles pour sa défense, personnellement ou d'après son défendeur, dans le délai qui sera précisé par la Commission supérieure de discipline.</p>	<p>المادة 27 : تقديم المذكرات والمستندات وأسماء شهود الدفاع. للموظف أن يقدم إلى المجلس المذكرات والمستندات التي يراها مناسبة وأسماء شهود الدفاع مباشرة أو بواسطة من يتولى الدفاع عنه، وذلك خلال مهل تحددها هيئة المجلس.</p>
<p>Art. 28 : Les prérogatives de la Commission. La Commission supérieure de discipline a, s'il y a lieu, le droit : De demander à l'Administration concernée le dossier personnel du fonctionnaire ainsi que tout autre document qui lui semble utile. De convoquer de l'Administration concernée les fonctionnaires qui étaient chargés de l'enquête et d'inspection pour entendre leur témoignage et prendre les informations nécessaires. De convoquer des témoins parmi les fonctionnaires et autres ; leur notification se fait de la manière souhaitée. De citer les experts.</p>	<p>المادة 28 : صلاحيات المجلس. للمجلس عند الإقتضاء : أن يطلب تزويده بالملف الشخصي للموظف من الإدارة التابع لها وبكل مستند أو وثيقة يرى من اللازم الإطلاع عليها. أن يدعو بواسطة الإدارة المختصة الموظفين الذين قاموا بالتحقيق أو بالتفتيش في القضايا المحالة عليه للإستماع اليهم واستيضاحهم وإستكمال المعلومات منهم. أن يدعو الشهود من الموظفين وغيرهم، ويجري تبليغهم بالطريقة التي يراها ملائمة. أن يعين الخبراء .</p>
<p>Art. 29 : Interroger le témoin. Interroger le témoin en demandant son identité et sa relation avec le fonctionnaire inculpé et écoute son témoignage après leur avoir prêté serment suivant : « <i>Je jure devant Dieu de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité</i> ».</p>	<p>المادة 29 : إستجواب الشاهد. يستجوب الشاهد عن هويته وعلاقته بالموظف، ويحلف قبل الإدلاء بإفادته اليمين القانونية التالية : " أقسم بالله العظيم بأن أقول الحق كل الحق ولا أقول إلا الحق ". ويوقع على كل ما دون عن لسانه بعد تلاوته عليه.</p>

<p>Le témoin doit signer sur le procès-verbal de ses paroles.</p>	
<p>Art. 30 : Les formalités et conditions du témoignage. Le témoignage ne peut être demandé qu'à ceux qui ont la capacité juridique. Le témoignage des ascendants et des descendants du fonctionnaire inculqué n'est pas accepté ; ni même celui de ses frères et sœurs ou de ceux qui sont de même degré que ces derniers, ni par la voie de l'alliance c'est-à-dire ni celui de l'époux ou de l'épouse même après le divorce. Le témoignage des domestiques du fonctionnaire inculqué n'est pas accepté tant qu'ils travaillent encore chez lui. La Commission supérieure de discipline a le droit d'entendre les personnes nommées ci-dessus à titre informatif et sans qu'ils prêtent le serment de témoignage.</p>	<p>المادة 30 : أصول وشروط الشهادة. لا تطلب الشهادة إلا من أشخاص ذوي أهلية لأدائها. وتنتفي الأهلية بسبب بعض الأحكام الجزائية أو بسبب عدم سلامة الإدراك أو بسبب صغر السن. لا تقبل شهادة أصول الموظف وفروعه واخوته واخواته ومن هم في درجاتهم عن طريق المصاهرة والزوج والزوجة حتى بعض الطلاق. ولا تقبل شهادة الخدم الملازمين لشخص الموظف ما داموا في خدمته. وللمجلس في كل حال حق سماعهم على سبيل الاستئناف وبدون تحليفهم اليمين.</p>
<p>Art. 31 : La lecture finale du Commissaire du gouvernement. Le Commissaire du gouvernement, a le droit de présenter durant le procès ses remarques et ses revendications et il doit présenter, oralement ou par écrit, sa lecture finale de l'affaire en question.</p>	<p>المادة 31 : مطالعة مفوض الحكومة النهائية. لمفوض الحكومة، أثناء المحاكمة أن يدلي بملاحظاته ومطالبه، وعليه أن يبدي بالقضية مطالعته النهائية شفاهة أو كتابة.</p>
<p>Art. 32 : Dernières revendications. Le fonctionnaire ou son défenseur, après écouter la lecture finale du Commissaire du gouvernement, a le droit de présenter ces dernières revendications et paroles.</p>	<p>المادة 32 : المطالبات الأخيرة. للموظف أو من يتولى الدفاع عنه بعد سماع مطالعة مفوض الحكومة النهائية أن يدلي بمطالبه الأخيرة.</p>
<p>Art. 33 : Déclaration de la fin du procès. A la fin de ces formalités, la fin du procès est ainsi déclarée.</p>	<p>المادة 33 : إعلان ختام المحاكمة. بعد الإنتهاء من الإجراءات يعلن ختام المحاكمة.</p>
<p>Art. 34 : La délibération de la Commission. A la fin du procès, la Commission se réunit immédiatement pour délibérer et décider. Elle peut encore préciser une autre date pour la déclaration de sa décision dans un délai maximal de quinze jours à compter de la date de la fin du procès.</p>	<p>المادة 34 : إجتماع الهيئة للمذاكرة. تجتمع الهيئة للمذاكرة وتصدر قرارها فوراً أو تحدد موعداً آخر لإصداره خلال مهلة أقصاها خمسة عشرة يوماً من تاريخ ختام المحاكمة.</p>
<p>Art. 35 : Le secret de la délibération et le prononcé de la décision.</p>	<p>المادة 35 : سرية المذاكرة وإصدار القرار. تتذكر هيئة المجلس سراً. وتتخذ القرارات بالإجماع أو بالأكثرية. وإذا صدر القرار بأكثرية الآراء يشار فيه إلى ذلك وعلى الرئيس أو العضو المخالف أن يدون مخالفته.</p>

<p>La Commission délibère à huit-clos. Elle prend sa décision à l'unanimité des voix ou la simple majorité.</p>	
<p>Art. 36 : Les décisions de la Commission. Les décisions de la Commission doivent être motivées. Ces décisions doivent être ainsi signées par le président, les deux membres et le notaire.</p>	<p>المادة 36 : قرارات المجلس. يجب أن تكون قرارات المجلس معلة. وتوقع هذه القرارات من الرئيس والعضوين والموظف المكلف بتنظيم محاضر الجلسات.</p>
<p>Art. 37 : Le délai du prononcé de la décision. La Commission supérieure de discipline donne son verdict dans un délai de deux mois à compter de la première audience.</p>	<p>المادة 37 : مهلة البت بالقضية. يبت المجلس القضية المحالة عليه خلال شهرين من تاريخ أول جلسة محاكمة.</p>
<p>Art. 38 : Le prolongé du délai. D'une manière exceptionnelle et pour des motifs fondamentaux le délai précisé dans l'Article précédent peut être prolongé conformément à une décision motivée du Conseil de la Commission.</p>	<p>المادة 38 : تمديد مهلة البت بالقضية. يمكن بصورة إستثنائية ولأسباب جوهرية تمديد المهلة المنصوص عنها في المادة السابقة بقرار معلل من هيئة المجلس.</p>
<p>Art. 39 : La notification du fonctionnaire. Une copie de la décision finale sera notifiée au fonctionnaire concerné par l'intermédiaire de l'Administration à laquelle il appartient.</p>	<p>المادة 39 : إبلاغ الموظف صورة عن القرار النهائي. يبلغ الموظف صورة عن القرار النهائي بواسطة الإدارة التابعة لها.</p>
<p>Art. 40 : Les raisons de s'abstenir d'office. Les raisons mentionnées constituent des bases ou fondements qui justifient la demande de récusation du président et les membres de la Commission ainsi que du Commissaire de gouvernement : Si un de ceux-ci ou leur conjoint a un intérêt direct ou indirect dans l'affaire. Si un de ceux-ci est lié au fonctionnaire poursuivi par des liens familiaux du sang ou du mariage jusqu'au quatrième degré, même après la dissolution du mariage sur lequel cette parenté a été fondée. Si un de ceux-ci est lié au fonctionnaire poursuivi devant la Commission par les fiançailles. Si un de ceux-ci est, ou avait été, l'avocat ou le représentant légal du fonctionnaire poursuivi. Si un de ceux-ci a connu de l'affaire à un titre d'enquêteur ou d'inspecteur.</p>	<p>المادة 40 : أسباب التتحية عن النظر في القضية. تشكل الحالات التالية أساسا لطلب تحية رئيس المجلس أو العضو أو مفوض الحكومة عن النظر في القضية : إذا كان له أو لزوجته مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في القضية. إذا كان بينه وبين الموظف قرابة أو مصاهرة من عمود النسب أو من الحاشية لغاية الدرجة الرابعة، ولو بعد إنحلال الزواج الذي نتجت عنه المصاهرة. إذا كان خطيباً لموظفة محالة على الهيئة العليا للتأديب. إذا سبق أن كان ممثلاً قانونياً للموظف. إذا سبق له أن أجرى تحقيقاً أو تفتيشاً في المخالفة التي اقترنت بالإحالة على المجلس. إذا وجد بينه وبين الموظف عداوة موصوفة. إذا وجد بينه وبين الموظف أو أحد أقاربه أو مصاهريه لغاية الدرجة الرابعة دعوة مدنية أو جزائية في خلال السنوات الخمس السابقة.</p>

<p>S'il y a eu entre l'un de ceux-ci et le fonctionnaire poursuivi toutes manifestations assez graves pour faire suspecter son impartialité.</p> <p>S'il y a eu durant les cinq années précédentes un procès civil ou pénal entre l'un de ceux-ci ou un de leurs proches par le sang ou le mariage, jusqu'au quatrième degré de parenté.</p>	
<p>Art. 41 : La demande de renvoi.</p> <p>Le président de la Commission supérieure de discipline ou le membre ou le commissaire du gouvernement est obligé de demander lui-même d'office sa propre exclusion ou renvoi, par écrit, lorsqu'il a connaissance de l'existence, en sa personne, d'une cause de récusation.</p>	<p>المادة 41 : طلب التنحية. على الرئيس أو العضو أو مفوض الحكومة أن يطلب تنحيته خطياً في الحالات المبينة في المادة السابقة.</p>
<p>Art. 42 : La demande de récusation.</p> <p>Une demande de récusation ou de renvoi peut avoir lieu même dans des cas non mentionnés dans l'article précédent.</p>	<p>المادة 42 : إجازة طلب التنحية. يجوز طلب التنحية في الحالات المذكورة في المادة السابقة.</p>
<p>Art. 43 : Présenter la demande au Comité de la Commission.</p> <p>La demande de récusation ou de renvoi est soumise par écrit au Comité de la Commission supérieure de discipline qui délibère et statue sans impliquer le président ou le membre concerné. Il décide d'accepter ou de rejeter la demande par une décision motivée.</p>	<p>المادة 43 : تقديم طلب التنحية إلى هيئة المجلس. يقدم طلب التنحية خطياً إلى هيئة المجلس التي يعود إليها أمر النظر فيه دون أن يشترك فيها الرئيس أو العضو المقصود. وتقرر قبول الطلب أو رفضه بقرار معلل.</p>
<p>Art. 44 : Le délai de la demande.</p> <p>La demande de récusation ou de renvoi est soumise par écrit avant le début du procès. Cependant, si les raisons de la demande ne sont pas connues ou soulevées avant le début du procès, la demande peut être acceptée exceptionnellement dans les huit jours à compter de la date de soulevée ou de la connaissance de la raison.</p>	<p>المادة 44 : موعد تقديم طلب التنحية. يقدم طلب التنحية خطياً قبل بدء المحاكمة. أما إذا كان سبب التنحية لم يقع أو لم يعلم به إلا بعد بدء المحاكمة فيكون الطلب حرياً بالقبول إستثنائياً في خلال ثمانية أيام من تاريخ وقوع السبب أو العلم به.</p>
<p>Art. 45 : Le cas où la demande est injustifiée ou illicite.</p> <p>S'il s'avérait que la demande de récusation déposée par le fonctionnaire ou de son défenseur était injustifiée ou avait pour but de retarder illicitement le procès, la Commission aurait la faculté de prendre cela</p>	<p>المادة 45 : تقديم طلب تنحية بغير حق. إذا تبين أن طلب التنحية المقدم من الموظف أو وكيله كان بغير حق أو من أجل التأخير غير المشروع في المحاكمة يأخذ المجلس هذا الأمر بعين الإعتبار عند إصدار قراره النهائي في القضية المحالة عليه.</p>

<p>en considération lors du prononcé de la décision disciplinaire finale.</p>	
<p>Art. 53 : L'infraction durant le procès. Si le fonctionnaire, poursuivi devant la Commission supérieure de discipline ou le témoin, commet une infraction durant le procès, la Commission peut immédiatement le sanctionner conformément aux compétences dont elle jouit. Elle a le droit de convoquer, selon un procès-verbal, celui qui commet une infraction durant le procès – fonctionnaire ou non – aux instances juridiques compétentes si l'infraction commise est de nature pénale.</p>	<p>المادة 53 : إقرار الموظف مخالفة أثناء المحاكمة. إذا إقرت الموظف المحال على المجلس التأديبي العام أو الموظف الشاهد مخالفة أثناء المحاكمة، يمكن للمجلس محاكمته فوراً في المجالات الخاضعة لأصلاحته. وللمجلس أن يحيل، بموجب محضر، المخالف، موظفاً كان أو غير موظف، إلى المراجع القضائية المختصة إذا كانت مخالفته تؤلف جرماً جزائياً.</p>
<p>Art. 54 : L'enquête supplémentaire. S'il a prouvé durant le procès : Que le fonctionnaire poursuivi devant la Commission supérieure de discipline a commis une infraction qui n'est pas mentionnée dans le décret ou dans la décision de saisine. Qu'un autre fonctionnaire est complice de l'infraction objet de la saisine et qui n'est pas conféré devant la Commission supérieure de discipline. Qu'une autre infraction a eu lieu par un autre fonctionnaire non mentionné dans le décret ou dans la décision de saisine. La Commission supérieure de discipline peut demander au commissaire du gouvernement d'instruire ou de faire une enquête supplémentaire et de notifier les administrations concernées. Ainsi, elle peut demander cela directement de ces Administrations.</p>	<p>المادة 54 : التوسع في التحقيق. إذا تبين أثناء المحاكمة : أن الموظف المحال قد ارتكب مخالفة أخرى لم تذكر في الإحالة. أو أن لغيره من الموظفين علاقة في المخالفة موضوع الإحالة ولم يحل على المجلس بسببها . أو أن هناك مخالفة أخرى اقرت من قبل موظف آخر ولم يرد ذكرها في الإحالة. فلمجلس أن يطلب إلى مفوض الحكومة إجراء التحقيق أو التوسع فيه وإشعار الإدارات المختصة بالأمر لإتخاذ التدبير اللازم . كما له أن يطلب ذلك مباشرة من هذه الإدارات.</p>
<p>Art. 55 : Demander l'aide des Forces de sécurité intérieure. La Commission supérieure de discipline peut demander l'aide des Forces de sécurité intérieure afin de sécuriser les séances des audiences.</p>	<p>المادة 55 : إنتداب رجال قوة الأمن. للمجلس أن يطلب من المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي إنتداب عدد من رجال قوى الأمن للمحافظة على الأمن والنظام أثناء المحاكمات وتأمين الحراسة الدائمة.</p>

Annexe IV

Les articles pertinents du Code pénal libanais

<p>Art. 1 : Nulle infraction ne peut être sanctionnée par une peine, ou par une mesure de sûreté ou d'éducation, si elle n'était pas prévue par la loi au moment où elle fut commise. Ne seront pas retenus à la charge de l'inculpé les faits constitutifs d'une infraction, les actes de participation principale ou accessoire, qu'il aura accomplis avant que cette infraction ait été prévue par la loi.</p>	<p>المادة 1 : لا تفرض عقوبة ولا تدبير احترازي أو إصلاحي من أجل جرم لم يكن القانون قد نص عليه حين اقترافه. لا تؤخذ على المدعى عليه الأفعال التي تولف الجرم وأعمال الاشتراك الأصلي أو الفرعي التي أتتها قبل أن ينص القانون على هذا الجرم.</p>
<p>Article 3 : Toute loi qui modifie les conditions de l'incrimination dans un sens favorable au prévenu, s'applique aux infractions commises antérieurement à sa mise en vigueur, sauf au cas où une condamnation définitive a été prononcée.</p>	<p>المادة 3 : كل قانون يعدل شروط التجريم تعديلا ينفع المدعى عليه يطبق على الأفعال المقترفة قبل نفاذه ما لم يكن قد صدر بشأنها حكم مبرم.</p>
<p>Article 4 : Toute loi qui modifie le droit de poursuite s'applique aux infractions commises antérieurement si elle est plus favorable à l'inculpé. Si la loi nouvelle établit un délai pour l'exercice du droit de poursuite, ce délai ne commencera à courir que du jour de la mise en vigueur de cette loi. Si elle modifie un délai préétabli, celui-ci courra conformément à la loi ancienne sans qu'il puisse dépasser le délai prévu par la loi nouvelle compté à partir de la mise en vigueur de cette dernière loi.</p>	<p>المادة 4 : كل قانون يعدل حق الملاحقة يطبق على الجرائم السابقة له إذا كان أكثر مراعاة للمدعى عليه. إذا عين القانون الجديد مهلة لممارسة حق الملاحقة فلا تجري هذه المهلة إلا من يوم نفاذ القانون. وإذا عدل القانون مهلة موضوعه من قبل فهي تجري وفاقا للقانون القديم على أن لا يتجاوز مداها مهلة القانون الجديد محسوبة من يوم نفاذه.</p>
<p>Art. 6 : Nulle peine ne peut être prononcée si elle n'était pas prévue par la loi au moment où l'infraction fut commise. L'infraction est réputée commise dès que les actes d'exécution ont été accomplis, indépendamment du moment où le résultat a eu lieu.</p>	<p>المادة 6 : لا يقضي بأي عقوبة لم ينص القانون عليها حين اقتراف الجرم. يعد الجرم مقترفا حالما تتم أفعال تنفيذه، دون ما نظر إلى وقت حصول النتيجة.</p>

<p>Art. 147 : Les causes qui éteignent les condamnations pénales ou en font cesser ou suspendre l'exécution sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La mort du condamné. 2. L'amnistie. 3. La grâce. 4. Abrogé. 5. La réhabilitation. 6. La prescription. 7. Le sursis. 8. Abrogé. <p>A l'exception de la réhabilitation, le procureur général auprès de la Cour d'appel décide la déchéance des jugements prononcés, dans le cadre de ses compétences.</p>	<p>المادة 147 : إن الأسباب التي تسقط الأحكام الجزائية أو تمنع أو تعلق تنفيذها هي التالية :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. وفاة المحكوم عليه. 2. العفو العام. 3. العفو الخاص. 4. ملغاة. 5. إعادة الاعتبار. 6. مرور الزمن. 7. وقف التنفيذ. 8. ملغاة. <p>فيما خلا إعادة الاعتبار، يقرر النائب العام الاستئنافي إسقاط الأحكام الصادرة في نطاق صلاحيته.</p>
<p>Art. 150 : L'amnistie émane du pouvoir législatif. Elle éteint toute peine principale, accessoire ou complémentaire. Elle ne s'étend aux mesures de sûreté et aux mesures d'éducation qu'en vertu d'une disposition expresse de la loi qui l'accorde. Les amendes recouvrées et les choses confisquées en vertu de l'article 69 ne sont pas restituées.</p>	<p>المادة 150 : يصدر العفو العام عن السلطة التشريعية. ويسقط كل عقوبة أصلية كانت أو فرعية إضافية. ولا يشمل التدابير الاحترازية والتدابير الإصلاحية إلا إذا نص قانون العفو صراحة على ذلك. لا ترد الغرامات المستوفاة والأشياء المصادرة بمقتضى المادة 69.</p>
<p>Art. 159 : La réhabilitation peut être accordée par décision de justice à tout condamné à une peine criminelle ou délictuelle s'il satisfait aux conditions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Qu'un délai de sept ans ou de trois ans, selon qu'il a été condamné à une peine criminelle ou délictuelle, soit écoulé depuis qu'il a subi ou prescrit sa peine, et, le cas échéant, la mesure de sûreté privative de liberté qui l'accompagnait. <p>Si la peine prononcée est la dégradation civique, le délai court du jour où l'arrêt est devenu irrévocable et, en cas de condamnation à l'emprisonnement complémentaire, du jour de l'expiration de cette peine.</p>	<p>المادة 159 : كل محكوم عليه بعقوبة جنائية أو جناحية يمكن منحه إعادة الاعتبار بقرار قضائي إذا وفى الشروط التالية :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. أن يكون قد انقضى سبع سنوات في الجناية وثلاث سنوات في الجنحة على تنفيذ العقوبة وما قد يلزمها من تدبير احترازي مانع للحرية أو على سقوطها عنه بمرور الزمن. إذا كانت العقوبة المقضي بها هي التجريد المدني جرت المدة منذ اليوم الذي أصبح فيه القرار مبرما وعند الحكم بالحبس الإضافي منذ انقضاء أجل هذه العقوبة. إذا كانت العقوبة المقضي بها هي الغرامة جرت المدة منذ يوم الأداء أو انقضاء أجل الحبس المستبدل. إذا كان المحكوم عليه مكررا بالمعنى القانوني أو سبق له أن منح إعادة الاعتبار ضوعفت المدة. 2. ألا يكون صدر بحقه حكم لاحق بعقوبة جنائية أو جناحية. كل حكم لاحق بإحدى هاتين العقوبتين يقطع مجرى المدة. 3. إن تكون الالتزامات المدنية التي ينطوي عليها الحكم قد نفذت أو أسقطت أو مر عليها الزمن أو أن يثبت المحكوم

<p>Si la peine prononcée est l'amende, le délai court du jour du paiement ou de l'expiration de l'emprisonnement substitué.</p> <p>Lorsque le condamné est en état de récidive légale, ou a bénéficié d'une précédente réhabilitation, le délai est porté au double.</p> <p>2. Qu'il n'ait pas encouru une condamnation nouvelle à une peine criminelle ou délictuelle.</p> <p>Toute nouvelle condamnation à l'une de ces peines interrompt le cours du délai.</p> <p>3. Que les sanctions civiles portées dans la sentence de condamnation aient été exécutées, remises ou prescrites, ou que le condamné établisse avoir été hors d'état de s'en acquitter.</p> <p>Le banqueroutier doit justifier du paiement du passif en capital, intérêt et frais, ou de la remise qui lui en a été faite.</p> <p>4. Qu'il soit établi, tant par les registres des lieux de détention que par une enquête sur la conduite du condamné après sa libération, qu'il s'est effectivement amendé.</p>	<p>عليه أنه كان في حالة لم يتمكن معها من القيام بتلك الالتزامات.</p> <p>على المفلس أن يثبت أنه قضى الدين أصلاً وفائدة ونفقات أو أنه أعفي منه.</p> <p>4. أن يتبين من سجلات السجن ومن تحقيق عن سيرة المحكوم عليه بعد الإفراج عنه أنه صلح فعلاً.</p>
<p>Art. 160 :</p> <p>Tout condamné à une peine délictuelle privative restrictive de liberté sera réhabilité de plein droit s'il n'a pas encouru dans un délai de sept ans compté du jour de l'expiration de sa peine une condamnation nouvelle à l'emprisonnement, à la résidence forcée ou à une peine plus grave.</p> <p>Tout condamné à l'amende délictuelle sera réhabilité de plein droit s'il n'a pas encouru une condamnation nouvelle à l'amende délictuelle ou à une peine plus grave dans un délai de cinq ans compté à partir du paiement ou de l'expiration de l'emprisonnement substitué.</p>	<p>المادة 160 :</p> <p>كل محكوم عليه بعقوبة جناحية مانعة أو مقيدة للحرية يعاد اعتباره حكماً إذا لم يقض عليه في خلال سبع سنوات منذ انقضاء عقوبته بحكم آخر بالحبس أو بالإقامة الجبرية أو بعقوبة أشد.</p> <p>كل محكوم عليه بالغرامة الجناحية يعاد اعتباره حكماً إذا لم يقض عليه بحكم آخر بالغرامة الجناحية أو بعقوبة أشد من خلال خمس سنوات منذ الأداء أو انتهاء مدة الحبس المستبدل.</p>
<p>Art. 182 :</p> <p>Un même fait ne peut donner lieu qu'à une poursuite.</p> <p>Toutefois si après une première poursuite l'aggravation des conséquences délictueuses du fait le rend susceptible d'une qualification plus grave, il sera poursuivi sous la nouvelle incrimination et la peine la plus forte sera</p>	<p>المادة 182 :</p> <p>لا يلاحق الفعل الواحد إلا مرة واحدة.</p> <p>غير أنه إذا تفاقمت نتائج الفعل الجرمية بعد الملاحقة الأولى فأصبح قابلاً لوصف أشد لوفق بهذا الوصف وأنفذت العقوبة الأشد دون سواها، فإذا كانت العقوبة المقضي بها سابقاً قد أنفذت أسقطت من العقوبة الجديدة.</p>

<p>seule subie. Si la peine antérieurement prononcée était exécutée, elle sera imputée sur la nouvelle peine.</p>	
<p>Art. 185 : Il n'y a pas d'infraction lorsque le fait a été accompli en vertu d'une disposition de la loi ou sur l'ordre légitime de l'autorité. Si l'ordre donné est illégal et que la loi ne lui permette pas de vérifier la légalité de cet ordre, l'agent l'exécutant n'est pas sanctionné. Est également considéré légitime, l'ordre donné, par écrit, par :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le président du comité de l'inspection judiciaire. 2. Le président du comité de l'inspection centrale. 3. Le directeur général des forces de sécurité intérieure. 4. Le directeur de la Sûreté Générale. <p>Chacun selon ses attributions. A un fonctionnaire, de paraître participer à l'un des crimes de corruption sanctionnés par les articles 351 à 356 du Code pénal, et ce en vue de découvrir les auteurs de ces crimes, à la condition que cette participation soit justifiée pour prouver ce genre de crimes et que l'action du fonctionnaire chargé de cette mission ne dépasse pas le but poursuivi.</p>	<p>المادة 185 : لا يعد جريمة الفعل المرتكب انفاذا لنص قانوني أو لأمر شرعي صادر عن السلطة. وإذا كان الأمر الصادر غير شرعي برر الفاعل إذا لم يجز القانون له أن يتحقق من شرعيته. يعتبر أيضا من الأوامر الشرعية الأمر الخطي المعطى من :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. رئيس هيئة التفتيش القضائي. 2. رئيس هيئة التفتيش المركزي. 3. مدير عام قوى الأمن الداخلي. 4. مدير عام الأمن العام. <p>كل ضمن صلاحيته. إلى موظف بالتظاهر في الإسهام في جريمة من جرائم الرشوة المعاقب عليها في المواد من 351 إلى 356 من قانون العقوبات بغية اكتشاف مرتكبي هذه الجرائم، شرط أن يكون مبرر هذا الإسهام ضبط هذا النوع من الجرائم وأن لا يتعدى نشاط المكلف بهذا الأمر الغاية المتوخاة.</p>
<p>Art. 200 : Toute tentative de crime, manifestée par des actes tendant directement à le commettre, si elle n'a été suspendue que par des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur, sera considérée comme le crime même. Toutefois les peines portées par la loi pourront être abaissées ainsi qu'il suit :</p> <p>A la peine de mort pourront être substitués les travaux forcés à perpétuité ou pour sept à vingt ans ; Aux travaux forcés à perpétuité, les travaux forcés à temps pour cinq ans au moins et à la détention perpétuelle, la détention à temps pour cinq ans au moins ;</p>	<p>المادة 200 : كل محاولة لارتكاب جنائية بدأت بأفعال ترمي مباشرة إلى اقترافها تعتبر كالجنائية نفسها إذا لم يحل دون إتمامها سوى ظروف خارجة عن إرادة الفاعل. على أنه يمكن أن تخفض العقوبات المعينة في القانون على الوجه الآتي :</p> <p>يمكن أن تستبدل عقوبة الإعدام بالأشغال الشاقة المؤبدة أو بالأشغال الشاقة المؤقتة من سبع سنوات إلى عشرين سنة. وأن تستبدل الأشغال الشاقة المؤبدة بالأشغال الشاقة المؤقتة لخمس سنوات على الأقل. وأن تستبدل الاعتقال المؤبد بالاعتقال المؤقت لخمس سنوات على الأقل. ويمكن أن يحط من أي عقوبة أخرى من النصف إلى الثلثين. ومن شرع في فعل ورجع عنه مختارا لا يعاقب إلا للأفعال التي اقترفها وكانت تشكل بحد ذاتها جرائم.</p>

<p>Toute autre peine pourra être réduite de moitié jusqu'aux deux tiers. Si l'auteur de la tentative suspend volontairement son action, il ne sera puni que pour les actes accomplis qui, par eux-mêmes, constituent une infraction.</p>	
<p>Art. 201 : Lorsque tous les actes tendant à la perpétration du crime auront été accomplis, mais auront manqué leur effet par suite de circonstances indépendantes de la volonté de leur auteur, les peines pourront être abaissées ainsi qu'il suit : A la peine de mort pourront être substitués les travaux forcés à perpétuité, ou les travaux forcés à temps pour dix ans à vingt ans ; Aux travaux forcés à perpétuité, les travaux forcés à temps pour sept ans à vingt ans ; A la détention perpétuelle, la détention à temps pour sept ans à vingt ans. Toute autre peine pourra être réduite jusqu'à la moitié. Les peines portées au présent article pourront être réduites jusqu'aux deux tiers, si l'agent a empêché volontairement le résultat de son action.</p>	<p>المادة 201 : إذا كانت جميع الأعمال الرامية إلى اقتراف جناية قد تمت غير أنها لم تقض إلى مفعول بسبب ظروف لا علاقة لها بإرادة الفاعل أمكن تخفيض العقوبات على الوجه الآتي : يمكن أن يستبدل الإعدام بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة من عشر سنوات إلى عشرين سنة. و ان تستبدل الأشغال الشاقة المؤبدة بالأشغال الشاقة المؤقتة من سبع سنوات إلى عشرين سنة. وأن يستبدل الاعتقال المؤبد بالاعتقال المؤقت من سبع سنوات إلى عشرين سنة ويمكن أن يحط من أي عقوبة أخرى حتى نصفها. يمكن أن تخفف العقوبات المذكورة في هذه المادة حتى الثلثين إذا حال الفاعل بمحض إرادته دون نتيجة فعله.</p>
<p>Art. 212 : L'auteur d'une infraction est celui qui en a réalisé les éléments constitutifs ou qui a coopéré directement à leur exécution.</p>	<p>المادة 212 : فاعل الجريمة هو من أبرز إلى حيز الوجود العناصر التي تؤلف الجريمة أو ساهم مباشرة في تنفيذها.</p>
<p>Art. 213 : Chacun des co-auteurs d'une infraction est passible de la peine qui y est attachée par la loi. Est aggravée dans les conditions posées par l'article 257 la peine de celui qui a organisé la coopération à l'infraction ou dirigé l'activité des personnes qui y ont participé.</p>	<p>المادة 213 : كل شريك في الجريمة عرضة للعقوبة المعينة لها في القانون. تشدد وفاقا للشروط الواردة في المادة 257 عقوبة من نظم أمر المساهمة في الجريمة أو أدار عمل من اشتركوا فيها.</p>
<p>Art. 226 : N'est pas punissable le fonctionnaire ou le préposé du gouvernement qui a ordonné ou commis un acte incriminé par la loi, s'il a cru, par suite d'une erreur de fait, obéir à un ordre légitime de ses supérieurs pour des objets de leur ressort sur lesquels il leur était dû obéissance.</p>	<p>المادة 226 : لا يعاقب الموظف العام، أو العامل، أو المستخدم في الحكومة الذي أمر بإجراء فعل أو أقدم على فعل يعاقب عليه القانون إذا اعتقد لسبب غلط مادي أنه يطيع أمر رؤسائه المشروع في أمور داخلية في اختصاصهم وجبت عليه طاعتهم فيها.</p>

<p>Art. 340 : Seront passibles de la dégradation civique tous fonctionnaires tous fonctionnaires liés à l'Etat cessent collectivement le travail ou s'accordent à cesser le travail ou présentent leur démission dans des conditions susceptible d'entraver le fonctionnement d'un service public.</p>	<p>المادة 340 : يستحق التجريد المدني الموظفون الذين يربطهم بالدولة عقد عام إذا أقدموا متفقين على وقف أعمالهم أو اتفقوا على وقفها أو على تقديم استقالتهم في أحوال يتعرقل معها سير إحدى المصالح العامة.</p>
<p>Art. 373 : Le fonctionnaire dans les administrations ou les établissements publics ou les municipalités qui, sans aucune raison légitime, aura commis une négligence dans l'exercice de ses fonctions, ou n'aura pas exécuté les ordres à lui donnés légalement par son supérieur sera puni d'une peine allant jusqu'à deux ans d'emprisonnement et d'une amende de deux cent mille à un million de livres libanaises ou de l'une de ces deux peines. S'il est résulté de ce fait un préjudice pour les intérêts des administrations, des établissements et des municipalités concernés, la peine est aggravée selon le texte de l'article 257 et le coupable peut être passible d'une amende égale à la valeur du dommage.</p>	<p>المادة 373 : إذا ارتكب الموظف في الإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات دون سبب مشروع إهمالا في القيام بوظيفته أو لم ينفذ الأوامر القانونية الصادرة إليه عن رئيسه عوقب بالحبس حتى سنتين وبالغرامة من مائتي ألف ليرة إلى مليون ليرة أو بإحدى هاتين العقوبتين. وإذا نجم عن هذا الفعل ضرر بمصالح الإدارات والمؤسسات والبلديات المعنية تشدد العقوبة وفقا لنص المادة 257، ويمكن أن يحكم عليه بغرامة تعادل قيمة الضرر.</p>
<p>Art. 579 : Quiconque ayant, à raison de son état, de sa fonction, de sa profession ou de son art, connaissance d'un secret, le révélera sans juste motif, ou bien l'utilisera à son profit personnel ou au profit d'un tiers sera puni, si le fait est susceptible de causer un préjudice même moral, d'un emprisonnement d'un an au plus et d'une amende qui n'excèdera pas les quatre cent mille livres.</p>	<p>المادة 579 : من كان بحكم وضعه أو وظيفته أو مهنته أو فنه، على علم بسر وأفشاه دون سبب شرعي أو استعمله لمنفعته الخاصة أو لمنفعة آخر عوقب بالحبس سنة على الأكثر وبغرامة لا تتجاوز الأربعمائة ألف ليرة إذا كان الفعل من شأنه أن يسبب ضررا ولو معنويا.</p>
<p>Art. 580 : Sera puni de deux mois à deux ans d'emprisonnement tout individu attaché au service des postes et télégraphes qui, abusant de cette qualité, prendra connaissance d'une correspondance close, ou bien supprimera ou détournera une correspondance quelconque ou en communiquera le contenu à une personne autre que le destinataire.</p>	<p>المادة 580 : يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين كل شخص ملحق بمصلحة البريد والبرق يسيء استعمال صفته هذه بأن يطلع على رسالة مختومة أو يتلف أو يختلس إحدى الرسائل أو يفضي بمضمونها إلى غير المرسل إليه. وتنزل العقوبة نفسها بمن كان ملحقا بمصلحة الهاتف وأفشى مخابرة هاتفية اطلع عليها بحكم وظيفته أو عمله.</p>

<p>La même peine sera encourue par tout individu attaché au service des téléphones qui révélera, sans juste motif, une communication téléphonique dont il a eu connaissance à raison de sa fonction ou de son emploi.</p>	
---	--

Annexe V

Les articles pertinents du Code de procédure pénale libanais

<p>Art. 5 : L'action publique, ayant pour objet la poursuite des auteurs des infractions et ceux qui y participent, et l'application des peines et des mesures prises à leur encontre, est engagée par les magistrats du ministère public désignés par le présent code. L'action civile en réparation du dommage causé par une infraction appartient à toute personne lésée. Toute personne visée par une action publique a la qualité de défendeur, plus spécialement de prévenu si elle est poursuivie pour délit, et d'accusé si elle est accusée de crime.</p>	<p>المادة 5 : إن دعوى الحق العام، الرامية إلى ملاحقة مرتكبي الجرائم والمساهمين فيها وإلى تطبيق العقوبات والتدابير في حقهم، منوطة بقضاة النيابة العامة المعنيين في هذا القانون. أما دعوى الحق الشخصي بالتعويض عن الضرر الناتج عن الجرائم فهي حق لكل متضرر. كل شخص تقام عليه دعوى الحق العام يسمى مدعى عليه، ويسمى ظنياً إذا ظن فيه بجنحة ومتهماً إذا إتهم بجناية.</p>
<p>Art. 6 : Le ministère public exerce l'action publique. Il ne peut ni y renoncer ni proposer une transaction. L'action civile peut être exercée en même temps que l'action publique et devant la même juridiction. L'action civile peut aussi être exercée séparément devant une juridiction civile.</p>	<p>المادة 6 : تتولى النيابة العامة مهام ممارسة دعوى الحق العام. ولا يجوز لها أن تتنازل عنها أو أن تصالح عليها. يجوز إقامة دعوى الحق الشخصي تبعاً لدعوى الحق العام أمام المرجع القضائي المقامة لديه هذه الدعوى كما يجوز إقامتها على حدة أمام المرجع المدني.</p>
<p>Art. 25 : Le ministère public près la Cour d'appel prend connaissance des infractions par un ou plusieurs des moyens suivants : a. Les investigations qu'il mène d'initiative ; b. Les rapports qui lui parviennent de l'autorité officielle ou d'un fonctionnaire ayant eu connaissance d'une infraction dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de celles-ci. Il peut mener l'enquête au sein des Administrations et services publics, sans pour autant jouir du droit d'engager des poursuites ; c. Les recherches préliminaires effectuées par la police judiciaire lorsqu'elle est chargée d'enquêter sur des infractions, ainsi que les procès-verbaux qu'elle en dresse ;</p>	<p>المادة 25 : تطلع النيابة العامة على الجرائم بوسيلة أو أكثر من الوسائل الآتية : أ. التحقيقات التي تجريها بنفسها. ب. التقارير التي ترددها من السلطة الرسمية أو من موظف علم بوقوع جريمة أثناء قيامه بوظيفته أو في معرض أو مناسبة قيامه بها. وله حق إجراء التحقيق في الإدارات والمؤسسات العامة دون الحق بالادعاء. ج. الاستقصاءات الأولية التي تقوم بها الضابطة العدلية عند تكليفها بتقصي الجرائم والمحاضر التي تضعها عند علمها بوقوعها. د. الشكاوى والأخبار التي ترددها مباشرة أو بواسطة النيابة العامة التمييزية أو مساعدتها. هـ. أي وسيلة مشروعة تتيح لها الحصول على معلومات عن الجريمة.</p>

<p>d. Les plaintes et dénonciations qui lui parviennent directement ou par l'intermédiaire du procureur général près la Cour de cassation ou l'un de ses substituts ; e. Tout autre moyen légal lui permettant d'obtenir des renseignements sur l'infraction.</p>	
<p>Art. 47 : En leur qualité d'auxiliaires de justice, les officiers de police judiciaire exécutent les missions que le ministère public leur confie. Ils enquêtent sur les infractions non flagrantes, collectent les informations les concernant, effectuent des recherches en vue d'en identifier les auteurs ou les participants criminels et rassemblent des charges à leur rencontre au moyen de la saisie des pièces à conviction, du prélèvement de traces et indices sur les lieux des infractions et de l'examen scientifique et technique des prélèvements, ainsi que du recueil des dépositions des témoins, sans les soumettre au serment et des déclarations de suspects et de personnes visées par des plaintes. Lorsque ces personnes refusent de faire des déclarations ou choisissent de garder le silence, mention en est portée sur le procès-verbal. Les officiers de police judiciaire ne peuvent dans ce cas les contraindre à parler ou les interroger, sous peine de nullité des déclarations recueillies. Les officiers de police judiciaire informent le ministère public de toutes les mesures qu'ils effectuent et se conforment à ses instructions. Ils ne peuvent pas procéder à la perquisition d'un domicile ou à la fouille d'une personne sans l'autorisation préalable du ministère public. S'ils obtiennent cette autorisation, ils se conforment aux règles que la loi impose au procureur général en cas d'infractions flagrantes. Sont réputées nulles toutes perquisitions ou fouilles que ces officiers effectuent en violation de ces règles. Toutefois, seul cet acte de perquisition ou de fouille est entaché de</p>	<p>المادة 47 : يتولى الضباط العدليين، بوصفهم مساعدي النيابة العامة، المهام التي تكلفهم النيابة العامة فيها استقصاء الجرائم غير المشهودة وجمع المعلومات عنها والقيام بالتحريات الرامية إلى كشف فاعليها والمساهمين في ارتكابها وجمع الأدلة عليهم، بما يستلزم ذلك من ضبط المواد الجرمية وإجراء كشوفات حسية على أماكن وقوع الجرائم ودراسات علمية وتقنية على ما خلفته من آثار ومعالم ومن سماع لإفادات الشهود دون تحليفهم اليمين ولأقوال المشكو منهم أو المشتبه فيهم. إن امتنعوا أو التزموا الصمت فيشار إلى ذلك في المحضر ولا يحق لهم إكراههم على الكلام أو استجوابهم تحت طائلة بطلان افادتهم. عليهم أن يطلعوا النيابة العامة على ما يقومون به من إجراءات وينقيدوا بتعليماتها ولا يحق لهم تفتيش منزل أو شخص إلا بعد حصولهم على إذن مسبق من النيابة العامة. في حال الإذن لهم بالتفتيش عليهم أن يراعوا الأصول التي حددها القانون للنائب العام في الجريمة المشهودة. كل تفتيش يجرونه، خلافاً لهذه الأصول، يكون باطلاً، غير أن الإبطال يقتصر على معاملة التفتيش ولا يتعداه إلى غيرها من الإجراءات المستقلة عنها. يحضر عليهم احتجاز المشتبه فيه في نظاراتهم إلا بقرار من النيابة العامة وضمن مدة لا تزيد على ثمان وأربعين ساعة. يمكن تمديد هذه المدة ماثلة فقط بناءً على موافقة النيابة العامة. تحسب فترة احتجازه من مدة توقيفه. يتمتع المشتبه فيه أو المشكو منه، فور احتجازه لضرورات التحقيق، بالحقوق الآتية : 1. الاتصال بأحد أفراد عائلته أو بصاحب العمل أو بمحام يختاره أو بأحد معارفه. 2. مقابلة محام يعينه بتصريح يدون على المحضر دون الحاجة إلى وكالة منظمة وفقاً للأصول. 3. الاستعانة ب مترجم محلف إذا لم يكن يحسن اللغة العربية. 4. تقديم طلب مباشر، أو بواسطة وكيله أو أحد أفراد عائلته إلى النائب العام، بعرضه على طبيب لمعاينته. يعين النائب العام له طبيباً فور تقديم الطلب إليه. على الطبيب أن يجري المعاينة دون حضور أي من الضباط العدليين، وأن يرفع تقريره إلى النائب العام في مدة لا</p>

nullité, à l'exclusion des mesures qui ne s'y rapportent pas.

Les officiers de police judiciaire ne peuvent placer un suspect en garde à vue au poste que sur décision du ministère public et pour une durée ne dépassant pas quarante-huit heures, renouvelable une seule fois sur accord du ministère public.

La période de détention commence à courir à partir du moment de l'arrestation.

Le suspect ou la personne visée par une plainte jouit des droits suivants dès sa garde à vue pour les besoins de l'enquête :

1. Communiquer avec un membre de sa famille, son employeur, un avocat de son choix ou une de ses connaissances ;
2. S'entretenir avec un avocat qu'il désigne par déclaration consignée dans le procès-verbal, sans qu'il soit nécessaire d'établir une procuration en bonne et due forme ;
3. Bénéficier de l'assistance d'un interprète assermenté s'il ne maîtrise pas la langue arabe ;

4. Demander directement au procureur général, ou par l'intermédiaire de son avocat ou d'un membre de sa famille, l'autorisation d'être examiné par un médecin. Le procureur général désigne un médecin dès qu'il reçoit la demande. Le médecin procède à l'examen en l'absence des officiers de police judiciaire. Il transmet son rapport au procureur général dans un délai n'excédant pas vingt-quatre heures. Une copie du rapport est également transmise par le procureur au requérant. Il appartient à la personne placée en garde à vue ainsi qu'aux personnes susmentionnées de demander un nouvel examen médical si la période de garde à vue est prolongée.

La police judiciaire informe le suspect des droits susmentionnés dès sa mise en garde à vue et porte cette formalité sur le procès-verbal.

تتجاوز الأربع والعشرين ساعة. يبلغ النائب العام المستدعي نسخة عن هذا التقرير فور تسلمه إياه، وللمحتجز ولأبي ممن سبق ذكرهم، إذا مدد احتجازه، تقديم طلب معاينة جديدة. على الضابطة العدلية أن تبلغ المشتبه فيه، فور احتجازه، بحقوقه المدونة آنفاً وأن تدون هذا الإجراء في المحضر.

<p>Art. 49 : Le procureur général peut se charger lui-même de l'instruction préliminaire. Si tel est le cas, le suspect peut bénéficier de la présence de son avocat pendant son interrogatoire. Lorsque hormis l'interrogatoire du suspect ou de la personne visée par une plainte, le procureur général ne se charge pas lui-même de l'enquête, il contrôle les mesures d'instruction préliminaire effectuées par l'officier de police judiciaire. Si l'infraction en question constitue un crime ou si elle constitue un délit nécessitant un supplément d'enquête, il en saisit le juge d'instruction. Lorsque l'enquête sur le délit s'avère suffisante, le procureur général saisit le juge unique compétent.</p>	<p>المادة 49 : للنائب العام أن يتولى التحقيق الأولي بنفسه. إذا فعل فيكون لوكيل المشتبه فيه أن يحضر مع موكله أثناء استجوابه. ما خلا استجواب المشتبه فيه أو المشكو منه إذا لم يتول التحقيق بنفسه فإنه يدقق في التحقيقات الأولية التي يجريها الضابط العدلي. إذا وجد أن الجريمة من نوع الجنائية أو أنها جنحة تستلزم التوسع في التحقيق فيدعي بها أمام قاضي التحقيق. إذا كان التحقيق في الجنحة كافياً فيدعي بها أمام القاضي المنفرد المختص.</p>
<p>Art. 50 : Le procureur général peut décider le classement de l'enquête préliminaire s'il conclut que le fait ne constitue pas une infraction ou qu'il n'existe pas de preuves suffisantes quant à la commission de l'infraction, ou encore si l'action publique s'est éteinte par l'une des causes énoncées à l'article 10 du présent code. Le procureur général qui exerce l'action publique dans une affaire ne peut instruire ni juger l'affaire.</p>	<p>المادة 50 : للنائب العام أن يقرر حفظ أوراق التحقيق الأولي إذا تبين له أن الفعل لا يؤول جريمة أو أن الأدلة على وقوع الجريمة غير كافية أو أن الدعوى العامة قد سقطت لسبب من الأسباب المنصوص عليها في المادة 10 من هذا القانون. لا يحق للنائب العام الذي أدي في قضية ما أن يتولى التحقيق أو الحكم فيها.</p>
<p>Art. 52 : Le juge d'instruction ne peut refuser d'instruire une affaire dont il est saisi. Il peut toutefois proposer de s'abstenir d'office. Les parties peuvent également demander sa récusation. Pareilles demandes d'abstention ou de récusation sont examinées conformément aux règles du code de procédure civile. Si pour une cause quelconque, un juge d'instruction est empêché d'exercer ses fonctions, le premier président de la Cour d'appel les confie à un autre juge. Le juge d'instruction chargé d'enquêter sur une affaire ne peut ni la juger ni participer à son jugement.</p>	<p>المادة 52 : لا يجوز لقاضي التحقيق الذي تحال إليه الدعوى أن يرفض التحقيق فيها. إنما يحق له أن يعرض تنحيه عن النظر فيها. يحق لكل من أطراف النزاع أن يطلب رده. تطبق على كل من طلب التنحي والرد القواعد الواردة في هذا الشأن في قانون أصول المحاكمات المدنية. إذا حال مانع ما دون قيام قاضي التحقيق بوظيفته فينتدب الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف قاضياً للقيام بها. لا يجوز لقاضي التحقيق الذي يتولى التحقيق في قضية ما أن يحكم فيها أو أن يشترك في الحكم فيها.</p>

<p>Art. 59 : En dehors des infractions flagrantes, le juge d'instruction ne peut commencer à instruire que s'il est saisi de l'action publique sur réquisitoire introductif du ministère public, sur plainte directe de la personne lésée avec constitution de partie civile, ou sur décision portant règlement de juges ou renvoi d'une juridiction à l'autre.</p>	<p>المادة 59 : لا يحق لقاضي التحقيق أن يباشر التحقيق، خارج حالة الجريمة المشهوددة، إلا إذا وضع يده على الدعوى العامة بناءً على ادعاء النيابة العامة أو على شكوى مباشرة يتخذ فيها المدعي المتضرر صفة الادعاء الشخصي أو على قرار تعيين المرجع أو قرار نقل الدعوى.</p>
<p>Art. 61 : Dans le cadre de l'ensemble des mesures d'instruction qu'il entreprend aux fins de la manifestation de la vérité, le juge d'instruction doit recourir à des moyens légaux. Il consigne par écrit l'ensemble des mesures qu'il entreprend. Si l'enquête nécessite de procéder à une constatation de visu sur les lieux de l'infraction, le juge d'instruction s'y transporte en compagnie du greffier de sa section. Il avise le procureur général de son transport sans être tenu de l'attendre, et procède aux constatations conformément aux règles en vigueur.</p>	<p>المادة 61 : يلزم قاضي التحقيق باتباع الوسائل المشروعة أثناء قيامه بجميع الإجراءات التحقيقية التي تؤدي إلى كشف الحقيقة. عليه أن يثبت خطأ كل ما يجريه منها. إذا استدعى التحقيق إجراء كشف حسي على موقع الجريمة فينتقل قاضي التحقيق إليه مصطحباً معه كاتب دائرته. يعلم النائب العام بانتقاله دون أن ينتظره ويجري الكشف وفقاً للأصول.</p>
<p>Art. 68 : Toute personne lésée par un crime ou un délit peut déposer une plainte avec constitution de partie civile directement devant le premier juge d'instruction dans le ressort duquel se trouve le lieu de l'infraction, le lieu de l'arrestation du défendeur ou son lieu de résidence La plainte est enregistrée au greffe du premier juge d'instruction, qui requiert de son déposant qu'il verse un acompte provisoire sur frais et dépens dont le montant ne saurait dépasser un pour cent de la valeur du litige. Il impose en outre au plaignant de nationalité étrangère de déposer, en espèces ou sous forme immobilière, une caution dont il fixe le montant par ordonnance. Le plaignant est exempt du versement de l'acompte si l'acte objet de l'action est qualifié de crime. S'il s'agit d'un délit, le juge d'instruction peut dispenser le plaignant du versement de</p>	<p>المادة 68 : لكل متضرر من جناية أو جنحة أن يتقدم بشكوى مباشرة إلى قاضي التحقيق الأول التابع له محل وقوع الجريمة أو مقام المدعى عليه أو مكان إلقاء القبض عليه وأن يتخذ فيها صفة الادعاء الشخصي. تسجل الشكوى في قلم قاضي التحقيق الأول الذي يقرر تكليف مقدمها بدفع سلفة معجلة تتضمن الرسوم والنفقات القضائية على أن لا تزيد عن واحد بالمائة من قيمة الدعوى. وعلاوة على ذلك يكلف الشاكي، إذا كان أجنبياً، بأن يقدم كفالة نقدية أو عقارية يعين في قراره مقدارها. يعفى الشاكي من دفع السلفة إذا كان الفعل المدعى به من نوع الجناية. إذا كان الفعل من نوع الجنحة يمكن لقاضي التحقيق أن يعفى الشاكي من دفع السلفة إذا كان وضعه المالي لا يمكنه من ذلك. له أيضاً أن يعفى الشاكي الأجنبي من دفع الكفالة للسبب نفسه بقرار معلل. إن الشكوى التي يتخذ فيها الشاكي صفة الادعاء الشخصي ويدفع ما يكلف به، ما لم يعف منه، تحرك دعوى الحق العام تلقائياً. إذا لم يتوافر فيها أحد هذين الشرطين فتعد بمثابة اخبار وتحال إلى النائب العام ليتخذ موقفاً من تحريك الدعوى العامة.</p>

<p>L'acompte si sa situation financière ne le lui permet pas. Il peut également dispenser le plaignant de nationalité étrangère du versement de la caution pour le même motif et par ordonnance motivée.</p> <p>L'action publique est mise automatiquement en mouvement par le dépôt de plainte avec constitution de partie civile et le versement des frais, sauf dispense. Si ces deux conditions ne sont pas remplies, la plainte est considérée comme une dénonciation et est renvoyée devant le procureur général qui décide de mettre ou non l'action publique en mouvement.</p> <p>Le plaignant peut se désister de sa plainte. S'il se désiste dans les deux jours qui suivent le dépôt de sa plainte, il est dispensé de verser les frais de désistement. Son désistement n'a d'effet sur le cours de l'action publique que dans les cas où l'extinction de l'action civile emporte extinction de l'action publique.</p>	<p>للشاكلي أن يرجع عن دعواه. إن فعل ذلك، في خلال يومي عمل من تاريخ شكواه، فلا يلزم النفقات اللاحقة لرجوعه. لا يؤثر رجوعه على سير الدعوى العامة إلا في الدعاوى التي يؤدي فيها إسقاط دعوى الحق الشخصي إلى إسقاط دعوى الحق العام.</p>
<p>Art. 69 :</p> <p>Le premier juge d'instruction instruit personnellement la plainte directe mais peut la renvoyer devant un autre juge d'instruction de sa juridiction.</p> <p>Le juge saisi de la plainte directe ouvre l'information, après demande de l'avis du ministère public près la Cour d'appel entendu. Il n'est toutefois pas tenu de suivre son avis si celui-ci refuse de soutenir l'action publique mise en mouvement par l'action civile conformément au quatrième alinéa de l'article 68 du présent code. Il signifie au défendeur une copie de la plainte et de ses annexes vingt-quatre heures au moins avant son interrogatoire.</p>	<p>المادة 69 :</p> <p>يستطلع قاضي التحقيق الأول شخصياً بالتحقيق في الشكوى المباشرة وله أن يحيلها إلى أحد قضاة التحقيق في دائرته.</p> <p>يباشر القاضي الواضع يده على الشكوى المباشرة التحقيق فيها بعد أن يستطلع رأي النيابة العامة الاستئنافية. غير أنه لا يتقيد برأيها إذا تضمن رفض السير بالدعوى العامة السابق تحريكها بالادعاء الشخصي وفقاً لأحكام الفقرة الرابعة من المادة 68 من هذا القانون. عليه أن يبلغ نسخة عن الشكوى ومربوطاتها إلى المدعى عليه قبل أربع وعشرين ساعة على الأقل من استجوابه.</p>
<p>Art. 74 :</p> <p>Le juge d'instruction procède à la vérification de l'identité du défendeur en lui demandant son nom, prénom, âge et lieu de naissance, le nom de son père et de sa mère, son domicile, sa situation sociale et familiale et ses antécédents judiciaires. Il peut recourir à l'assistance de spécialistes de la santé</p>	<p>المادة 74 :</p> <p>على قاضي التحقيق أن يتحقق من شخصية المدعى عليه فيثبت اسمه ولقبه وعمره ومكان ولادته وإسمي والديه ومحل إقامته ووضعه الاجتماعي والعائلي وسوابقه القضائية. له أن يستعين بالاختصاصيين في الطب النفسي كما في الطب العضوي في مجال التأكد من شخصية المدعى عليه. إذا طلب هذا الأخير أو وكيله معاينته نفسياً</p>

<p>mentale et physique dans le cadre de cette vérification. Si le défendeur ou son avocat demande à ce qu'il bénéficie d'examens mentaux ou physiques, le juge d'instruction ne peut rejeter la demande que par ordonnance motivée.</p>	<p>أو جسدياً فلا يحق لقاضي التحقيق أن يرفض طلبه إلا بقرار معلل.</p>
<p>Art. 76 : Lors de la première comparution du défendeur devant lui, le juge d'instruction l'informe de l'infraction qui lui est imputée en lui en résumant les faits et en lui présentant les charges et suspicions qui pèsent contre lui afin qu'il puisse les réfuter et se défendre. Le juge d'instruction n'est pas tenu de lui fournir la qualification juridique des faits. Le juge d'instruction informe le défendeur de ses droits, notamment celui de se faire assister par un seul avocat pendant l'interrogatoire. L'omission par le juge d'instruction d'informer le défendeur de l'infraction qui lui est imputée conformément aux dispositions ci-dessus ou de l'informer de son droit de se faire assister par un avocat emporte nullité de l'interrogatoire en tant que preuve.</p>	<p>المادة 76 : على قاضي التحقيق، عند مثول المدعى عليه أمامه في المرة الأولى، أن يحيطه علماً بالجريمة المسندة إليه فيلخص له وقائعها ويطلعها على الأدلة المتوافرة لديه أو على الشبهات القائمة ضده لكي يتمكن من تفنيدها والدفاع عن نفسه. لا يلزم قاضي التحقيق بأن يعطيه الوصف القانوني للوقائع. على قاضي التحقيق أن ينبهه إلى حقوقه لا سيما حقه في الاستعانة بمحام واحد أثناء الاستجواب. إذا أغفل قاضي التحقيق إعلام المدعى عليه بالجريمة المسندة إليه، وفقاً لما سبق بيانه، أو تنبيهه إلى حقه بالاستعانة بمحام أدى ذلك إلى بطلان الاستجواب كدليل من أدلة الإثبات.</p>
<p>Art. 78 : Si le défendeur refuse de bénéficier de l'assistance d'un avocat, le juge d'instruction n'est pas tenu de lui en commettre un. Mention de ce refus est faite dans le procès-verbal sous peine de nullité de l'interrogatoire et des procédures subséquentes. Le juge d'instruction interroge le défendeur en l'absence d'avocat et poursuit les mesures d'instruction. Si le défendeur fait choix d'un avocat pour sa défense, le juge d'instruction ne peut l'interroger ou poursuivre l'instruction qu'en présence de l'avocat et après avoir communiqué à ce dernier l'ensemble des actes d'enquête, à l'exception des dépositions de témoins, et ce, sous peine de nullité de l'interrogatoire et des procédures subséquentes. Si le défendeur n'est pas en</p>	<p>المادة 78 : إذا رفض المدعى عليه الاستعانة بمحام فلا يلزم قاضي التحقيق بتعيين محام له ويدون ذلك في المحضر تحت طائلة بطلان الاستجواب والإجراءات اللاحقة له. يستجوبه دون محام ويستمر في إجراءات التحقيق. إذا اختار محامياً للدفاع عنه فلا يجوز لقاضي التحقيق أن يستجوبه أو أن يستمر في إجراءات التحقيق إلا بعد حضور المحامي وإطلاعه على جميع أعمال التحقيق ما عدا إفادات الشهود وذلك تحت طائلة إبطال الاستجواب والإجراءات اللاحقة له. إذا تعذر على المدعى عليه تكليف محام فيعين له قاضي التحقيق محامياً أو يعهد بتعيينه إلى نقيب المحامين. للمدعى عليه، في أي وقت من أوقات التحقيق أن يبلغ قاضي التحقيق، اسم المحامي الذي كلفه بالدفاع عنه. إذا اختار لهذه الغاية عدة محامين فيجب أن يبلغ قاضي التحقيق باسم المحامي الذي ستوجه إليه مذكرة الدعوة. يدعى المحامي بمذكرة ترسل إليه قبل يوم على الأقل من الاستجواب. وعلى كاتب قاضي التحقيق أن يثبت هذا الإجراء في المحضر مع ذكر تاريخ إرسال المذكرة. إذا</p>

<p>mesure de nommer un avocat, le juge d'instruction lui en commet un d'office ou demande au bâtonnier de lui en commettre un. Le défendeur peut à tout moment de l'instruction communiquer au juge d'instruction le nom de l'avocat qu'il a choisi pour sa défense. S'il choisit plusieurs avocats à cette fin, il communique au juge d'instruction le nom de l'avocat auquel la convocation doit être adressée.</p> <p>L'avocat est convoqué par lettre qui doit lui parvenir au moins un jour avant la date de l'interrogatoire. Le greffier du juge d'instruction fait mention de cette formalité dans le procès-verbal et indique la date d'envoi de la convocation. Dans le cas où l'avocat ne reçoit pas ladite convocation avant la date de l'audience, sa présence à l'interrogatoire, s'il n'y fait pas opposition sur la base du défaut de signification, permet d'éviter la nullité de l'interrogatoire.</p> <p>Si l'avocat mandaté qui a été dûment convoqué à l'audience ne s'y présente pas sans justifier d'une excuse valable, le juge d'instruction peut poursuivre l'interrogatoire.</p>	<p>لم يتبَّع المحامي مذكرة دعوته قبل موعد الجلسة فإن حضوره الاستجواب، دون أن يعترض على إجراء تبليغه، يحول دون إبطال الاستجواب. إذا لم يحضر المحامي الوكيل رغم إبلاغه أصولاً موعد الجلسة دون عذر مشروع فلفاضي التحقيق أن يتابع الاستجواب.</p>
<p>Art. 79 : Préalablement à tout interrogatoire ultérieur au premier, le juge d'instruction demande au défendeur s'il maintient son consentement à être interrogé sans l'assistance d'un avocat et consigne sa réponse au procès-verbal, sous peine de nullité de l'interrogatoire et des procédures subséquentes.</p> <p>Le défendeur peut communiquer librement avec son avocat tout au long de la période de l'instruction. Les communications entre eux sont confidentielles. Aucune information issue de la violation de ce secret ne peut être admise en tant que preuve.</p>	<p>المادة 79 : على قاضي التحقيق، قبل كل استجواب لاحق للاستجواب الأول، أن يسأل المدعى عليه عما إذا كانت موافقته على أن يستجوب دون الاستعانة بمحامٍ مستمرة وأن يثبت ذلك في المحضر تحت طائلة بطلان هذا الاستجواب والإجراءات اللاحقة له.</p> <p>للمدعى عليه أن يتصل بحرية بوكيله المحامي طيلة فترة التحقيق. وتكون الاتصالات بينهما سرية. لا يعتد بأي دليل ناجم عن خرق مبدأ السرية.</p>
<p>Art. 81 : Lorsque l'avocat du défendeur assiste à l'interrogatoire, il ne peut poser de questions à son mandant ou à la partie adverse que par l'intermédiaire du juge d'instruction. Il peut faire des observations ou faire opposition s'il</p>	<p>المادة 81 : إذا حضر وكيل المدعى عليه الاستجواب فلا يجوز له طرح أي سؤال على موكله أو الخصم إلا بواسطة قاضي التحقيق، وله أن يبدي بعض الملاحظات وأن يعترض على ما يراه متنافياً مع أصول التحقيق في ما يطرحه قاضي التحقيق من أسئلة. إذا لم يأذن قاضي التحقيق</p>

<p>estime que les questions posées par le juge d'instruction contreviennent aux règles de l'instruction. Si le juge d'instruction n'autorise pas l'avocat à prendre la parole, à poser des questions, à faire des observations ou à soulever des objections, mention en est portée sur le procès-verbal d'interrogatoire. Le procureur général ou l'un de ses substituts peut assister à l'interrogatoire du défendeur. Il peut poser des questions et faire des observations par l'intermédiaire du juge d'instruction.</p> <p>Si le défendeur ne maîtrise pas la langue arabe, le juge d'instruction lui assigne un interprète, lequel ne commence à interpréter qu'après s'être engagé sous serment à accomplir sa mission en toute sincérité et fidélité.</p> <p>Si le défendeur est sourd, muet ou incapable de s'exprimer, le juge d'instruction fait appel à une personne capable de communiquer avec lui par la langue des signes ou par tout autre moyen, après que cette personne s'est engagée sous serment à accomplir sa mission en toute fidélité et sincérité. Si le défendeur sourd ou muet sait écrire, les questions lui sont posées par écrit et ses réponses sont également consignées par écrit lors de son interrogatoire. Le papier sur lequel il a porté ses réponses est joint au procès-verbal d'interrogatoire.</p> <p>La partie civile, le responsable civil et le garant peuvent assister à l'interrogatoire du défendeur ou mandater chacun un avocat à cet effet. Chacun d'eux peut poser des questions et faire des observations par l'intermédiaire du juge d'instruction.</p> <p>Si l'affaire compte plusieurs défendeurs, ils ne peuvent ni personnellement ni par l'intermédiaire de leurs avocats assister à l'interrogatoire d'autres défendeurs que lors des confrontations entre défendeurs.</p>	<p>للمحامي بالكلام أو بطرح السؤال أو بإبداء الملاحظات أو الاعتراضات فعليه أن يثبت ذلك في محضر الاستجواب. للنائب العام أو أحد معاونيه أن يحضر استجواب المدعى عليه، وله أثناء ذلك أن يطرح الأسئلة ويبيد الملاحظات بواسطة قاضي التحقيق.</p> <p>إذا كان المدعى عليه لا يحسن اللغة العربية فيعين له قاضي التحقيق مترجماً لا يباشر مهمته إلا بعد أن يحلف اليمين بأن يقوم بعمله بصدق وأمانة.</p> <p>إذا كان المدعى عليه أكم أو أصم أو غير قادر على النطق فيستعين قاضي التحقيق بمن يستطيع مخاطبته بالإشارة أو غيرها بعد أن يحلف اليمين بأن يراعي في عمله الصدق والأمانة. إذا كان الأصم أو الأكم يعرف الكتابة فيجري استجوابه بطريقة تدوين الأسئلة خطياً وتدوين إجابته عليها. على أن تربط الورقة التي يجب بها على الأسئلة بمحضر الاستجواب.</p> <p>للمدعي الشخصي والمسؤول بالمال والضامن أن يحضروا استجواب المدعى عليه أو أن يكلف كل منهم محامياً لهذا الغرض. لكل منهم أن يطرح الأسئلة ويبيد الملاحظات بواسطة قاضي التحقيق.</p> <p>إذا تعدد المدعى عليهم فلا يكون لأحدهم ولو كيله أن يحضر استجواب غير موكله إلا في حال إجراء المقابلة بينهم.</p>
<p>Art. 86 : Le juge d'instruction cite les personnes nommément visées par la plainte, la dénonciation ou l'enquête, ainsi que toute</p>	<p>المادة 86 : يدعو قاضي التحقيق الأشخاص الواردة أسماؤهم في الشكوى أو الأخبار أو التحقيقات وكل من يرى أن لديه معلومات تفيد التحقيق.</p>

<p>autre personne dont il estime les déclarations utiles à l'instruction.</p> <p>Il n'est pas tenu de citer un témoin nommé par la partie civile ou le défendeur s'il estime son audition inutile. S'il refuse d'entendre un témoin nommé par le ministère public, il s'en justifie par ordonnance motivée.</p> <p>La citation est signifiée au témoin au moins vingt-quatre heures avant la date fixée pour l'audition.</p> <p>Les membres des corps diplomatique et consulaire reçoivent signification de leur citation par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères.</p> <p>Les militaires reçoivent signification de leur citation par l'intermédiaire de leur commandement.</p> <p>Si le témoin réside à l'étranger, la citation lui est adressée par lettre recommandée avec accusé de réception.</p> <p>Si le témoin est détenu, il est amené sous escorte.</p>	<p>لا يلزم بدعوة شاهد سماع المدعي الشخصي أو المدعى عليه إذا قدر أن لا جدوى من سماعه. أما إذا رفض سماع شاهد سمته النيابة العامة فيتخذ بذلك قراراً مغللاً.</p> <p>تبلغ ورقة الدعوة إلى الشاهد قبل أربع وعشرين ساعة على الأقل من موعد الجلسة المحددة لسماعه.</p> <p>يبلغ رجال السلك الدبلوماسي والقنصلي أوراق دعوتهم بواسطة وزارة الخارجية.</p> <p>يبلغ العسكريون أوراق دعوتهم بواسطة قيادة كل منهم.</p> <p>إذا كان الشاهد مقيماً في الخارج فيبلغ ورقة دعوته بموجب كتاب مضمون مع إشعار بالاستلام.</p> <p>إذا كان موقوفاً فيجلب مخفورا.</p>
<p>Art. 87 :</p> <p>Avant d'être entendu, le témoin présente la citation qu'il a reçue et il est fait mention de cette formalité au procès-verbal. S'il se présente avant d'avoir reçu une citation, il ne peut refuser de déposer au prétexte qu'il n'a pas été informé de la date de l'audition.</p> <p>Le juge d'instruction entend chaque témoin séparément en présence du greffier.</p> <p>Après avoir demandé au témoin son nom, prénom, le nom de son père et de sa mère, son âge, sa profession, son domicile ou lieu de résidence, s'il est le conjoint ou l'employé de maison ou de l'une des parties ou s'il lui est apparenté et à quel degré, le juge d'instruction lui fait prêter serment par la formule suivante : « <i>Je jure devant Dieu tout-puissant de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité</i> ». Mention est portée de cette formalité sur le procès-verbal.</p> <p>Le témoin fait sa déposition oralement et peut s'appuyer sur des documents écrits pour l'étayer.</p>	<p>المادة 87 :</p> <p>يبرز الشاهد قبل سماعه ورقة الدعوة التي تبليغها ويصرح بذلك في المحضر. إذا حضر قبل تبليغه ورقة دعوته فلا يحق له أن يمتنع عن الإدلاء بإفادته بحجة عدم تبليغه موعد دعوته.</p> <p>يستمع قاضي التحقيق، بحضور كاتبه، إلى كل شاهد على حدة.</p> <p>بعد أن يسأل قاضي التحقيق الشاهد عن اسمه وشهرته واسمي والديه وعمره ومهنته ومحل إقامته أو سكنه وهل هو متزوج من أحد الفريقين أو خادم لأحدهما أو من ذوي قرابه وعن درجة القرابة يخلفه اليمين الآتية: "أقسم بالله العظيم بأن أشهد بالحق كل الحق ولا شيء غير الحق" ويدون ذلك في المحضر.</p> <p>يدلي الشاهد بإفادته شفاهاً، ويمكنه الاستعانة بمستندات لتأييدها.</p> <p>تدون إفادة كل شاهد في محضر يتضمن نص الأسئلة الموجهة إليه وأجوبته عليها.</p> <p>تتلى على الشاهد إفادته فيصدق عليها ويوقع كل صفحة منها. إذا تمتنع عن التوقيع أو تعذر عليه أشير إلى ذلك في المحضر.</p> <p>يذكر في ذيل المحضر عدد الصفحات التي تضمنت إفادة الشاهد. يوقع كل صفحة منها قاضي التحقيق وكاتبه، ويدون في المحضر التأسيسي أسماء الأشخاص المستمعين وتاريخ سماعهم.</p>

<p>La déposition de chaque témoin est consignée dans un procès-verbal faisant état des questions qui lui sont posées et des réponses fournies par lui.</p> <p>Il est fait lecture au témoin de sa déposition, qu'il approuve et dont il signe toutes les pages. S'il ne veut ou ne peut signer, mention en est portée sur le procès-verbal.</p> <p>Le nombre de pages que compte la déposition du témoin est indiqué à la fin du procès-verbal. Le juge d'instruction et son greffier signent chaque page de la déposition. Le procès-verbal constitutif regroupe les noms des personnes entendues ainsi que les dates respectives de leur audition.</p> <p>Si des pièces à conviction sont représentées au témoin, mention en est portée sur le procès-verbal.</p> <p>L'audition de la partie civile, du défendeur, du responsable civil, du garant et de l'expert obéit aux mêmes règles de procédure.</p> <p>Toute personne lésée par la violation de l'une des règles énoncées ci-dessus peut requérir l'annulation du procès-verbal.</p>	<p>إذا عرض على الشاهد ما ضبط من مواد جرمية أو أشياء فيدون ذلك في المحضر.</p> <p>تتبع الأصول عينها في سماع إفادة كل من المدعي الشخصي والمدعى عليه والمسؤول بالمال والضامن والخبير.</p> <p>للمتضرر فقط من مخالفة أحد الأصول المبينة آنفاً أن يطلب إبطال المحضر.</p>
<p>Art. 98 :</p> <p>Le juge d'instruction se transporte avec son greffier sur le lieu de l'infraction pour y effectuer toutes constatations ou dans un domicile pour y procéder à une perquisition aux fins de mettre la main sur des pièces à conviction ou sur tout objet susceptible d'éclairer l'enquête. Il est tenu d'aviser le procureur général de son transport. Si ce dernier l'accompagne, il effectue les constatations et la perquisition en sa présence ; sinon, il les effectue seul.</p> <p>La descente sur les lieux et la perquisition sont effectuées en présence de la partie civile et du défendeur. Si l'un d'eux est absent ou est empêché d'y prendre part, ces actes sont effectués en présence de son avocat, de deux témoins appartenant à sa famille ou de deux témoins choisis par le juge d'instruction.</p> <p>Le juge d'instruction dresse un procès-verbal détaillé de l'ensemble des opérations</p>	<p>المادة 98 :</p> <p>لقاضي التحقيق أن ينتقل مع كاتبه لإجراء الكشف الحسي على مكان وقوع الجريمة أو لتفتيش أحد المنازل بحثاً عن مواد جرمية أو أشياء تنير التحقيق. عليه أن يعلم النائب العام بانتقاله. إذا رافقه فيقوم بإجراءات الكشف والتفتيش بحضوره وإلا قام بها وحده.</p> <p>يتم الكشف أو التفتيش بحضور المدعي الشخصي والمدعى عليه. إذا لم يحضر أحدهما أو تعذر عليه الحضور فيحصل بحضور وكيله أو شاهدين من أفراد عائلته أو شاهدين يختارهما قاضي التحقيق.</p> <p>ينظم قاضي التحقيق محضراً مفصلاً بإجراءات الكشف أو التفتيش يوقعه مع كاتبه وجميع الحاضرين. إذا ضبط أثناء التفتيش مواد جرمية أو أشياء تفيد التحقيق فعليه أن يصف كلاً منها ويبين ماهيته بدقة كافية. عليه أن يحفظ المواد والأشياء المضبوطة بحسب طبيعتها وأن يختمها بخاتم دائرة التحقيق وأن يلصق عليها ورقة يذكر فيها المحتويات المضبوطة ويوقعها قاضي التحقيق مع كاتبه والحاضرين.</p> <p>إذا كانت المضبوطات من الدفاتر والأوراق وكشوفات الحسابات فتوضع في مغلفات موهورة بخاتم الدائرة وتحفظ في دائرة التحقيق بعد لصق البيان بمحتوياتها.</p>

<p>de constatation et de perquisition, procès-verbal qui est signé par lui, le greffier et l'ensemble des personnes présentes. S'il découvre pendant la perquisition des pièces à conviction ou des objets utiles à l'enquête, il identifie chacun d'eux et en fait une description suffisamment précise. Il est tenu de conserver selon leur nature les pièces et objets saisis, de les placer sous les scellés de la juridiction d'instruction et d'y apposer une étiquette détaillant le contenu des objets saisis, que signent le juge d'instruction, le greffier et les personnes présentes.</p> <p>Lorsque la saisie porte sur des livres, documents et relevés de compte, ceux-ci sont placés dans des enveloppes closes revêtues des scellés de la juridiction et d'une étiquette détaillant le contenu des objets saisis, qui sont conservées au siège de la juridiction d'instruction.</p> <p>Lorsque la saisie porte sur des lingots, des billets de banque et des titres financiers, ceux-ci sont placés dans des enveloppes closes revêtues des scellés de la juridiction d'instruction et d'une étiquette détaillant le contenu des objets saisis, qui sont conservées dans le coffre du palais de justice.</p> <p>Si des documents confidentiels sont saisis au cours de la perquisition, ils sont numérotés et ne peuvent être consultés que par le juge d'instruction et leur propriétaire. Ils sont placés dans des enveloppes closes revêtues des scellés de la juridiction d'instruction et d'une étiquette indiquant qu'il s'agit de documents confidentiels et faisant état de leur nombre et numéros.</p>	<p>إذا كانت المضبوطات من السبائك أو الأوراق النقدية أو المالية فتوضع في مغلفات تمهر بخاتم الدائرة وتحفظ في صندوق قصر العدل بعد لصق البيان بمحتوياتها. إذا ضبطت أثناء التفتيش وثائق سرية فترقم ولا يطلع عليها سوى قاضي التحقيق وصاحبها. تحفظ في مغلفات ممهورة بخاتم الدائرة ويلصق عليها بيان يذكر فيه أنها سرية ويشار فيه إلى عددها وأرقامها.</p>
<p>Art. 102 : Il n'est procédé à l'ouverture des scellés apposés sur les objets saisis et conservés qu'en présence du juge d'instruction, de son greffier, du défendeur ou de son avocat et de la personne au domicile de laquelle la perquisition a eu lieu ou qui y a assisté. Si l'une de ces personnes ne s'y présente pas, les scellés sont ouverts en son absence</p>	<p>المادة 102 : لا تفض أختام الأشياء المضبوطة والمحفوظة إلا بحضور قاضي التحقيق وكتابه والمدعى عليه أو وكيله والشخص الذي جرى التفتيش في منزله أو تم إجراؤه بحضوره. في حال تخلف أي من هؤلاء فتنقض في غيابه شرط أن يكون قد تبّلع بموعد حصول هذه المعاملة. لقاضي التحقيق أن يطلع على البرقيات والرسائل ويحتفظ بما يراه منها ضروريا لإظهار الحقيقة أو بما يكون أمر اطلاع الغير عليه ضارا بالتحقيق. لا يحق له إفشاء</p>

<p>pourvu qu'elle ait reçu signification de la date prévue pour cette opération.</p> <p>Le juge d'instruction peut prendre connaissance des télégrammes et correspondances saisis et conserver ceux qu'il juge nécessaires à la manifestation de la vérité ou ceux dont la divulgation à des tierces parties peut porter préjudice à l'enquête. Il ne peut divulguer le contenu des télégrammes et correspondances saisis sans l'accord de la partie concernée.</p> <p>Le juge d'instruction ne peut prendre connaissance des correspondances échangées entre le défendeur et l'avocat qu'il a mandaté.</p>	<p>مضمون أي برفقية أو رسالة مضبوطة دون موافقة صاحب العلاقة.</p> <p>لا يجوز لقاضي التحقيق أن يطلع على الرسائل المتبادلة بين المدعى عليه وبين وكيله المحامي.</p>
<p>Art. 104 :</p> <p>Si le juge d'instruction estime nécessaire d'effectuer une perquisition à un domicile se trouvant hors de sa juridiction, il commet le juge d'instruction dans le ressort duquel se trouve le domicile en question ou le juge unique du même ressort.</p> <p>Il lui définit sa mission de manière précise et détaillée. Le juge commis est tenu d'exécuter cette mission conformément aux règles en vigueur en matière de saisie de pièces à conviction et objets pouvant être utiles à l'enquête. Il en dresse un procès-verbal qu'il signe avec son greffier et le propriétaire du domicile ou deux témoins. Il transmet au juge commettant ce procès-verbal, accompagné des objets saisis placés dans une enveloppe close revêtue des scellés de sa juridiction d'instruction et d'une étiquette détaillant le contenu des objets saisis.</p>	<p>المادة 104 :</p> <p>إذا رأى قاضي التحقيق إجراء تفتيش منزل واقع خارج دائرته فيستنيب لهذا الإجراء قاضي التحقيق الذي يقع المنزل ضمن دائرته أو القاضي المنفرد في الدائرة عينها. يحدد له المهمة بدقة وتفصيل. على القاضي المستناب أن ينفذ هذه المهمة ويتبع الأصول في ضبط المواد الجرمية أو الأشياء التي تفيد التحقيق وينظم محضرا بذلك يوقعه مع كاتبه ومع صاحب المنزل أو شاهدين ويحيله مع المضبوط إلى القاضي المستناب ضمن ظرف ممهور بخاتم دائرته وملصق عليه بيان بمحتويات المضبوط.</p>
<p>Art. 107 :</p> <p>Le juge d'instruction interroge immédiatement le défendeur convoqué par voie de mandat de comparution. Le défendeur conduit devant lui en exécution d'un mandat d'amener est interrogé dans les vingt-quatre heures suivant la date d'exécution du mandat.</p> <p>A l'expiration du délai de vingt-quatre heures, le chef du poste de police conduit de</p>	<p>المادة 107 :</p> <p>يستجوب قاضي التحقيق في الحال المدعى عليه المطلوب بورقة دعوة. أما المدعى عليه الذي أحضر بمذكرة إحضار فيستجوبه خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تنفيذ مذكرة الإحضار في حقه.</p> <p>عند انقضاء الأربع والعشرين ساعة يحضر رئيس النظارة، من تلقاء نفسه، المدعى عليه إلى النائب العام الذي يطلب من قاضي التحقيق استجوابه. إن أبي أو كان غائبا أو حال دون استجوابه مانع شرعي فيطلب النائب العام من قاضي التحقيق الأول أن يستجوبه أو يعهد إلى</p>

sa propre initiative le défendeur au procureur général qui demande au juge d'instruction de l'interroger. En cas de refus, d'absence ou d'empêchement de ce dernier pour motif légitime, le procureur général demande au premier juge d'instruction d'interroger le défendeur ou de déléguer cette tâche à l'un des autres juges d'instruction. Si l'interrogatoire du défendeur se révèle impossible, le procureur général ordonne sa mise en liberté immédiate. Si le défendeur est détenu plus de vingt-quatre heures sans être conduit au procureur général, la détention est considérée comme abusive et le fonctionnaire qui en est responsable sera poursuivi du chef d'atteinte à la liberté de la personne.

Après avoir interrogé le défendeur et recueilli l'avis du ministère public, le juge d'instruction peut décerner un mandat de détention provisoire à l'encontre du défendeur, à condition que l'infraction qui lui est imputée soit punissable d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an ou qu'il ait déjà fait l'objet d'une condamnation criminelle ou d'une peine d'emprisonnement sans sursis de plus de trois mois.

Le juge d'instruction doit motiver le mandat de détention provisoire et y démontrer les motifs factuels et matériels, la détention provisoire devant constituer la seule mesure à même de sauvegarder les preuves à charge ou les traces matérielles de l'infraction, d'empêcher que les témoins ou les victimes ne fassent l'objet de pressions, ou d'empêcher le défendeur de prendre contact avec ses co-auteurs ou avec ses complices ou ses instigateurs, ou devant tendre à la protection du défendeur, à la cessation des effets de l'infraction, à la prévention de nouvelles infractions ou de la fuite du défendeur ou à la protection de l'ordre public contre toute atteinte pouvant résulter de l'infraction.

Les mandats de comparution, d'amener et de détention provisoire doivent indiquer leurs

أحد قضاة التحقيق بذلك. إن تعذر استجوابه فيأمر النائب العام بإطلاق سراحه في الحال. إذا استمر احتجازه أكثر من أربع وعشرين ساعة دون أن يحضر إلى النائب العام فيعد هذا التوقيف عملاً تعسفياً ويلاحق الموظف المسؤول عنه بجريمة حرمان الحرية الشخصية.

بعد أن يستجوب قاضي التحقيق المدعى عليه، ويستطلع رأي النيابة العامة، يمكنه أن يصدر قراراً بتوقيفه شرط أن يكون الجرم المسند إليه معاقباً عليه بالحبس أكثر من سنة أو أن يكون قد حكم عليه قبلاً بعقوبة جنائية أو بالحبس أكثر من ثلاثة أشهر دون وقف التنفيذ.

يجب أن يكون قرار التوقيف معللاً وأن يبين فيه قاضي التحقيق الأسباب الواقعية والمادية التي اعتمدها لإصدار قراره على أن يكون التوقيف الاحتياطي الوسيلة الوحيدة للمحافظة على أدلة الإثبات أو المعالم المادية للجريمة أو للحيلولة دون ممارسة الإكراه على الشهود أو على المجني عليهم أو لمنع المدعى عليه من إجراء أي اتصال بشركائه في الجريمة أو المتدخلين فيها أو المحرضين عليها أو أن يكون الغرض من التوقيف حماية المدعى عليه نفسه أو وضع حد لمفعول الجريمة أو الرغبة في انقضاء تجديدها أو منع المدعى عليه من الفرار أو تجنيب النظام العام أي خلل ناجم عن الجريمة.

يجب أن تتضمن ورقة دعوة المدعى عليه ومذكرة إحضاره وقرار توقيفه بياناً بتاريخ صدور كل منها وبياناً بهويته ويوصف الجريمة المسندة إليه وبالمادة القانونية المنطبقة عليها وتوقيع قاضي التحقيق الذي أصدرها وخاتم دائرته.

يبلغ المدعى عليه كلا من مذكرة الإحضار وقرار التوقيف، ولو كان موقوفاً بجريمة أخرى، عند تنفيذ أي منهما في حقه ويترك له صورة عن وثيقة تبليغه. إذا لم تراعى الأصول المحددة آنفاً لمذكرة الإحضار وقرار التوقيف فيغزم الكاتب بمبلغ مليوني ليرة على الأكثر بقرار من المحكمة التي يدلي أمامها بالمخالفة. للمدعى عليه أن يستأنف القرار القاضي بتوقيفه خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ إبلاغه إياه. إن استأنف القرار لا يوقف تنفيذه.

إذا كان المدعى عليه متوارياً عن الأنظار فلقاضي التحقيق أن يصدر في حقه قراراً معللاً بتوقيفه غيابياً. إذا تعذر تنفيذ قرار التوقيف الغيابي في حق المدعى عليه فيجري تبليغه إياه بتعليق صورة على باب سكنه الأخير بحضور مختار المحلة أو شاهدين من الجيران وينظم محضر بذلك.

dates d'émission, l'identité du défendeur, une description de l'infraction qui lui est imputée, la mention de l'article de loi qui la réprime, la signature du juge d'instruction qui l'a émis ainsi que le cachet de sa juridiction.

Tout mandat d'amener ou de détention provisoire est signifié au défendeur même s'il se trouve déjà en détention pour une autre infraction au moment de leur exécution. Il lui est remis copie de l'exploit de signification.

En cas de violation d'une des règles décrites ci-dessus concernant les mandats d'amener ou de détention provisoire, le greffier est condamné par décision du tribunal par devant lequel la violation est invoquée à une amende d'un montant maximal de deux millions de livres.

Le défendeur peut interjeter appel du mandat de détention provisoire décerné à son encontre dans les vingt-quatre heures suivant sa signification.

L'appel du mandat de détention provisoire n'en suspend pas l'exécution.

Si le défendeur est introuvable, le juge d'instruction peut décerner à son encontre un mandat de détention provisoire par défaut sur ordonnance motivée.

S'il n'a pas été possible d'exécuter le mandat de détention provisoire décerné par défaut à l'encontre du défendeur, signification lui en est faite par voie d'affichage d'une copie du mandat sur la porte de son domicile en présence du « *moukhtar* » de la localité ou de deux témoins parmi les voisins. Procès-verbal est dressé de cette formalité.

Art. 108 :

A l'exception des situations où l'intéressé a déjà été condamné à une peine d'emprisonnement d'un an au moins, la détention provisoire ne peut dépasser deux mois en matière délictuelle, renouvelables une fois en cas d'extrême nécessité.

A l'exception des crimes d'homicide et de ceux liés aux stupéfiants et aux atteintes à la

المادة 108 :

ما خلا حالة المحكوم عليه سابقاً بعقوبة مدتها سنة على الأقل، لا يجوز أن تتعدى مدة التوقيف في الجنحة شهرين. يمكن تمديدتها مدة مماثلة كحد أقصى في حالة الضرورة القصوى.

ما خلا جنايات القتل والمخدرات والاعتداء على أمن الدولة والجنايات ذات الخطر الشامل وجرائم الإرهاب وحالة الموقوف المحكوم عليه سابقاً بعقوبة جنائية، لا

<p>sûreté de l'Etat, des crimes présentant un grave danger, des crimes de terrorisme et des cas où l'intéressé a déjà fait l'objet d'une peine criminelle, la détention provisoire ne peut dépasser six mois en matière criminelle, renouvelables une seule fois par ordonnance motivée.</p> <p>Le juge d'instruction peut infliger au défendeur une interdiction de voyager ne dépassant pas deux mois en cas de délit et un an en cas de crime, à compter de la date de la mise en liberté ou de la relaxe.</p>	<p>يجوز أن تتعدى مدة التوقيف في الجناية ستة أشهر، يمكن تجديدها لمرة واحدة بقرار مغلل.</p> <p>لقاضي التحقيق أن يقرر منع المدعى عليه من السفر مدة لا تتجاوز الشهرين في الجناية والسنة في الجناية من تاريخ إخلاء سبيله أو تركه.</p>
<p>Art. 122 :</p> <p>Le juge d'instruction qui prononce un non-lieu en faveur du défendeur fonde son ordonnance sur un motif de droit ou de fait. Le motif est de droit lorsque le fait allégué ne correspond à aucune qualification pénale prévue par la loi, lorsqu'une nouvelle loi aboutissant à sa dépénalisation a été adoptée après la mise en mouvement de l'action, lorsque sa qualification pénale est levée en raison d'un des faits justificatifs, ou lorsque l'action publique s'est éteinte pour l'une des causes d'extinction fixées par la loi.</p> <p>Le motif est de fait lorsque l'instruction n'a pas démontré que l'infraction alléguée a effectivement eu lieu, lorsqu'il n'y a pas de preuves de l'existence d'un lien de causalité entre l'infraction alléguée et le défendeur ou lorsque l'action publique a été intentée contre une personne non dénommée que l'enquête n'a pas réussi à découvrir ou à identifier, auquel cas le juge d'instruction délivre un mandat de recherche permanent aux fins de rechercher l'auteur de l'infraction ou d'établir son identité.</p> <p>Lorsque le juge d'instruction rend une ordonnance de non-lieu en faveur du défendeur, il ordonne sa libération immédiate s'il est en détention. L'appel interjeté de cette ordonnance n'en suspend pas l'exécution.</p>	<p>المادة 122 :</p> <p>إذا قرر قاضي التحقيق منع المحاكمة عن المدعى عليه فبيني قراره إما على سبب قانوني وإما على سبب واقعي. يكون السبب قانونياً إذا كان الفعل المدعى به لا ينطبق على أي وصف قانوني جزائي أو إذا صدر، بعد الادعاء بالفعل، قانون جديد يجرد من أي وصف جرمي أو إذا كانت الصفة الجرمية لهذا الفعل قد زالت عنه لسبب من أسباب التبرير القانونية، أو إذا سقطت الدعوى العامة عن الفعل المدعى به بأحد أسباب السقوط المحددة قانوناً.</p> <p>يكون السبب واقعيًا إذا لم يثبت التحقيق أن الجرم المدعى به قد وقع فعلاً أو إذا لم تتوافر الأدلة على قيام صلة سببية بين الجرم المدعى به وبين المدعى عليه، أو إذا كانت الدعوى العامة قد حركت في حق مجهول لم يتوصل التحقيق إلى كشفه أو إلى معرفة هويته. في هذه الحالة الأخيرة يقرر قاضي التحقيق تسطير مذكرة بالتحري الدائم توصلًا لمعرفة الفاعل أو لكشف هويته.</p> <p>إذا قرر قاضي التحقيق منع المحاكمة عن المدعى عليه فيقرر إطلاق سراحه فوراً إذا كان موقوفاً. لا يوقف استئناف هذا القرار تنفيذه.</p>

<p>Art. 144 : Toute personne condamnée à raison d'un crime ou d'un délit peut demander sa réhabilitation. Il est statué sur pareille demande par la chambre d'accusation dans le ressort de laquelle se situe le lieu de résidence du condamné. Les demandes en réhabilitation visées aux articles 159 et 160 du Code pénal sont traitées conformément aux règles suivantes : a. le condamné dépose une demande en réhabilitation auprès de la chambre d'accusation ; A cette demande, il joint une copie du jugement prononcé à son encontre ainsi qu'un extrait de son casier judiciaire datant de moins d'un mois au jour du dépôt. b. la chambre d'accusation délègue à un de ses membres le soin de vérifier si la demande répond aux conditions légales. Celui-ci établit un rapport qu'il soumet à la chambre d'accusation. La chambre d'accusation transmet la demande et le rapport au ministère public pour réquisitoire.</p>	<p>المادة 144 : يجوز إعادة الاعتبار إلى كل محكوم عليه بجناية أو بجنحة. يصدر القرار بذلك عن الهيئة الاتهامية التابع لها محل إقامة المحكوم عليه بناءً على طلبه. تجري إعادة الاعتبار المنصوص عليها في المادتين 159 و 160 من قانون العقوبات وفقاً للأصول الآتية : أ. يقدم المحكوم عليه طلب رد الاعتبار إلى الهيئة الاتهامية. يجب أن يربط به صورة عن الحكم الصادر في حقه وسجلاً عدلياً لا يعود تاريخه إلى أكثر من شهر من تاريخ تقديم الطلب. ب. تنتدب الهيئة الاتهامية أحد أعضائها للتحقق من استيفاء الطلب الشروط القانونية فيضع تقريراً يرفعه إلى الهيئة. تودع الهيئة الاتهامية الطلب مع التقرير النيابة العامة لتبدي مطالعتها.</p>
<p>Art. 191 : Dès l'achèvement des actes qu'il estime nécessaires à la formation de son intime conviction, le juge entend les prétentions de la partie civile ou la plaidoirie de son avocat, puis le défendeur ou son avocat en sa plaidoirie, ainsi que, le cas échéant, la personne civilement responsable et le garant ou leurs avocats respectifs, le dernier mot revenant toutefois au défendeur. Le défendeur peut plaider pour sa propre défense même quand son avocat est présent.</p>	<p>المادة 191 : بعد اكتمال ما يراه القاضي ضرورياً لتأمين قناعته يستمع إلى مطالب المدعي الشخصي أو إلى مرافعة وكيله ثم يستمع إلى المدعى عليه أو إلى مرافعة وكيله ثم إلى المسؤول بالمال والضامن، إن وجد، أو لوكيله على أن يبقى الكلام الأخير للمدعى عليه. للمدعى عليه أن يترافع مدافعاً عن نفسه وبحضور وكيله.</p>
<p>Art. 194 : Une fois les débats clôturés, le juge unique rend son jugement à la fin de l'audience ou lors d'une audience ultérieure. Le jugement est signé par le juge et le greffier et porte la date à laquelle il a été rendu. Il contient un exposé clair des faits que le juge a constatés et une liste détaillée des preuves qui les appuient. Il énonce de</p>	<p>المادة 194 : بعد ختم المحاكمة يصدر القاضي المنفرد حكمه في آخر الجلسة أو في جلسته لاحقة. يجب أن يكون الحكم موقعاً من القاضي ومن الكاتب ومذلياً بتاريخ صدوره وأن يتضمن عرضاً واضحاً للوقائع التي استثبتها القاضي وتنفيذاً للأدلة التي تؤيدها ودقة كافية في الأسباب والعلل الموجبة له والمواد القانونية المنطبقة على الجرم.</p>

<p>manière suffisamment précise les motifs qui le fondent et les articles de loi réprimant l'infraction commise.</p> <p>Il y est également fait mention de la base légale en vertu de laquelle le juge unique a été saisi de l'affaire.</p> <p>Le juge statue sur l'ensemble des exceptions et questions soulevées devant lui par les parties au procès.</p> <p>Il statue sur l'action publique et sur toute action civile mise en mouvement consécutivement à l'action publique ou sur plainte directe, et rend son jugement en audience publique.</p> <p>Il ne peut mentionner dans son jugement des faits dont il n'a pas été saisi ni des personnes qui n'ont pas été formellement mises en cause.</p>	<p>يجب أن يذكر فيه السند القانوني الذي بموجبه وضع القاضي المنفرد يده على الدعوى.</p> <p>على القاضي أن يبيّن في الدفع والمسائل التي يثيرها أمامه أطراف الدعوى.</p> <p>عليه أن يبيّن في الدعوى العامة وفي الدعوة المدنية، إذا كانت قد أقيمت تبعاً للدعوى العامة أو بموجب شكوى مباشرة، وأن يصدر حكمه علناً.</p> <p>لا يجوز له أن يتطرق في حكمه إلى وقائع لم يدع بها أو إلى أشخاص لم يدع عليهم.</p>
<p>Art. 276 :</p> <p>Si la Cour a acquitté l'accusé ou a prononcé l'arrêt des poursuites à son encontre, elle ordonne sa libération immédiate, à moins qu'il ne soit détenu pour une autre raison. Il devient alors impossible de le poursuivre pour le même fait, même sous une qualification juridique différente.</p> <p>Si, au cours du procès, il apparaît à la Cour que l'accusé a commis une infraction qui n'est pas visée par l'acte d'accusation, elle renvoie l'accusé, en état de détention s'il s'agit d'un crime, au ministère public qui est chargé de le poursuivre et de le traduire devant la juridiction compétente.</p> <p>Si l'acte en question constitue un délit, elle en dresse rapport et le transmet au ministère public.</p> <p>S'il apparaît à la Cour que le fait reproché à l'accusé a été commis par une autre personne, elle décide, après avoir prononcé l'acquittement de l'accusé, de renvoyer le dossier de l'affaire au ministère public pour qu'il poursuive le suspect et le traduise devant la juridiction compétente.</p>	<p>المادة 276 :</p> <p>إذا قضت المحكمة ببراءة المتهم أو بكف التعقبات في حقه فتحكم بإطلاق سراحه فوراً إن لم يكن موقوفاً لداعٍ آخر.</p> <p>لا يجوز بعدها ملاحقته بالفعل ذاته وإن أعطي وصفاً آخر.</p> <p>إذا تبين للمحكمة، في سياق المحاكمة، أن المتهم ارتكب جريمة لم يشملها قرار الإتهام فعليها أن تقضي بإرساله موقوفاً إذا كان الفعل من نوع الجنائية، إلى النيابة العامة لتلاحقه به وتحيله على المرجع القضائي المختص.</p> <p>إذا كان الفعل من نوع الجنحة فتتظّم تقريراً به تحيله إلى النيابة العامة.</p> <p>إذا تبين لها أن من ارتكب الفعل الذي اسند للمتهم شخص آخر فتقرر، بعد أن تحكم بإعلان براءة المتهم، إرسال ملف الدعوى إلى النيابة العامة لتلاحق المشتبه فيه وتحيله أمام المرجع القضائي المختص.</p>

Art. 327 :

Si un jugement de la Cour criminelle ou un arrêt de la Cour d'appel devient définitif en raison de l'expiration du délai de cassation, le procureur général près la Cour de cassation peut, de plein droit ou à la demande du Ministre de la justice, en demander l'annulation dans l'intérêt exclusif de la loi, et ce, dans un délai d'un an à compter de son prononcé. Si la Cour de cassation décide d'annuler le jugement ou l'arrêt attaqué, l'annulation bénéficie à la personne condamnée mais ne saurait lui porter préjudice. Dans tous les cas, les bénéfices du jugement ou de l'arrêt annulé restent acquis à la partie civile.

المادة 327 :

إذا صدر حكم عن محكمة الجنايات أو قرار عن محكمة الاستئناف وأصبح كل منهما مبرما لانقضاء مهلة النقض، فللنائب العام التمييزي إما عفوا أو بناءً على طلب وزير العدل أن يطلب نقضه لمنفعة القانون فقط خلال مهلة سنة من صدوره. إذا قضت محكمة التمييز بإبطال الحكم أو القرار المطعون فيه فيستفيد المحكوم عليه من هذا الإبطال دون أن يتضرر منه. يبقى الحكم قائما في جميع الأحوال لمصلحة المدعي الشخصي.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux

- AUBIN (E.) :
 - « *Droit de la fonction publique* », 6^{ème} éd., Mémentos, Gualino, 2014.
 - « *L'essentiel du droit de la fonction publique* », Mémentos, Gualino, 2012.
- AUBY (J.-M.), AUBY (J.-B.), DIDIER (J.-P.) et TAILLEFAIT (A.), « *Droit de la fonction publique* », Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 2012.
- AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.) :
 - « *Traité de contentieux administratif* », LGDJ, 3^{ème} éd., 1984.
 - « *Traité des recours en matière administrative* », Litec, 1992.
- BARTHELEMY (H.), « *Traité élémentaire de droit administratif* », Paris, 11^{ème} éd., Rousseau, 1926.
- BAZ (J.), « *Traité du droit administratif libanais* », 1971. (En arabe).
- BECCARIA (C.), « *Traité des délits et des peines* », Paris, Cujas, 1966.
- BERGEL (J.-L.), « *Théorie générale du droit* », Dalloz, 4^{ème} éd., 2003.
- BERGER (V.), « *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* », Sirey, 13^{ème} éd., 2014.
- BERTHELEMY (H.), « *Traité élémentaire de droit administratif* », 13^{ème} éd., Paris, Rousseau et Cie, 1933.
- BIGOT (G.), « *Introduction historique au droit administratif depuis 1789* », Paris, PUF, 2002.
- BONGERT (Y.), « *Histoire du droit pénal* », Paris, Panthéon-Assas, 2012.
- BONNARD (R.), « *Précis de droit administratif* », Paris, 4^{ème} éd., 1943.
- BOULOC (B.) :
 - « *Procédure pénale* », Paris, Dalloz, 24^{ème} éd., 2014.
 - « *Droit pénal général* », Paris, Dalloz, 23^{ème} éd., 2013.
- BOUZAT (P.) et PINATEL (J.), « *Traité de droit pénal et de criminologie* », Tome I et II, Paris, Dalloz, 1975.
- BURDEAU (F.) :
 - « *Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle* », Montchrestien, 1989.
 - « *Histoire du droit administratif* », Paris, PUF, 1995.
- BURGORGUE-LARSEN (L.) :
 - « *La Convention européenne des droits de l'homme* », Paris, Lextenso, 2012.
 - « *Libertés fondamentales* », Paris, Montchrestien, 2003.
- CADIET (L.), NORMAND (J.) et AMRANI MEKKI (S.), « *Théorie générale du procès* », PUF, 2010.
- CARBASSE (J.-M.), « *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle* », Paris, PUF, 2^{ème} éd., 2006.

- CARRE DE MALBERG (R.), « *Contribution à la théorie générale de l'Etat* », Sirey, 1920.
- CHAPUS (R.) :
 - « *Droit administratif général* », Tome I, Paris, Montchrestien, 15^{ème} éd., 2008.
 - « *Droit du contentieux administratif* », Montchrestien, 13^{ème} éd., 2008.
- COHEN-JONATHAN (G.), « *La convention européenne des droits de l'Homme* », Economica, Aix-en-Provence, 1989.
- CONSEIL DE L'EUROPE, « *L'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* », dossier sur les droits de l'homme, édition du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1994.
- CONTE (PH.) et LARGUIER (J.), « *Procédure pénale* », Paris, Dalloz, 24^{ème} éd., 2016.
- CONTE (PH.), LARGUIER (J.) et MAISTRE DU CHAMBON (P.), « *Droit pénal général* », Paris, Dalloz, 22^{ème} éd., 2014.
- CORNU (G.), « *Vocabulaire juridique* », Association Henri Capitant, Paris, PUF, 11^{ème} éd., 2016.
- CUCHE (P.), « *Précis de droit criminel* », Paris, Dalloz, 1925.
- DANTI-JUAN (M.) et PRADEL (J.), « *Droit pénal spécial* », Paris, Cujas, coll. Manuels, 6^{ème} éd., 2014.
- DEBBASCH (C.) et COLIN (F.), « *Droit administratif* », Economica, 9^{ème} éd., 2010 et 11^{ème} éd., 2014.
- DEBBASCH (C.) et RICCI (J.-C.), « *Contentieux administratif* », Précis Dalloz, 8^{ème} éd., 2001.
- DE FORGES (J.-M.) :
 - « *Droit administratif* », Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1993.
 - « *Droit de la fonction publique* », Paris, PUF, 2^{ème} éd., 1997.
- DEGOFTE (M.), « *Droit de la sanction non pénale* », Paris, Economica, 2000.
- DE LAUBADERE (A.), « *Traité de droit administratif* », T. II, Paris, LGDJ, 12^{ème} éd., 2002.
- DE LAUBADERE (A.), VENEZIA (J.-C.) et GAUDEMMENT (Y.), « *Traité de droit administratif* », Tome I, LGDJ, 12^{ème} éd., 1992, Tome II, LGDJ, 9^{ème} éd., 1992.
- DELZERS (C.), « *Du droit de punir : extrait du cours de droit criminel* », Paris, Chez M. Videcoq, 1836.
- DESPORTES (F.) et LAZERGUES-COUQUER (L.), « *Traité de procédure pénale* », Economica, 2009.
- DORD (O.), « *Droit de la fonction publique* », Paris, Thémis, PUF, 3^{ème} éd., 2017.
- DUFLO (J.), « *Traité pratique de l'application des peines* », Paris, Sofiac, 2011.
- DUGUIT (L.), « *Traité de droit constitutionnel* », tome III, Paris, Edition de Bocard, 1930.
- DUPUIS (G.), GUEDON (M.-J.) et CHRETIEN (P.), « *Droit administratif* », 12^{ème} éd., Sirey, 2011.
- EISENMANN (Ch.), « *Cours de droit administratif* », LGDJ, 1982-3.
- EL KHOURY (Y.-S.), « *Droit administratif général* », T. II, Sader, 3^{ème} éd, 2002 (en arabe).
- ESMEIN (A.) :

- « *Eléments de droit Constitutionnel français et comparé* », T. I, 8^{ème} éd., Paris, Sirey, 1927.
- « *Histoire de la procédure criminelle en France* », Paris, 1882.
- FAVOREU (L.) :
 - « *Droit des libertés fondamentales* », Dalloz, 5^{ème} éd., 2009.
 - « *Droit constitutionnel* », Dalloz, 13^{ème} éd., 2010.
- FAVOREU (L.) et PHILIP (L.), « *Les grands arrêts du conseil constitutionnel* », Sirey, 8^{ème} éd., 1995.
- FRANCHIMONT (M.), JACOBS (A.), MASSET (A.), « *Manuel de procédure pénale* », Edition Larcier, Bruxelles, 2006.
- FRIER (P.-L.) et PETIT (J.), « *Précis de droit administratif* », Paris, Montchrestien, 6^{ème} éd., 2010.
- FROMONT (M.), « *Les grands systèmes de droit contemporain* », Mémentos Dalloz, 1987.
- GARE (T.) et GINESTET (C.), « *Droit pénal procédure pénale* », Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 2012.
- GARÇON (E.), « *Droit pénal. Origines, évolution, état actuel* », Paris, Payot, 1921.
- GARÇON (E.) PELTIER (V.), « *Droit de la peine* », Paris, LexisNexis, 2010.
- GARRAUD (P.) et LABORDE-LACOSTE (M.), « *Exposé méthodique de droit pénal* », Paris, Sirey, 4^{ème} éd., 1942.
- GARRAUD (R.), « *Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale* », T. 3, Paris, Sirey, 1912 et T. 6, 1929.
- GASSIN (R.), « *Criminologie* », Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 2011.
- GENEVOIS (B.), « *La jurisprudence du Conseil constitutionnel : principes directeurs* », Paris, éditions STH, 1988.
- GENINET (B.), « *L'indispensable du droit pénal* », Levallois Perret, Studyrama, 2^{ème} éd., 2004.
- GENY (F.) :
 - « *Des droits sur les lettres missives* », Paris, Sirey, 1911.
 - « *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif* », Paris, LGDJ, 1954.
- GREGOIRE (R.), « *La fonction publique* », Paris, Dalloz, 2005.
- GUINCHARD (S.) :
 - « *Procédure pénale* », Paris, Lexisnexis, 9^{ème} éd., 2013.
 - « *Droit processuel, droit fondamentaux du procès* », Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 2013.
- GUINCHARD (S.), CHAINAIS (C.) et FERRAND (F.), « *Procédure civile* », Paris, Dalloz, 30^{ème} éd., 2010.
- HAURIOU (M.) :
 - « *Précis de droit administratif* », Paris, Sirey, 1907.
 - « *Précis de droit administratif et de droit public* », 12^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2002.
 - « *Précis de Droit Constitutionnel* », Paris, Sirey, 1929.
 - « *Principes de droit public* », Paris, Dalloz, 2010.

- HERZOG-EVANS (M.), « *Droit pénal général* », Paris, Vuibert, 3^{ème} éd., 2011.
- ISSAC (G.), « *La procédure administrative non-contentieuse* », LGDJ, 1968.
- JEZE (G.), « *Les principes généraux du droit administratif* », Paris, M. Giard et E. Brière, 1914 et Berger-Levrault, 1925.
- KELLENS (G.), « *Pénologie et droit des sanctions pénales* », Liège, Editions juridiques de l'université de Liège, 2000.
- KUTY (F.), « *Justice pénale et procès équitable* », Tome II, Délai raisonnable, Bruxelles, Larcier, 2006.
- LACHAUME (J.-D.), « *Droit administratif* », PUF, coll. les grandes décisions de la jurisprudence, 7^{ème} éd., 1993.
- LACHAUME (J.-F.), BOITEAU (C.), PAULIAT (H.) et Deffigier (C.), « *Droits des services publics* », LexisNexis, 2^{ème} éd., 2015.
- LAFERRIERE (E.L.D.), « *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* », LGDJ, 1888, rééd. 1989.
- LAVIELLE (B.), « *Le guide des peines : personnes physiques et morales, prononcé, exécution, application, extinction* », Paris, Dalloz, 5^{ème} éd., 2012.
- LEBRETON (G.), « *Libertés publiques et droits de l'homme* », Sirey, 8^{ème} éd., 2008.
- LOMBARD (M.) et DUMONT (G.), « *Droit administratif* », Dalloz, coll. HyperCours, 8^{ème} éd., 2009.
- LONG (M.), WEIL (P.), BRAIBANT (G.), DELVOLVE (P.) et GENEVOIS (B.), « *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* », Sirey, 10^{ème} éd., 1993.
- MALABAT (V.), « *Droit pénal spécial* », Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 2015.
- MARTINAGE (R.), « *Histoire du droit pénal en Europe* », Paris, PUF, 1998.
- MAYAUD (Y.), « *Droit pénal général* », Paris, PUF, 4^{ème} éd., 2013.
- MELLERAY (F.), « *Droit de la fonction publique* », Paris, Economica, 4^{ème} éd., 2017.
- MERLE (R.) et VITU (A.), « *Traité de droit criminel, procédure pénale* », Paris, Cujas, 5^{ème} éd., 2001.
- MESTRE (J.-L.), « *Introduction historique au droit administratif français* », PUF, coll. droit Fondamental, 1985.
- MOREAU (J.-L.) :
 - « *Droit administratif* », PUF, coll. droit fondamental, 1989.
 - « *La fonction publique – Principes généraux, Systèmes* », Paris, LGDJ, 1987.
- MOTULSKY (H.), « *Droit processuel* », Les cours de droits, textes réunis par CAPEL (M.), Montchrestien, 1973.
- OPPETIT (B.), « *Philosophie du droit* », Dalloz, 1^{ère} éd., 1999.
- ORTOLAN (J.-L.-E.), « *Eléments de droit pénal* », Paris, Plon, 3^{ème} éd., 1864.
- PACTEAU (B.), « *Contentieux administratif* », PUF, 1^{ère} éd., 2008.
- PETTITI (L.-E.), (sous la direction de), « *La Convention européenne des droits de l'homme commentaire article par article* », Paris, Economica, 1995.
- PIN (X.), « *Droit pénal général* », Dalloz, 4^{ème} éd., 2010.

- PLANTEY (A.), « *La fonction publique, traité général* », Paris, Litec, 2^{ème} éd., 2001.
- PLANTEY (A.) et PLANTEY (M.-C.), « *La fonction publique, traité général* », Paris, LexisNexis, 3^{ème} éd., 2012.
- PONCELA (P.), « *Droit de la peine* », Paris, PUF, 2^{ème} éd., 2001.
- POULET-GIBOT LECLERC (N.), « *Droit administratif* », Rosny-sous-Bois, Bréal, 4^{ème} éd., 2011.
- PRADEL (J.) :
 - « *Droit pénal général* », Paris, Cujas, 19^{ème} éd., 2012.
 - « *Droit pénal comparé* », Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 2008.
 - « *Histoire des doctrines pénales* », Paris, PUF, 1991.
 - « *Les grands arrêts du droit criminel. 2, le procès, la sanction* », Paris, Dalloz, 1998.
 - « *Manuel de droit pénal général* », Paris, Cujas, 9^{ème} éd., 1994.
 - « *Procédure pénale* », Paris, Cujas, 18^{ème} éd., 2015.
- PRADEL (J.) et CORSTENS (G.), « *Droit pénal européen* », Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 2009.
- PRADEL (J.) et VARINARD (A.), « *Les grands arrêts du droit criminel* », 4^{ème} éd., 1995.
- RASSAT (M.-L.)
 - « *Droit pénal général* », Paris, Ellipses, 3^{ème} éd., 2014.
 - « *Manuel de procédure pénale* », Paris, PUF, 2002.
- RENAULT-BRAHINSKY (C.), « *Procédure pénale* », Gualino, 18^{ème} éd., 2017.
- RENOUX (T.), « *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire* », Paris, Economica, 1984.
- RENUCCI (J.-F.), « *Droit européen des droits de l'homme* », Paris, Lextenso, 2013.
- RICCI (J. C.) :
 - « *Contentieux administratif* », Paris, Hachette supérieur, 2012.
 - « *Mémento de la jurisprudence. Droit administratif* », Paris, Hachette supérieur, 2013.
 - « *Droit administratif* », Paris, Hachette supérieur, 2013.
- RICHER (L.), « *La déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* », Paris, Economica, 1993.
- RIVERO (J.) :
 - « *Le Conseil constitutionnel et les libertés* », Paris, Economica, 2^{ème} éd., 1987.
 - « *Libertés publiques. I. Les droits de l'Homme* », PUF, coll. thémis, Tome I, 7^{ème} éd., 1995, Tome II, 4^{ème} éd., 1989.
- RIVERO (J.) et WALINE (J.), « *Droit administratif* », Précis Dalloz, 15^{ème} éd., 1994.
- ROLAND (H.) et BOYER (L.), « *Locutions latines et adages du droit français contemporain* », Lyon, Hermès, 1978.
- ROSSI (M. P.), « *Traité de droit pénal* », Bruxelles, Société Belge de librairie, 1841.
- ROUBIER (P.), « *Théorie générale du droit* », Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 2005.
- ROUSSEAU (J.-J.), « *Du contrat social* », Bordes, rééd. 1972.
- SALAS (D.), « *Du procès pénal* », Paris, PUF, 2010.

- SALON (S.) et SAVIGNAC (J.-C.), « *Code de la fonction publique* », Paris, Dalloz, 2017.
- SAURON (J.-L.), « *Le système de la Convention européenne des droits de l'homme : modalités des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme, droits garantis par la convention, jurisprudence des juridictions françaises (Conseil d'État-Cour de cassation)* », Paris, Gualino, 2008.
- SOYER (J.-C.), « *Droit pénal et procédure pénale* », Paris, LGDJ, 2012.
- STASSINOPOULOS (M.), « *Traité des actes administratifs* », LGDJ, 1954.
- SUDRE (F.), « *Droit européen et international des droits de l'homme* », Paris, PUF, 2011.
- SUEUR (J.-J.), « *Une introduction à la théorie du droit* », Paris, L'Harmattan, 2001.
- SZABO (D.), « *Criminologie et politique criminelle* », Paris, Vrin, 1978.
- VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), « *Droit administratif* », PUF, coll. thémis, 12^{ème} éd., 1992.
- VELU (J.) et ERGEC (R.), « *La convention européenne des droits de l'homme* », Bryxelles, 1990.
- VERNY (E.), « *Procédure pénale* », Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 2012.
- VERNY (E.), DÉCIMA (O) et DETRAZ (S), « *Droit pénal général* », Paris, Lextenso, 2014.
- WALINE (J.), « *Droit administratif* », Paris, Dalloz, 26^{ème} éd., 2016.
- WALINE (M.) :
 - « *Les rapports du droit administratif et du droit pénal* », Cours de la Faculté de droit de Paris, 1948-1949.
 - « *Manuel élémentaire de droit administratif* », 9^{ème} éd., 1963.
 - « *Manuel élémentaire de droit administratif* », Paris, Sirey, 1936.
 - « *Précis de droit administratif* », Tome II, Paris, Montchrestien, 1970.
 - « *Traité élémentaire de droit administratif* », Paris, Sirey, 1951.

II. Ouvrages spécialisés

- ALIBERT (R.), « *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir* », Paris, 1926.
- ALLIX (D.), « *Essai sur la coaction : contribution à l'étude de la genèse d'une notion prétorienne* », LGDJ, 1976.
- ANCEL (M.), « *La défense sociale nouvelle, un mouvement de politique criminelle humaniste* », Cujas, 3^{ème} éd., 1981.
- ANCEL (P.) et MORET-BAILLY (J.), (sous la direction de), « *Vers un droit commun disciplinaire* », Saint-Etienne, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007.
- ANDOULSI (I.), « *L'enquête, les poursuites et les sanctions* », Limal, Anthémis, 2011.
- ANQUETIL (M.), « *Contribution d'une recherche morale à une politique pénale : justice et droit de punir, in La peine, quel avenir ?* », Paris, Editions du Cerf, 1983.
- APPLETON (J.), « *Traité de la profession d'avocat* », Paris, Dalloz, 1928.
- AYOUB (E.), « *La fonction publique en vingt principes* », 2^{ème} éd., Frison-Roche, 1998.

- BANDET (P.) :
 - « *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques* », Paris, Berger-Levrault, 1997.
 - « *La jurisprudence des concours administratifs* », Paris, La Doc. franç. 1992.
 - « *Les obligations des fonctionnaires dans les trois fonctions publiques* », Paris, Berger-Levrault, 3^{ème} éd., 2004.
- BEIGNIER (B.), « *L'honneur et le droit* », Paris, LGDJ, 1995.
- BEKAERT (H.), « *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir* », Bruxelles, 1957.
- BELORGEY (G.), « *Le droit de grève et les services publics* », Berger-Levrault, Paris, 1964.
- BREWER-CARIAS (A.-R.), « *Les principes de la procédure administrative non-contentieuse* », Economica, 1992.
- BURDEAU (G.), « *Les libertés publiques* », Paris, LGDJ, 1972.
- CARIO (R.), « *La médiation pénale : entre répression et réparation* », Paris, l'Harmattan, 1997.
- CARIUS (M.) :
 - « *Cumul et agents publics* », LGDJ, Biblio. de droit public, 2002.
 - « *Cumul et pantouflage dans les trois fonctions publiques* », Berger-Levrault, 2002.
- CATHERINE (R.), « *Le fonctionnaire français* », Sirey, Paris, 1973.
- CATHERINE (R) et THUILLIER (G.), « *Conscience et pouvoir* », Domat, Montchrestien, Paris, 1974.
- CHAPUT (Y.) (sous la direction de), « *La sanction : la lecture des économistes et des juristes* », Bruxelles, Bruylant, 2011.
- CHARRETTE DE (H.), « *Réflexions sur l'efficacité de la sanction pénale* », Paris, Economica, 2003.
- CHRISTIEN (R.), « *Pratique du dialogue social – Droit syndical, droit de grève dans les trois fonctions publiques* », Berger-Levrault, 1997.
- COHEN (D.), « *La cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire* », Paris, Economica, 1987.
- COLLIARD (C.-A.) et TIMSIT (G.), (sous la direction de), « *Les autorités administratives indépendantes* », Paris, PUF, 1988.
- DAVY (G.), « *L'homme : le fait social et le fait politique* », Paris, Mouton, 1973.
- DE LEVAL (G) et GEORGES (F.) (sous la direction de), « *L'effet de la décision de justice : contentieux européen, constitutionnel, civil et pénal* », Liège, Anthemis, 2008.
- DELMAS-MARTY (M.) :
 - « *Le flou du droit* », Paris, PUF, 1986.
 - « *Les chemins de la répression* », Paris, PUF, 1980.
 - « *Modèles et mouvements de politique criminelle* », Paris, Economica, 1983.
 - « *Procès pénal et droits de l'homme* », Paris, PUF, 1992.

- DELMAS-MARTY (M.) et TEITGEN-COLLY (C.), « *Punir sans juger ? de la répression administrative au droit administratif pénal* », Paris, Economica, 1992.
- DELPEREE (F.), « *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique* », Paris, LGDJ, 1969.
- DESMONS (E.), « *La responsabilité pénale des agents publics* », Paris, PUF, 1998.
- DREYFUS (M.), « *Liberté, égalité, mutualité : mutualisme et syndicalisme : 1852-1967* », Paris, Les éditions de l'atelier, Editions ouvrières, 2001.
- DUPEYROUX (O.), « *La règle de la non-rétroactivité des actes administratifs* », LGDJ, 1954.
- ESSAID (M.-J.), « *La présomption d'innocence* », Paris, éd. La porte, 1971.
- FALQUE (E.), « *Les juges et la sanction, ou, l'analyse d'une crise* », Paris, Anthropos, 1980.
- FOUCAULT (M.), « *Surveiller et punir* », Paris, Gallimard, 1975.
- GAILLARD (B.), « *Actes délictueux violents* », Paris, L'Harmattan, 1999.
- GHELFI (F.), « *Le droit de l'exécution des peines : espoirs ou désillusions* », Paris, L'Harmattan, 2014.
- GOURDOU (J.), « *Le principe du contradictoire dans le procès administratif* », Paris, L'Harmattan, 2010.
- GUEDON (M.-J.), « *Les autorités administrative indépendantes* », LGDJ, coll. Systèmes, 1991.
- GUINCHARD (A.), « *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire* », Paris, LGDJ, 2003.
- JACCOUD (M.), « *Justice réparatrice et médiation pénale : convergences ou divergences* », Paris, L'Harmattan, 2003.
- JEANCLOS (Y.) :
 - « *La justice pénale en France : dimension historique et européenne* », Paris, Dalloz, 2011.
 - « *La peine. Miroir de la justice* », Paris, Montchrestien, 2012.
 - « *La dimension historique de la peine* », Paris, Economica, 2013.
- JOURDA-DARDAUD (A.), « *La procédure disciplinaire dans la fonction publique* », Papyrus, 2005.
- LASSERRE-CAPDEVILLE (J.), « *L'année de droit pénal et de procédure pénale 2011* », Rueil-Malmaison, Lamy, 2012.
- LATOURNERIE (R.), « *Le droit français de la grève* », Paris, Sirey, 1972.
- LEGAL (A.) et BRETHER de la GRESSAYE (J.), « *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées* », Paris, Sirey, 1938.
- MANSUY (I.), « *La protection des droits des détenus en France et en Allemagne* », Paris, L'Harmattan, 2006.
- MARCHAIS (L.), « *Conduire une procédure disciplinaire dans la fonction publique* », Levallois Perret : Studyrama, 2013.
- MARKUS (J.-P.), « *Les juridictions ordinales* », Paris, LGDJ, 2003.

- MASSOT (J.) et FOUQUET (O.), « *Le Conseil d'Etat, juge de cassation* », Berger-Levrault, 1993.
- MIHMAN (A.), « *Juger à temps : le juste temps de la réponse pénale* », Paris, L'Harmattan, 2008.
- MODERNE (F.), « *Sanctions administratives et justice constitutionnelle* », Paris, Economica, 1993.
- MOLE (N.) et HARBY (C.), « *Le droit à un procès équitable* », Un guide sur la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, Précis sur les droits de l'homme n°3, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.
- MORET-BAILLY (J.), « *Les institutions disciplinaires* », Paris, Mission de recherche droit et justice, 2003.
- PANSIER (F.-J.), « *La peine et le droit* », Paris, PUF, 1994.
- PRAIRAT (E.) :
 - « *La sanction en éducation* », Paris, PUF, 3^{ème} éd., 2007.
 - « *Penser la sanction : Les grands textes* », Paris, L'Harmattan, 1999.
- PUIGELIER (C.), « *Le pouvoir disciplinaire de l'employeur* », Paris, Economica, 1997.
- RICCOL (J.), « *Les tendances du droit disciplinaire ; droit disciplinaire et droit pénal* », 1908.
- STASSINOPOULOS (M.), « *Le droit de la défense devant les autorités administratives* », LGDJ, 1976.
- STRIM (B.), « *Les bases constitutionnelles du droit administratif* », Paris, LGDJ, 3^{ème} éd., 1999.
- TERNEYRE (P.), « *La grève dans les services publics* », Paris, Sirey, 1991.
- VAN DE KERCHOVE (M.), « *Quand dire, c'est punir. Essai sur le jugement pénal* », Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2005.
- VIGOUROUX (C.), « *Déontologie des fonctions publiques* », 2^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2013-2014.

III. Thèses et mémoires

- AMAUGER-LATTES (M.-C.), « *L'irréductible pouvoir disciplinaire, principes généraux du droit pénal et droit disciplinaire dans l'entreprise privée* », Toulouse I, 1992.
- AUDEBERT (R.), « *Contradiction et procédure pénale* », Paris II, 1991.
- ARPIN-GONNET (F.), « *Exécution des peines et autorité de la chose jugée* », Lyon III, 1992.
- ASCENCI (L.), « *Du principe de la contradiction* », Thèses, Paris 1, 2005.
- BACCOUCHE (N.), « *Répression pénale et disciplinaire dans la fonction publique* », Tunis, Centre de recherches et d'études administratives, Ecole nationale d'administration, 1990.
- BAKAS (C.), « *Les principes directeurs du procès pénal au regard de l'intérêt de la personne poursuivie* », Paris II, 1982.

- BEBIN (X.), « *Pourquoi punir ? L'approche utilitariste de la sanction pénale* », Paris, Le Harmattan, 2006.
- BELLOUBET-FRIER (N.), « *Pouvoirs et relations hiérarchiques dans l'administration française* », Paris I, 1990.
- BENEJAT (M.), « *La responsabilité pénale professionnelle* », Bordeaux IV, 2010.
- BENMAKHLLOUF (G.), « *Le procès pénal au regard des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme* », Paris II, 1984.
- BERGEAUD (A.), « *Le droit à la preuve* », Thèse, Bordeaux 4, 2007.
- BERGOIGNAN-ESPER (C.), « *La séparation des fonctions de justice répressive* », PUF, 1973.
- BERNARD (P.), « *La notion d'ordre public en droit administratif* », LGDJ, Bibl. dr. pub., 1962.
- BERTRAND (F.-G.), « *La règle non ultra petita dans le contentieux administratif* », Paris II, 1974.
- BIAYS (P.), « *La fonction disciplinaire des ordres professionnels* », Rennes, 1949.
- BICHOFFÉ (G.), « *Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ? Fonction publique et contrat* », Nancy, Sirey, 1927.
- BOLLE (J.-M.), « *Le principe de continuité des services publics* », Paris, 1975.
- BONIS-GARÇON (E.), « *Les décisions provisoires en procédure pénale* », Thèse, Bordeaux 4, 2000.
- BONNARD (R.) :
 - « *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics* », Bordeaux, 1903.
 - « *Des contraventions de grande voirie* », Bordeaux, 1904.
- BONO (H.), « *De la réhabilitation en matière pénale et disciplinaire* », Thèse, Bordeaux, 1909.
- BOTTON (A.), « *Contribution à l'étude de l'autorité de la chose jugée au pénal sur le civil* », Paris, LGDJ, 2010.
- BOURDONCLE (R.), « *Fonction publique et liberté d'opinion en droit positif français* », Tome II, Bibl. de Droit public, LGDJ, 1957.
- BÜCK (V.), « *L'influence des cours constitutionnelles sur la politique pénale. Etude comparée France-Espagne* », Paris, LGDJ, 2002.
- CAPDEPON (Y.), « *Essai d'une théorie générale des droits de la défense* », Paris, Dalloz, 2013.
- CAROTENUTO (S.), « *La disparition non contentieuse des actes administratifs. Contribution à la théorie du retrait et de l'abrogation des actes administratifs* », Thèse, Aix-Marseille 3, 2000.
- CARTON (J.-P.), « *Contribution à l'élaboration du droit disciplinaire professionnel* », Lille II, 1995.

- CHAUDET (J.-P.), « *Les principes généraux de la procédure administrative contentieuse* », Paris, LGDJ, 1967.
- CHOUVET-LEFRANÇOIS (A.), « *La sanction répressive dans le droit français contemporain* », Toulouse I, 2006.
- CLEMENT (S.), « *Les droits de la défense dans le procès pénal. Du principe du contradictoire à l'égalité des armes* », Thèse, Nantes, 2007.
- COHEN-DONSIMONI, « *Le droit disciplinaire dans l'entreprise depuis la loi du 4 août 1982* », Thèse, Aix-Marseille, 1994.
- COLAS (P.-R.), « *De la juridiction disciplinaire. Son application aux personnels qui fréquentent la bourse* », Paris, 1907.
- COLLET (M.), « *Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes* », Paris, LGDJ, Tome 233, 2003.
- CORNU (J.), « *Droit au procès équitable et autorité administrative* », thèse, Paris 2, 2014.
- COULIBALY (M.), « *Le principe de proportionnalité en droit répressif français* », Thèse, Montpellier 1, 2003.
- DANAN (L.), « *La règle non bis in idem en droit pénal français* », Thèse, Rennes, 1971.
- DANIEL (J.), « *Les principes généraux du droit en droit pénal* », Thèse, Lyon 3, 2006.
- DEBOVE (F.), « *Le renouvellement des normes répressives françaises par le droit européen* », Paris II, 1992.
- DECIMA (O.), « *L'identité de faits en matière pénale* », Thèse, Bordeaux, Dalloz, 2008.
- DE JACOBET DE NOMBEL (C.), « *Théorie générale des circonstances aggravantes* », Dalloz, 2006.
- DELLIS (G.), « *Droit pénal et droit administratif l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif* », Paris, LGDJ, 1997.
- DELPEREE (F.), « *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique* », Paris, LGDJ, 1969.
- DI MALTA (P.), « *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique* », Paris, LGDJ, 1961.
- DI STEFANO (A.), « *La participation des fonctionnaires civils à la vie politique* », Paris, LGDJ, 1979.
- DOARE (R.), « *Les sanctions administratives* » (contribution à l'étude du renouveau de la répression administrative), Rennes I, 1994.
- DROUILLE (J.), « *Le pouvoir disciplinaire des fonctionnaires publics* », 1900.
- DUCHESNE (S.), « *La proportionnalité de la peine* », Mémoire, Bordeaux, 2013-2014.
- EINAUDI (T.), « *L'obligation d'informer dans le procès administratif* », Thèse, Aix-Marseille, 2000.
- ETRILLARD (C.), « *Le temps dans l'investigation pénale* », Paris, L'Harmattan, 2004.
- FAUCHET (M.-A.), « *Droit disciplinaire et droit du licenciement* », Paris, 2002.
- FOURRIER (Ch.), « *La liberté d'opinion du fonctionnaire. Essai de droit public comparé : France, Grande-Bretagne, Etats-Unis, URSS, Allemagne, Suisse, Belgique etc.* », Paris, LGDJ, 1956.

- FRISON-ROCHE (M.-A.), « *Généralités sur le principe du contradictoire en droit processuel* », Paris 2, 1988.
- GALLARDO (E.), « *La qualification pénale des faits* », Thèses, Marseille, 2011.
- GAVALDA-MOULENAT (C.), « *Le principe du contradictoire en procédure pénale* », Thèse, Montpellier 1, 2005.
- GILLI (J.-P.), « *La continuité des services publics* », Paris, PUF, 1973.
- GLAUDE (A.), « *Les exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme, application au procès prudhomal* », Cergy-Pontoise, 2007.
- GOYARD (C.), « *La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative* », Montchrestien, 1962.
- GUIGUI (J.), « *La loi pénale et les titulaires de fonctions publiques* », Thèse, Université de Cergy-Pontoise, 2009.
- GUITSCHEL (C.), « *L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et son application en droit français* », Aix-Marseille III, 1993.
- GUZMAN (C.), « *Le prononcé des sanctions administratives et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme* », Bordeaux, 2000.
- HEDABOU (A.), « *La règle non bis in idem, essai d'une étude critique en droit répressif pénal et en droit répressif extra-pénal* », Lille III, 2008.
- HEMARD (J.), « *Les sanctions pénales en droit privé* », Lille, 1946.
- HENRION (H.), « *La nature juridique de la présomption d'innocence. Comparaison franco-allemande* », Thèse, Montpellier, 2006.
- HERVY (F.), « *De l'action disciplinaire et de l'action publique comparée* », Caen, 1899.
- IKONOMOU (A.), « *Les modes non juridictionnels de règlement des litiges administratifs* », Paris II, 1993.
- JACQ (C.), « *Vers un droit commun de la sanction - L'incidence de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme* », Paris, 1989.
- JEANNEAU (B.), « *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative* », Paris, 1954.
- JEAN-PIERRE (D.), « *L'éthique du fonctionnaire civil* », Paris, LGDJ, 1999.
- JULLIOT DE LA MORANDIERE (L.), « *De la règle nulla poena sine lege* », 1910.
- KERKATLY (Y.), « *Le juge administratif et les libertés publiques en droits libanais et français* », Grenoble, 2006.
- KOUKEZIAN (T.), « *Sanction pénale sanction disciplinaire* », Thèse, Rennes, 2014.
- LAURIE (F.), « *La faute disciplinaire dans la fonction publique* », PUAM, 2002.
- LAVRIC (S.), « *Le principe d'égalité des armes dans le procès pénal* », Thèse, Nancy 2, 2008.
- LEFONDRE (M.), « *Recherche sur les sanctions administratives et leur nature juridique* », Caen, 1973.
- LEGRAND (V.), « *Le droit à l'assistance d'un défenseur dans le procès pénal* », Thèse, Pau, 2005.

- LELIEUR-FISCHER (J.), « *La règle ne bis in idem. Du principe de l'autorité de la chose jugée au principe d'unicité d'action répressive* », Paris I, 2005.
- LESTRADE (E.), « *Les principes directeurs du procès dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel* », Thèse, Bordeaux 4, 2013.
- LETTERON (R.), « *L'administré et le droit à l'information* », Doctorat d'Etat, Paris X, Nanterre, 1987.
- LIARD (D.-L.), « *L'infraction pénale dans le fonctionnement des services publics : contribution à l'étude jurisprudentielle de la puissance publique et de ses agents* », Paris, 1939.
- LINOTTE (D.), « *Recherche sur la notion d'intérêt général en droit administratif français* », Bordeaux, 1975.
- LUCIANI-MIEN (D.), « *L'effectivité des droits de la défense en procédure pénale* », Thèse, Paris 2, 2006.
- MAESTRE (A.), « *La responsabilité pécuniaire des agents publics en droit français* », LGDJ, 1962.
- MALABAT (V.), « *Appréciation in abstracto et appréciation in concreto en droit pénal* », Thèse, Bordeaux 4, 1999.
- MARCELLESI (P.), « *L'organisation de la justice administrative française au regard de l'article 6 para. 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales* », Nice, 2002.
- MARTY (C.), « *Répression pénale et répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics* », Paris, 1947.
- MASSAT (E.), « *Servir et discipliner : essai sur les relations des usagers aux services publics* », Paris, L'Harmattan, 2006.
- MASSON (J.), « *La séparation de la poursuite et de l'instruction* », Dijon, 1898.
- MEKHANTAR (J.), « *Le contrôle de la proportionnalité dans l'action administrative unilatérale* », Paris II, 1990.
- MELLE Le GOFF PEGGY, « *Recherches sur l'impartialité en droit administratif* », Thèse, Université du Sud-Toulon Var, 2004.
- MILANO (L.), « *Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme* », Paris, Dalloz, 2006.
- MOLFESSIS (N.), « *Le Conseil constitutionnel et le droit privé* », Paris, LGDJ, 1997.
- MOURGEON (J.), « *La répression administrative* », Paris, LGDJ, 1967.
- MOURON (A.-S.-F.), « *Des poursuites disciplinaires* », Lille, 1885.
- MOUYSSSET (O.), « *Contribution à l'étude de la pénalisation* », Lille, 2006.
- MUSNY (P.), « *La technique de proportionnalité et le juge de la Convention européenne des droits de l'homme. Essai sur un instrument nécessaire dans une société démocratique* », Thèse, Montpellier 1, 2004.
- NAJARIAN (K.), « *L'Autorité de la chose jugée au criminel sur le criminel* », Paris, LGDJ, 1973, coll. Biblio. Sciences Criminelles.

- NEZARD (H.), « *Les principes généraux du droit disciplinaire* », Paris, 1903.
- NIQUEGE (S.), « *L'infraction pénale en droit public* », Paris, L'Harmattan, 2010.
- ÖNCÜ (M.), « *La fonction publique et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme* », Bruxelles, Bruylant, 2004.
- PACTET (P.), « *Essai d'une théorie de la preuve devant la juridiction administrative* », Thèse, Paris, 1950.
- PAILLARD (B.), « *La fonction réparatrice de la répression pénale* », Paris, LGDJ, 2007.
- PARISI (F.), « *La séparation des fonctions de justice en matière pénale* », Thèse, Montpellier 1, 2005.
- PHILIPPE (X.), « *Le contrôle de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative française* », Economica, 1990.
- PLANCHENAULT (C.), « *Droit disciplinaire et droit pénal* », Mémoire, Bordeaux 4, 2005-2006.
- RAMON (P.), « *La procédure disciplinaire à l'aune de la procédure pénale* », Montpellier I, 2006.
- REMY (H.), « *Les principes généraux du Code pénal de 1791* », Paris, Larose et Tenin, 1910.
- RENAUDIE (V.), « *L'article 6 para. 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et les procédures disciplinaires ordinaires* », Limoges, 2001.
- REYDELLET (M.), « *L'obligation de réserve des agents publics* », Thèse, Aix-Marseille 3, 1977.
- RIBEYRE (C.), « *La communication du dossier pénal* », Thèse, Grenoble 2, 2004.
- RICOL (J.), « *Les tendances du droit disciplinaire, droit disciplinaire et droit pénal* », Toulouse, 1908.
- RIVERO (J.), « *Les mesures d'ordre intérieur administratives* », 1934.
- RODRIGUEZ (M.-L.), « *La Cour européenne des droits de l'homme dans les évolutions de la procédure pénale française* », Rennes I, 2003.
- RUZIE (D.), « *Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français* », Paris, LGDJ, 1960.
- SALON (S.), « *Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique* », Paris, LGDJ, 1969.
- SANCHEZ (M.), « *Contribution à l'étude de la preuve pénale* », Thèse, Toulouse 1, 2010.
- SCHWARTZENBERG (R.-G.), « *L'autorité de la chose décidée* », Thèse, Paris, LGDJ, 1967.
- SCIORTINO BAYART (S.), « *Recherche sur le droit constitutionnel de la sanction pénale* », Aix-Marseille III, 2000.
- SERMET (L.), « *L'incidence de la convention européenne des droits de l'homme sur le contentieux administratif français* », Aix-Marseille III, Economica, 1994.
- THOMASSET-PIERRE (P.), « *L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales* », Paris, LGDJ, 2003.

- VAN LANG (A.), « *Juge judiciaire et droit administratif* », Paris, LGDJ, 1996.
- VELLEJ (S.), « *Les origines de la légalité dans le droit public français* », Nanterre, 1988.
- VERGES (E.), « *Les principes directeurs du procès judiciaire. Etude d'une catégorie juridique* », Thèse, Aix-Marseille, 2000.
- VICHE (G.), « *La sanction professionnelle. Notion du droit administratif nouveau* », Montpellier, Imprimerie de la charité, 1948.
- VINCENT (F.), « *Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives* », LGDJ, 1966.
- VITU (A.), « *Les conflits des lois dans le temps en droit pénal* », Nancy, 1945.

IV. Articles, études et contributions

- ABRAHAM (R.), « *Les incidences de la Convention européenne des droits de l'homme sur le contentieux administratif français* », R.F.D.A, 1990, p. 1053.
- ADER (H.), « *L'intervention de la Cour européenne en matière disciplinaire* », in Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti, Bruxelles, Bruylant, 1998, p.95.
- ALLEHAUT (M.), « *Les droits de la défense* », in Mélanges Patin, Cujas, 1965.
- ALLIX (D.), « *La preuve en matière pénale à l'épreuve du procès-verbal équitable* », Justice n° 10, 1998, p. 45 et s.
- ALT-MAES (F.), « *L'autonomie du droit pénal, mythe ou réalité d'aujourd'hui ou de demain* », RSC, 1987, p. 347.
- AMBROISE-CASTEROT (C.), « *Primauté du criminel sur le civil* », Rép. pén., septembre 2012, p. 661.
- ANACHKINE (G. Z.), « *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal* », RIDP, 1988, p. 447.
- ANCEL (M.) :
 - « *La peine dans le droit classique et selon les doctrines de la défense sociale* », RSC, 1973, p. 190.
 - « *A propos de quelques discussions récentes sur la règle nulla poena sine lege* », RSC, 1937, n°4 et 1938, n°2.
- ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.), « *La fin d'une résistance du Conseil d'État de France à la chose interprétée par la CEDH : l'application de la Convention européenne des droits de l'homme aux juridictions disciplinaires* », RTDH, 1998, p. 365.
- ANTONIU (G.), « *The legal and practical problems posed by the difference between criminal law and administrative penal law* », RIDP, 1988, p. 369.
- ARTUS (D.), « *A propos des punitions de cellule et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme* », Petites Aff., 5 février 1997, n°16 p. 24.
- AUBY (J.-B.) :
 - « *Agents administratifs, procédure disciplinaire* », Jurisclasseur administratif, fasc. n° 183.

- « *La procédure administrative non-contentieuse* », D. 1956. Chron. 27 et s.
- AUBY (J.-M.), « *Le pouvoir réglementaire des ordres professionnels* », JCP, 1973.I.2545.
- AYOUB (E.) :
 - « *Le conseil de discipline dans la fonction publique* », Rev. Dr. Publ., 1971, p. 1129.
 - « *Protection administrative des fonctionnaires et services publics* », Mélanges Charlier, Emile-Paul, 1981.
- BACCOUCHE (N.), « *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal* », RIDP, 1988, p. 429.
- BEKES (I.) et BITTO (M.), « *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal* », RIDP, 1988, p. 228.
- BEZIZ-AYACHE (A.), « *Peines complémentaires* », Rép. pén., janvier 2014.
- BIANCHI (V.), « *La défense en matière disciplinaire* », AJ pén. 2005, p. 407.
- BIBAL (D.) et MENARD (M.), « *Etude sur le régime disciplinaire dans les États membres du Conseil de l'Europe* », SEDS, trav. et doc. n°35, 1987.
- BIZEAU (J.-P.), « *Le juge administratif n'est plus que le juge de la puissance publique ?* », AJDA.1992.179.
- BOLLE (P.-H.) :
 - « *Le rôle sanctionnateur du droit pénal* », bilan des travaux du Conseil de l'Europe, in *Le rôle sanctionnateur du droit pénal*, Fribourg, 1985.
 - « *La philosophie de la justice criminelle et les théories contemporaines de correction* », RIDP, 1982, p. 701.
- BONICHOT (J.-C.) :
 - « *Les juridictions administratives appliquent l'article 6 de la CEDH dans sa lettre et dans son esprit* », Petites Aff., 15 janvier 1999, n°11, p. 10.
 - « *L'application de l'article 6 para. 1 de la CEDH aux autorités de régulation : la position du Conseil d'État* », Petites Aff., 11 mai 2000, n°94, p. 3.
- BORE (J.), « *Intervention lors de la table ronde organisée par le parquet général de la Cour de cassation le 17/01/1986 sur le contrôle par la chambre sociale de la Cour de cassation du caractère réel et sérieux de la cause de licenciement* », Dr. soc., 1986, p. 187.
- BOSSENGA (G.), « *La Révolution française et les corporations : trois exemples lillois* », Annales, 1988, p. 405.
- BOUAZIZ (P.) :
 - « *Du pouvoir souverain vers un droit disciplinaire* », Droit ouvrier, 1982, p. 449.
 - « *L'article 15 de la loi d'amnistie du 20 juillet 1988, droit disciplinaire, amnistie et réintégration* », Droit ouvrier, 1988, p. 366.
- BOULANGER (J.), « *Principes généraux du droit positif* », in Mélanges Ripert, T. 1, p. 51 et s.
- BOULOC (B.) :
 - « *Opportunité d'une loi pénitentiaire...Pour les détenus* », RP, 2005, p. 37.
 - « *Amnistie de sanction disciplinaire* », RSC, 1986, Chronique législative, p. 135.

- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « *Le pouvoir juridictionnel des ordres professionnels* », Dr. Soc., 1955, p. 597.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.) et LEGAL (A.), « *V. Discipline, Répertoire de droit criminel et de procédure pénale* », Dalloz, 1953, p. 799.
- BRISSON (J.-F.), « *Les pouvoirs de sanctions des autorités de régulation et l'article 6 para. 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. A propos d'une divergence entre le Conseil d'État et la Cour de cassation* », A.J.D.A., 1999, 847.
- BUEB (F.), « *Poursuites disciplinaires et publicité des débats* », Gaz. Pal., 1984, doc., p. 456.
- CADIET (L.), « *Et les principes directeurs des autres procès ? Jalons pour une théorie des principes directeurs du procès* », in *Mélanges normand*, Litec, 2003, p. 71.
- CALVEZ (C.-E.), « *Le droit pénal et la Convention européenne des droits de l'homme* », RPDP, 1989, p. 20.
- CARTIER (M.-E.), « *Les principes constitutionnels du droit répressif, in la Cour de cassation et la Constitution de la République, actes du colloque des 9 et 10 décembre 1994* », PUAM, 1995, p. 160-161.
- CERE (J. P.), « *Réflexions sur l'isolement disciplinaire en milieu carcéral au regard des droits de l'homme* », RPDP, 1994, p. 113.
- CHAPUS (R.), « *Qu'est ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative* », in *Mélanges Eisemann*, Paris, Cujas, 1975.
- CHEVILLARD (A.), « *Pouvoir disciplinaire – Réduction de la rémunération pour exécution défectueuse du travail – Suppression d'une prime pour faute – Sanction pécuniaire interdite* », JCP.éd. E.1991.I.95, p. 498.
- CHIAVARIO (M.), « *Les principes du procès pénal et leur mise en œuvre dans les procédures disciplinaires, rapport général* », RIDP, 2003/3 Vol. 74, p. 663-705.
- COEURET (A.) :
 - « *Les titulaires du pouvoir disciplinaire* », Dr. soc., 1998, p. 25.
 - « *Pouvoir et responsabilité en droit pénal social* », Dr. soc., 1975, p. 396.
- COHEN (M.), « *L'amnistie des sanctions disciplinaires et la réintégration des représentants du personnel* », RPDS, n°438, octobre 1981, p. 275.
- COHEN-BRANCHE (M.), « *Le droit répressif non pénal : un droit plus adapté* », Dr. pén., septembre 2009, n°9, p. 38.
- COLETTE-BASECQZ (N.), « *Une conséquence de la nature pénale de la sanction communautaire au niveau des garanties procédurales* », in *La justice pénale et l'Europe, Travaux des XVème journées d'études juridiques Jean Dabin* organisées par le département de criminologie et de droit pénal, TULKENS (F.) et BOSLY (H.-D.), Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 436.
- CONSEIL D'ÉTAT, « *Le pouvoir de l'administration dans le domaine des sanctions* », étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 8 décembre 1994, Paris, La Documentation française, 1995.

- CONSEIL D'ÉTAT, rapport public 2001 : jurisprudence et avis 2000, « *Les autorités administratives indépendantes* », Paris, La Documentation française, 2001.
- CONSEIL D'ÉTAT, « *Les droits de la défense, La documentation française* », 1953, p. 55.
- CONTE (PH.), « *La nature juridique des procédures « alternatives aux poursuites* », *De l'action publique à l'action à fin publique ?* », in Mélanges Gassin, PUMA, 1997, p. 189 et s.
- COUR DE CASSATION, « *Principe de la contradiction et droit de la défense* », rapport 2012, disponible sur le site : www.courdecassation.fr
- COSTA (J. F.), « *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal* », RIDP, 1988, p. 347.
- COUVRAT (P.) :
 - « *Imputation de la détention provisoire sur la durée de la peine privative de liberté prononcée. Assimilation de la sanction disciplinaire des arrêts à la détention provisoire* ». RSC, 1986, p 153.
 - « *La durée des interdictions professionnelles prononcées par les juridictions pénales* », RSC, 2003, p. 598.
- CULMANN (H.), « *Existe-t-il un droit professionnel autonome* », Revue de l'économie contemporaine, n°24, Avril 1944, p. 1.
- DANET (J.), « *Autorité de chose jugée* », Rép. pén., janvier 2010.
- DANTI-JUAN (M.), « *Licenciement et droit pénal : analyse du droit positif et critique de certaines solutions* », RSC, 1989, p. 710.
- DARBEDA (P.), « *L'action disciplinaire en détention : un panorama européen* », RSC, 1993, p. 808.
- DELMAS-MARTY (M.) :
 - « *La matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, flou du droit pénal* », RSC, 1987, p. 819.
 - « *Réflexions sur le pouvoir disciplinaire* », RTDH, 1995, p. 341.
 - « *Différenciation des systèmes juridiques de sanction à dominante pénale ou administrative* », RIDP, 1988, p. 27.
 - « *La jurisprudence du Conseil constitutionnel et les principes fondamentaux du droit pénal proclamés par les déclarations de 1789* », in La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, Paris, PUF, 1989, p. 131.
 - « *Code pénal d'hier, droit pénal d'aujourd'hui, matière pénale de demain* », D., 1986, p. 27.
- DEL VECCHIO (G.), « *Essai sur les principes généraux du droit* », Rev. crit. législ. et jur. 1925, 153 et 231.
- DE MONTALIVET (P.), « *Les objectifs de valeur constitutionnelle* », Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 20, juin 2006.
- DENOIX DE SAINT-MARC (R.), « *Les sanctions administratives* », AJDA, 2001, p. 148.
- DIVISION DES ÉTABLISSEMENTS DE3, « *Guide des procédures disciplinaires* », mars 2013, disponible sur le site : www.ac-caen.fr

- DOLCINI (E.), « *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal. Réflexion en matière de droit pénal et de droit administratif pénal dans la législation italienne* », RIDP, 1988, p. 275.
- DOUCET (J.-P.), « *Les droits de la défense, faits justificatifs méconnus* », Gaz. Pal. 1972, II. Doct. 595.
- DUPUIS (G.), « *Définition de l'acte juridique unilatéral* », in Mélanges Eisenmann, Cujas, 1975.
- EISSEN (M. A.), « *Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* », in La Convention européenne des droits de l'homme, L. E. Pettiti (sous la direction de), Paris, Economica, 1999, p. 66.
- FARINA-CUSSAC (J.), « *La sanction punitive dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme* », RSC, 2002, p. 517.
- FLECHEUX (G.) :
 - « *Les procédures disciplinaires et la Convention européenne des droits de l'homme* », in L'Honnête homme et le droit, Mélanges en hommage à Jean-Claude Soyer, Paris, LGDJ, p. 183.
 - « *Le droit d'être entendu* », in Mélanges Bellet, Litec, 1991, p. 145 et s.
- FORTIS (E.), « *Cumul des sanctions pénales et disciplinaires* », RSC, 2005, p. 69.
- FOSSEREAU (J.), « *Autorité de la chose jugée* », Dalloz, Dr. pén., n° 71.
- FRISON-ROCHE (M.-A.) :
 - « *Les droits de la défense en matière pénale* », in Libertés et droits fondamentaux, Dalloz, 1999, 5^{ème} éd.
 - « *La procédure et l'effectivité des droits substantiels* », in Procédure(s) et effectivité des droits, Bruylant, Nemesis, Droit et justice n° 49, 2003. 1.
- GAUTHIER (J.), « *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal* », RIDP, 1988, p. 399.
- GARÇON (E.), « *La communication du dossier pénal* », RD pén. 2008, étude 15.
- GARE (T.), « *Les droits de la défense en procédure pénale* », in Libertés et droits fondamentaux, Dalloz, 10^{ème} éd., 2004.
- GIRAULT (M.), « *La rétrogradation à titre disciplinaire : une sanction au-dessus de tout soupçon* », JCP.1984.II.14131.
- GIUDICELLI-DELAGE (G.), « *Droits de la défense* », in Dictionnaire de la justice, dir. L. Cadiet, PUF, 2004, p. 364.
- GOUBEAUX (G.), « *Le droit à la preuve* », in La preuve en droit, études publiées par C. Perelman et P. Foriers, Bruylant, Bruxelles, 1981, p. 277 et s.
- GOUTAL (J.-L.), « *L'autonomie du droit pénal : reflux et métamorphose* », RSC, 1980, p. 911.
- GRIMALDI (M.), « *La motivation, travaux de l'association Henri Capitant* », LGDJ, 2000, p. 2.
- GRENIER (A.), « *Les tentatives de dissuasion disciplinaire* », Justice, 1995, n°144, p. 12.

- GROUPE DE RECHERCHE DROITS DE L'HOMME ET LOGIQUES JURIDIQUES, « *La matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, flou du droit pénal* », RSC, 1987, p.819.
- GUINCHARD (S.), « *Le procès équitable : un droit fondamental ?* », AJDA, 1998, n° spécial, p. 140.
- HAIM (V.), « *L'écrit et le principe du contradictoire dans la procédure administrative contentieuse* », AJDA, 1996, p. 715 et s.
- HERZOG-EVANS (M.) :
 - « *Ter in idem* », RP, 1998, p. 71.
 - « *Droit commun pour les détenus* », RSC, 1995, p. 621.
- HUBRECHT (H.), « *La notion de sanction administrative* », Paris, les Petites aff., n°8, 17 janvier 1990, p. 8.
- JAVILLIER (J.-C.), « *L'exercice et le contrôle du pouvoir disciplinaire* », Dr. soc., 1983, p. 537.
- KARSENTY (D.), « *Le droit au procès équitable* », rapport annuel de la Cour de cassation, publication n° 26.
- KLUGER (J.), « *L'élaboration d'une notion de sanction punitive dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », RSC, 1995, p. 504.
- KOERING-JOULIN (R.), « *Introduction générale* », in Les nouveaux développements du procès équitable au sens de la convention européenne des droits de l'Homme, Bruylant, 1996.
- LAFARGE (P.) et DE LACGER (B.), « *Actualité de droit disciplinaire* », les petites aff., 13 juillet 1998, n°83.
- LAINGUI (A.), « *Défense pénale et histoire* », in La défense pénale, Actes du XIX^e congrès de l'Association française de droit pénal, Lyon 19-20 et 21 nov. 2009, Rev. pénit. Dr. pénal n° spécial 2010. 11 et s.
- LAMBERT (P.) :
 - « *Les droits relatifs à l'administration de la justice disciplinaire dans la jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme* », Revue trimestrielle Belge des droits de l'homme, 1995, n°22, Le droit disciplinaire, p. 165.
 - « *La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux administratif* », in La mise en œuvre interne de la Convention européenne des droits de l'homme, Édition du jeune barreau de Bruxelles, 1994, p. 236.
- LAURIE (F.) :
 - « *Les sanctions disciplinaires dans la fonction publique* », les cahiers de la fonction publique, 2003, n°221, p. 7.
 - « *La constitutionnalisation du droit disciplinaire* », VI^{ème} congrès français du droit constitutionnel, AFDC, Montpellier, 9-11 juin 2005, disponible sur le site : www.droitconstitutionnel.org
- LEAUTE (J.), « *Les principes généraux relatifs aux droits de la défense* », RSC, 1953, p. 47.

- LEBLOIS-HAPPE (J.), « *Le droit de ne pas contribuer à sa propre accusation* », Travaux de l'Institut de sciences criminelles et de la justice, Cujas, 2011, p. 295 et s.
- LEVASSEUR (C.), « *Renaissance des sanctions administratives* », JCP.1952.I.1032.
- MARGUENAUD (J.-P.), « *Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes à l'épreuve de l'article 6 de la CEDH* », in Mélanges J. Stoufflet, LGDJ, 2001, p. 213 et s.
- MASSAT (E.), « *Des rapports du droit disciplinaire et du droit pénal dans l'administration. Contribution à une étude sur le pouvoir administratif visant les usagers des services publics* », RSC, 2003, p. 743.
- MASTOR (W.), « *Les juridictions constitutionnelles, gardiennes des droits fondamentaux (contrôle o priori et a posteriori)* », RD pén. sept. 2011, étude 14, p. 15.
- MAYAUD (Y.) :
 - « *Les recours au juge répressif* », Dr. soc., 1987, p. 510.
 - « *La définition des sanctions disciplinaires* », Dr. soc., 1983, p. 545.
- MAZEAUD (A.), « *Disciplinaire, donc non contractuel* », Dr. soc., 2003, p. 395.
- MEHANNA (M.) et METZNER (O.), « *La présomption d'innocence et la détention provisoire* », Revue européenne de philosophie et de droit, I, 1995, p. 38.
- MORAND (C.-A.), « *La sanction* », Travaux Cetel, n° 36, mars 1990.
- MORET-BAILLY (J.), « *L'accès à la justice disciplinaire* », rapport final mai 2002, CERCRC CNRS, 2002.
- NISHIDA (N.), « *The legal and practical problems posed by the difference between criminal law and administrative penal law* », RIDP, 1988, p. 295.
- OLSON (T.), « *Le contrôle du juge administratif sur les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des fonctionnaires* », Les principales procédures d'urgence devant le juge administratif, discours et interventions, disponible sur le site : www.conseil-etat.fr
- PATARIN (P.), « *Le régime disciplinaire dans la fonction publique territoriale, les cahiers de la fonction publique* », 2003, n°221, p. 11.
- PELISSIER (J.) :
 - « *La définition des sanctions disciplinaires* », Dr. Soc., 1983, p. 545.
 - « *L'interprétation jurisprudentielle du droit disciplinaire* », juri-social, 1987, n°10, p. 49.
 - « *Le licenciement disciplinaire* », Dr. soc., 1992, p. 751.
- PETTITI (L.-E.) :
 - « *Les principes généraux de droit pénal dans la Convention européenne des droits de l'homme* », RSC, 1987, p. 167.
 - « *Les sanctions au sens de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme* », APC, n°7, p. 145.
- PEUCHOT (E.), « *Faute disciplinaire et sanction disciplinaire* », Les petites aff., 1989, n°76, p. 21.

- PIN (X) :
 - « *L'évolution des droits de la défense depuis le code d'instruction criminelle* », in 200 Jahre code d'instruction criminelle. Le bicentenaire du code d'instruction criminelle, dir. Leblois-Happe J. et Witz C., Nomos, coll. Saarbrücker Studien zum Internationalen Recht, 2010, vol. 44 ; p. 157 et s.
 - « *La défense devant les juridictions de jugement* », in La défense pénale, Actes du XIX^e congrès de l'Association française de droit pénal, Lyon, 19-20 et 21 nov. 2009, Rev. pénit. Dr. pénal n° spécial. 2010. 153 et s.
- PONCELA (P.), « *Droit de punir et pouvoir de punir, une problématique de l'état* », APD, Tome 28, 1983, p. 123.
- PRADEL (J.), « *Défense pénale et régime de procédure* », in La défense pénale, Actes du XIX^e congrès de l'Association française de droit pénal, Lyon, 19-20 et 21 nov. 2009, Rev. pénit. Dr. pénal n° spécial. 2010. 31 et s.
- PRALUS-DUPUY (J.) :
 - « *La répression disciplinaire de l'infraction pénale* », RSC, 1992, p. 229.
 - « *Les tendances contemporaines de la répression disciplinaire* », RSC, 2000, p. 545.
 - « *L'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et les contentieux de la répression disciplinaire* », RSC, 1995, p. 723.
 - « *Le sursis disciplinaire : un emprunt du droit disciplinaire au droit pénal* », RSC, 1994, p. 135.
 - « *V° Discipline* », Rep. pén., Dalloz, octobre 2007.
 - « *Cumul et non-cumul de sanctions en droit disciplinaire* », D., 1993, chron., p. 135.
 - « *Les principes du procès pénal et leur mise en œuvre dans les procédures disciplinaires* », RIDP, 2003, p. 922.
 - « *Réflexions sur le pouvoir de sanction disciplinaire reconnu à certaines autorités administratives indépendantes* », RFDA, mai-juin 2003, p. 554.
 - « *Réflexion sur les sources du droit disciplinaire, in Apprendre à douter : question de droit, question sur le droit : études offertes à Claude Lombois* », Presse universitaire de Limoges, 2004, p. 401.
- PRALUS (M.) :
 - « *Observation sur l'application de la règle le criminel tient le civil en état* », RSC, 1972, p. 31.
 - « *A propos de la règle non bis in idem* », APC, 1996, n° 18, p. 37.
- PRETOT (X.), « *Le droit répressif non pénal* », Droit soc., n°11, 2000, p. 964.
- REBUT (D.), « *Le juge pénal face aux exigences constitutionnelles* », Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 16, juin 2004.
- RIAS (N.), « *Autorité de la chose jugée au pénal sur le civil, action de nature civile, état de faiblesse et insanie d'esprit* », Rec. Dalloz, 2013, p. 68.
- RIGAUX (F.), « *La fonction de la répression pénale dans un ordre juridique* », in Punir mon beau souci. Pour une raison pénale, Revue de l'Université de Bruxelles, 1984, 1-3, p. 80.

- ROBERT (J. H.) :
 - « *Union et désunion des sanctions du droit pénal et de celles du droit administratif* », AJDA, 1995, n° spécial, p. 96.
 - « *Application ou non-application de la règle non bis in idem entre les sanctions pénales, civiles et administratives* », APC, n°7, 1984, p. 136.
 - « *La punition selon le Conseil constitutionnel* », Les cahiers du Conseil constitutionnel, n° 26, août 2009.
- ROSENFELD (E.) et VEIL (J.), « *Sanctions administratives sanctions pénales* », Pouvoirs, n° 128, 2008.
- ROUBAUD (S.), « *Sanctions disciplinaires et rôle des autorités judiciaires* », AJ pén. 2005, p. 404.
- ROUSSEAU (D.), « *Les grandes avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », in libertés, Mélanges J. Robert, Paris, Montchrestien, 1998, p. 297.
- ROUZET (G.), « *Convention européenne des droits de l'homme et droit disciplinaire* », Dr. et Patr., n°82, 2000, p. 26.
- SALLE (D.), « *Michel Debré et la protection de la liberté individuelle par l'autorité judiciaire* », Les cahiers du Conseil constitutionnel, n° 26, août 2009.
- SALON (S.), « *Sanctions disciplinaires : un aperçu statistique* », Les cahiers de la fonction publique, 2003, n°221, p. 14.
- SAVATIER (J.) :
 - « *Droit disciplinaire conventionnel et droit disciplinaire légal* », Dr. soc., n°3, mars 1992, p. 227.
 - « *Le licenciement pour des faits susceptibles d'incrimination pénale* », Dr. soc., 1991, p. 626.
- SCHAWRTZ (R.), « *Sursis à statuer disciplinaire et décision définitive du juge pénal* », RFDA, 1994, p. 459.
- SCHRAMECK (O.), « *Quelques observations sur le principe du contradictoire* », in Mélanges Braibant, Dammoz, 1996, p. 629 et s.
- SERVICE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « *Droit pénal et droit constitutionnel* », janvier 2007, p. 1.
- SEUROT (L.), « *Le cumul plafonné des sanctions pénales et disciplinaires* », AJDA, 2013, p. 2209.
- SINAY (H.), « *Le contrôle de proportionnalité des sanctions disciplinaires au regard des fautes commises : dualité de jurisprudences administrative et judiciaire* », Dr. soc., juillet-août 1979, n°7-8, p. 275.
- SPINELLIS (D.), « *The legal and practical problems posed by the difference between criminal law and administrative penal law* », RIDP, 1988, p. 219.
- SPRUNGARD (S.), « *Cumul de sanctions pénales et disciplinaires et principe de proportionnalité* », Dalloz actualité, 4 juillet 2013.

- STASIAK (F.), « *L'autorité de chose jugée d'une décision de relaxe sur l'instance prud'homale en licenciement disciplinaire* », RSC, 1994, p. 267.
- SUDRE (F.) et PICHERAL (C.), (sous la direction de), « *L'extension des garanties du procès équitable hors les juridictions ordinaires* », les contraintes européennes, Institut de droit européen des droits de l'homme, 2002, 381 p.
- TAGARAS (H.), « *La notion d'accusation en matière pénale et les droits de l'accusé* », in *Le procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*, Acte du colloque de Bordeaux, 29 et 30 septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 43.
- TAVERNIER (P.), « *Faut-il réviser l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ?* », Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 707.
- TEITGEN-COLLY (C.), « *Sanctions administratives et autorités administratives indépendantes* », Les petites aff., n°8, 17 janvier 1990, p. 25.
- TERNEYRE (P.), « *Répression pénale et répression disciplinaire dans la fonction publique* », RA, 1988, p. 339.
- TERRE (F.), « *Sur la notion de libertés et droits fondamentaux* », in *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 10^{ème} éd., 2004.
- TRUCHE (P.) et KOERING-JOULIN (P.), « *Retour sur le champ pénal européen* », in *Mélange en hommage à L.-E. Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 513.
- TSIKLITIRAS (S.), « *La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en droit français* », LGDJ, 1991.
- TULKENS (F.), « *Les droits de l'homme en détention* », RSC, 2001, p. 881.
- VANWELKENHUYZEN (A.), « *Les droits de la défense et l'évolution du procès pénal* », RD pén., 1959-60. 834.
- VARINARD (A.) et JOLY-SIBUET (E.), « *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit pénal et le droit administratif pénal* », RIDP, 1988, p. 189.
- VEDEL, « *La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative* », JCP 1950.1.851, n° 6.
- VERON (M.), « *L'évolution du droit pénal français ou punir autrement, Problèmes actuels de sciences criminelles* », vol. IX, Université d'Aix-Marseille, PUAM, 1996, p. 54.
- VICTOR (D.), « *The legal and practical problems posed by the difference between criminal law and administrative penal law* », RIDP, 1988, p. 390.
- VIGOUROUX (C.), « *Les devoirs des fonctionnaires* », Les cahiers de la fonction publique, 2003, n°221, p. 4.
- W (J.-W.), « *Sanctions administratives : le juge administratif français et les dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme relatives aux accusations en matière pénale* », RFDA, 1994, p. 414.
- WOEHLING (J.-M.), « *Le juge administratif français et les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme relatives aux accusations en matière pénale* », RFDA, 1994, p. 414.

V. Notes, observations, chroniques, conclusions et commentaires

- ARDANT (P.), Note sous C.E., 13 mars 1962, « *Audebeau* », *D.* 1962, p. 439.
- ARRIHI DE CASANOVA (J.), Concl. sur C.E., 30 octobre 1995, « *Schaeffer* », *Dr. adm.*, n° 6, 1996, p. 3.
- ASCENSI (L.), Obs. sous Crim., 11 mai 2010, *AJ. Pénal* 2010, p. 448.
- AUBY (J.-B.), Note sous C.E., 27 mai 1987, « *Cadignan* », *AJDA*, 1987, p. 765.
- AUBY (J.-M.) :
 - Note sous C.E., 3 janvier 1964, « *Paillou* », *D.* 1964, p. 364.
 - Note sous C.E., 25 juillet 1975, « *Ministre de l'Equipement c/Richoux* », *RDP*, 1976, p. 335.
 - Note sous C.E., Sect., 9 juin 1978, « *Lebon* », *RDP*, 1979, p. 227.
 - Note sous DC n° 79-109 du 9 janvier 1980, *D.*, 1980, p. 249.
 - Note sous C.E., 13 janvier 1984, « *Launay* », *RDP*, 1984, p. 1711.
 - Obs. sous C.E., 8 février 1985, « *Castet* », *JCP.1985.II.20524*.
 - Note sous C.E., 14 juin 1991, « *Association radio solidarité* », *RFDA*, 1992.1016.
- AUTIN (J.-L.), Note sous C.E., 14 juin 1991, « *Assoc. Radio Solidarité* », *RFDA*, 1992, p. 1016.
- AVRIL (P.), Note sous C.C., n°80-117, DC du 22 juillet 1980, n°15 p. 172.
- AYOUB (E.), Note sous T.A. de Paris, 9 juillet 1992, « *Gaudino* », *Gaz. pal.*, 1993, *doct.*, p. 927.
- AZIBERT (M.) :
 - Note sous Cass. crim., 13 janvier 1988, *JCP.1988.II.20974*.
 - Chron. sous C.E., 25 avril 1986, « *M. D.* », *AJDA*, 1986, p. 464.
- BIENVENU (J. J.), Note sous DC n° 84-181 du 10-11 octobre 1984, *AJDA*, 20 décembre 1984, p. 684.
- BLANQUER (J.-M.), Note sous C.E., Sect., 11 mars 1994, « *CSA c/La cinq* », *RDP*, 1995, p. 517.
- BLUMANN (C.), Note sous C.E., Sect., 28 mai 1973, « *Massot* », *D.* 1974, *jurisp.*, p. 482.
- BOISSARD (B.), Concl. sous C.E., Sect., « *Brodbeck* », 27 mars 2000, *JCP.2000.II.10428*.
- BONICHOT (J.-C.), Note sous C.E., 14 janvier 1998, « *Syndicat des médecins d'Aix et région* », *Dr. adm.*, 1998, n° 170.
- BONNARD (R.), Note sous C.E., 3 juillet 1931, « *Le Scornet* », *S.* 1932.3, p. 57.
- BOULAN (F.), Obs. sous Cass. crim., 16 octobre 1984, *RSC*, 1985, p. 111.
- BOULOC (B.) :
 - Obs. sous Cass. crim., 16 février 1999, *RSC*, 1999. P. 808.
 - Obs. sous Cass. crim., 30 mai 2000, *RSC*, 2000, p. 816.
 - Obs. sous Cass. crim., 24 octobre 2000, *RSC*, 2001, p. 371.
- BOURDON (J.), Obs. sous C.E., 29 décembre 1999, « *Montoya* », *RGCT*, n° 18, 2001, p. 927.

- BOUZAT (P.) :
 - Obs. sous Cass crim., 1 mars 1989, *RSC*, 1990, p. 346.
 - Obs. sous Cass crim., 28 mars 1990, *RSC*, 1991, p. 350.
 - Obs. sous Cass crim., 8 janvier 1992, *RSC*, 1993, p. 333.
 - Obs. sous Cass crim., 3 mars 1992, *RSC*, 1993, p. 546.
- BRAIBANT (G.) :
 - Note sous C.E., Sect., 1 octobre 1954, « *Guille* », *D.* 1955, *jurisp.*, p. 431.
 - Concl. sous C.E., 8 janvier 1960, « *Sieur Rohmer* », *RD publ.*, 1960, p. 333.
 - Concl. sous C.E., 8 février 1961, « *Sieur Rousset* », *Rec.*, p. 85.
 - Concl. sous C.E., Sect., 17 décembre 1971, « *Rousselot* », *Rec.*, p. 779.
- BRARD (Y.), Obs. sous C.E., Sect., 7 mars 1980, « *Société à responsabilité cinq sept et autres* », *JCP*.1984.II.19622.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), Note sous Cass. civ., 1 juillet 1958, *D.*, 1959, *jurisp.*, p. 283.
- BUISSON (J.), Note sous Crim., 30 septembre 1997, *Rev. proc.*, février 1998, comm. 50, p. 16.
- CADENAT (P.), Chron. sous C.A.A. de Nantes, 25 février 1995, « *Maison de retraite de Bléré* », *AJDA*, 1995, p. 189.
- CARTIER (M.-E.), Note sous Cass. crim., 3 mai 1978, *JCP*.II.19073.
- CHAMBON (P.) :
 - Note sous CEDH, 20 septembre 1993, « *Saïdi c/France* », *JCP*, 1994.I.22215.
 - Note sous Cass. crim., « *Kemmache* », 3 février 1993, *JCP*, 1994.II.22197.
- CHAPUS (R.), Note sous C.E., 21 décembre 1960, « *Vicat-Blanc* », *D.* 1961, p. 421.
- CHARDEAU (J.), Concl. sur C.E., Sect., 6 mars 1953, « *Dlle Fauchoux* », *Rec.*, p. 123.
- CHAVANON (C.), Note sous C.E., Sect., 10 novembre 1944, « *Langneur* », *JCP*, 1945, II, 2852.
- CHELLE (F.) et PRETOT (X.), Obs. sous C.E., 15 mars 1989, « *Magne et Dame Curat* », *D.* 1990.SC.141.
- CHENOT, Concl. sous C.E., 5 mai 1944, « *Trompier* », *D.* 1945, p. 110.
- CHEVALLIER (J.), Note sous C.E., 20 novembre 1970, « *Bouez et UNEF* », *AJDA*, 1971, p. 483.
- COHEN-JONATHAN (G.) :
 - Obs. sous CEDH, *Engel c/ Pays-Bas*, 8 juin 1976, *Cahiers de droit européen*, 1978, p. 364.
 - Obs. sous CEDH, *Oztürk c/ RFA*, 21 février 1984, *Cahiers de droit européen*, 1986, p. 212.
 - Obs. sous CEDH, *Campbell et Fell c/ Royaume Uni*, 28 juin 1984, *Cahiers de droit européen*, 1986, p. 213.
- COMBARNOUS (M.), Concl. sous C.E., 3 mai 1963, « *Sieur Alaux* », *AJDA*, 1963, p. 352.
- DELMAS-MARTY (M.), Note sous Tr. corr., Paris, 19 octobre 1976, *D.*, 1976, p. 53.

- DELVOLVE (P.) :
 - Obs. sous C.E., Sect., 9 juin 1978, « *Lebon* », *D.* 1978.IR.361.
 - Obs. sous C.E., Sect., 23 février 1979, « *Association des amis des chemins de ronde* », *D.* 1979.IR.267.
 - Note sous C.E., 2 mars 1979, « *Linné* », *D.* 1979.IR.261.
- DE SOTO (J.) :
 - Note sous C.E., 4 février 1944, « *Vernon* », *RDP*, 1944, p. 176.
 - Note sous C.E., 5 mai 1944, « *Dame Veuve Trompier-Gravier* », *D.* 1945, p. 110.
- DEYGAS (S.), Note sous C.E., 23 février 2000, « *M. L'Hermitte* », *Procédures*, 2000, n° 156.
- DONDOUX (P.), Concl. sur C.E., Sect., 14 mars 1975, « *Sieur Rousseau* », *RDP*, 1975, p. 823.
- DONEDIEU DE VABRES (J.) :
 - Note sous C.E., 8 mai 1942, « *Andrade* », *S.*, 1943, III, p. 5.
 - Note sous C.E., 2 avril 1943, « *Bouguen* », *D.* 1944.JP.52.
 - Concl. sur C.E., 13 mars 1953, « *Teissier* », *D.*, 1953, *jurisp.*, p. 735.
- DOUCET (J.-P.) :
 - Note sous Cass. crim., 8 décembre 1983, *Gaz. Pal.*, 1984, I, 394.
 - Obs. sous Cass. crim., 4 mai 1987, *Gaz. Pal.*, 1988, somm. 3.
- DRAGO (R.), Note sous C.E., Ass., 15 décembre 1955, « *Dame Bourobka* », *D.* 1956.JP.392.
- DUBOUIS (L.), Note sous C.E., 8 juin 1962, « *Ministre des postes et des télécommunications c. Frischmann* », *D.*, 1962, *jurisp.*, p. 492.
- EISENMANN (C.), Note sous C.E., 22 octobre 1937, « *Dlle Minaire* », *D.* 1938.3.49.
- FAVOREU (L.) :
 - Note sous DC n° 82-155 du 30 décembre 1982, *RDP*, 1983, p. 333.
 - Obs. sous DC 84-181 du 10-11 octobre 1984, *RDP*, 1986, n°2, p. 395.
- FLAUSS (J.-F.), Chron. sous Cour E.D.H., 9 décembre 1999, « *Pellegrin c. France* », *AJDA*, 2000, p. 531.
- FORTI (V.), Note sous C.E., « *Avis* », 29 octobre 2007, *Les cahiers du sport*, n°10, 2007, p. 133.
- FRATACCI (S.) :
 - Concl. sur C.E., Sect., 8 avril 1994, « *M. Gabolde et ministre de l'économie* », *RFDA*, 1994, p. 467.
 - Concl. sur C.E., Ass., 29 avril 1994, « *M. Colombani* », *RFDA*, 1994, p. 481.
- GALABERT (J.-M.), Concl. sur C.E., Sect., 25 juillet 1980, « *Tusseau* », *D.*, 1981, *jurisp.*, p. 8.
- GAUDEMET (P.-M.), Note sous C.E., Sect., 25 mars 1955, « *Sieur Rousset* », *RPDA*, 1955, p. 184.
- GAVALDA (C.), Note sous C.E., Ass., 13 mars 1981, « *SARL Armand Pellerin et cie* », *D.* 1981, p. 419.

- GAZIER (F.), Concl. sur C.E., Sect., 6 juin 1952, « *Sieur Pourcher* », *Rec.*, p. 297.
- GENEVOIS (B.) :
 - Concl. sur C.E., Sect., 9 juin 1978, « *Lebon* », *AJDA*, 1978, p. 573.
 - Concl. sur C.E., Ass., 11 juillet 1984, « *Subrini* », *D.*, 1985, *jurisp.*, p. 150.
 - Comm. sous DC, C.C. n° 87-237, 30 décembre 1987, « *Loi de finances pour 1988* », *RFDA*, 1988, p. 350.
 - Comm. sous DC, C.C. n° 88-248, 17 janvier 1989, « *Conseil supérieure de l'audiovisuel* », *RFDA*, mars-avril 1989, p. 215.
- GILLI (J.-P.), Note sous C.E., 16 mai 1959, « *Pailloux* », *D.* 1959, p. 419.
- GROS (L.), Concl. sur T.A. de Rennes, 17 juin 1998, « *M. Royan* », *LPA*, n° 131, 2 juillet 1999, p. 16.
- GUIBAL (M.), Note sous C.E., 10 mars 1971, « *Sieur Jannès* », *D.*, 1972 ; *jurisp.*, p. 735.
- GUYOMAR (M.) et COLLIN (P.), Chron. sous C.E., 3 mai 2000, « *Mlle Marteaux* », *AJDA*, 2000, p. 602.
- HAURIOU (M.) :
 - Note sous C.E., 16 novembre 1900, « *Maugras* », *S.*, 1901, III, p. 57.
 - Note sous C.E., 29 juin 1906, « *Carteron* », *D.*, 1908, III, p. 97.
 - Note sous C.E., 23 juillet 1909 et 22 juillet 1910, « *Fabrègues* », *S.*, 1911, III, p. 121.
- HAMON (F.), Note sous C.E., 5 mai 1982, « *Bidalou* », *D.*, 1984, *jurisp.*, p. 103.
- HERZOG-EVANS (M.), Note sous C.E., 6 juin 2001, « *L'isolement carcéral et la jurisprudence dépassée du Conseil d'État* », *D.*, 2001, *jurisp.*, 2785.
- HEUMANN (C.) :
 - Concl. sur C.E., 18 mai 1956, « *Boddaert* », *RPDA*, 1956, p. 105.
 - Concl. sur C.E., Ass., 10 février 1961, « *Sieur Chabran* », *Rec.*, p. 102.
- HUBAC (S.), Concl. sur C.E., Sect., 27 avril 1988, « *Sophie* », *Rec.*, p. 162.
- HUBAC (S.) et SCHETTL (J.-E.), Chron. sous C.E., Ass., 11 juillet 1984, « *Subrini* », *AJDA*, 1984, p. 539.
- JACQUIER (C.), Concl. sur C.A.A. de Nantes, 19 novembre 1998, « *Mme Leber* », *AJFP*, juillet-août 1999, p. 36.
- JEAN (P.), Note sous T.A. de Toulouse, 23 mars 1999, « *M. B. c. Centre hospitalier de Lavaur* », *AJFP*, septembre-octobre, 1999, p. 50.
- JEZE (G.), Note sous C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », *RDP*, 1909, p. 494.
- KHAN (J.), Concl. sur C.E., Ass., 13 janvier 1968, « *Ministre des finances c. Dame Perrot* », *AJDA*, 1968, p. 179.
- LANDAIS (C.) et LENICA (F.), Note sous C.E., Sect., 22 octobre 2004, *AJDA*, 15 avril 2004, p. 2153.
- LABETOULLE (D.) :
 - Concl. sur C.E., Sect., 4 mars 1977, « *Rondeau* », *Rev. adm.*, n° 177, 1977, p. 267.
 - Concl. sur C.E., Sect., 27 octobre 1978, « *Debout* », *Rec.*, p. 395.

- LAGRANGE (M.), Concl. sur C.E., 22 octobre 1937, « *Dlle Minaire et autres* », *D.*, 1937, III, p. 49.
- LASCOMBE (M.) et BERNARD (F.), Note sous C.E., Ass., 17 février 1995, « *Hardouin et Marie* », *JCP*, 1995, éd. G., II, 22426.
- LASCOMBE (M.) et VION (D.), Note sous C.E., Ass., 14 février 1996, « *Maubleu* », *JCP*, 1996, éd. G., II, 22669.
- LASRY (C.), Concl. sur C.E., Sect., 23 mars 1956, « *Louis* », *D.*, 1957, *jurisp.*, p. 149.
- LAUBADERE (A. de), Note sous C.E., 11 mai 1953, « *Roffé* », et 26 juin 1953, « *Dorly* », *S.*, 1954, III, p. 1.
- LAURENT (P.) :
 - Concl. sur C.E., Sect., 1 octobre 1954, « *Guille* », *Rev. adm.*, 1954, p. 512.
 - Concl. sur C.E., Ass., 27 mai 1955, « *Deleuze* », *AJDA*, 1955, p. 275.
 - Concl. sur C.E., 11 mai 1956, « *Chomat* », *D.*, 1956, *jurisp.*, p. 469.
- LE CHATELIER (G.), Concl. sur C.E., Sect., 19 novembre 1993, « *M. Vedrenne* », *RFDA*, 1994, p. 452.
- LEMOYNE DE FORGES (J.-M.), Note sous C.E., Ass., 6 décembre 1996, « *Société Lambda* », *Rev. adm.*, n° 295, 1997, p. 27.
- LETOURNEUR (M.), Concl. sur C.E., Ass., 28 mai 1954, « *Barel* », *RDP*, 1954, p. 519.
- LONG (M.), Obs. sous C.E., Ass., 27 mai 1955, « *Dame Kowalewski* », *AJDA*, 1955, p. 281.
- M. (J.) :
 - Obs. sous T.A. de Versailles, 23 janvier 1998, « *M. LL c./Caisse d'allocation chômage des chambres de commerce et d'industrie* », *AJFP*, septembre-octobre 1998, p. 29.
 - Obs. sous C.A.A. de Nantes, 9 avril 1998, « *M. Thomas* », *AJFP*, novembre-décembre 1998, p. 41.
 - Obs. sous C.A.A. de Nancy, 3 décembre 1998, « *M. Casanovas* », *AJFP*, mai-juin 1998, p. 34.
 - Obs. sur T.A. de Châlons-en-Champagne, 26 janvier 1999, « *Mme C. c./Ville de Châlons-en-Champagne* », *AJFP*, juillet-août 1999, p. 45.
 - Note sous T.A. de Dijon, 15 juin 1999, « *M. N. c./La poste* », *AJFP*, septembre-octobre 1999, p. 27.
- MALAVAL (P.), Note sous Cass. Crim., 24 février 1981, *D.*, 1981, p. 469.
- MASSOT (J.), Concl. sur C.E., 20 février 1981, « *Ministre de l'intérieure c. Mankour* », inédites, communiquées par le centre de documentation du Conseil d'Etat.
- MAUGUE (C.) et SCHWARTZ (R.), Chron. sous C.E., 14 juin 1991, « *M. Aliquot* », *AJDA*, 1991, p. 506.
- MAYAUD (Y.), Obs. sous Cass. crim. 19 octobre 2004, *RSC*, 2005, p. 77
- MAZARD (J.), Note sous Cass. crim., 19 février 1964, *D.*, 1964, p. 376.
- MERIC (J.), Concl. sur C.E., 18 janvier 1963, « *Perreur* », *D.*, 1963, *jurisp.*, p. 234.
- MODERNE (F.), Obs. sous DC n° 96-378 du 23 juillet 1996, *RFDA*, 1997, p. 1.

- MONIOLLE (C.), Comm. sous C.E., 27 mai 1998, « *M. Clément* », *AJFP*, mars-avril 1999, p. 46.
- MONNET (Y.), Note sous Crim., 11 juin 2002, *Gaz. Pal.* 2002, p. 1745.
- MORANGE (G.), Note sous C.E., 27 mai 1955, « *Kowalewski* », *D.*, 1955, *jurisp.*, p. 688.
- MOSSET (J.) :
 - Concl. sur C.E., 27 mai 1955, « *Kowalewski* », *D.*, 1955, *jurisp.*, p. 687.
 - Concl. sur C.E., Sect., 8 mars 1957, « *Sieur Roze et autres* », *Rec.*, p. 148.
- MOURGEON (J.) :
 - Note sous C.E., 22 novembre 1957, « *Administration générale de l'Assistance publique c./Dlle Chevreau* », *D.*, 1951, *jurisp.*, p. 51.
 - Note sous C.E., 8 juin 1966, « *Fayout* », *D.*, 1967, *jurisp.*, p. 130.
- PACTEAU (B.), Note sous C.E., Sect., 9 juin 1978, « *Lebon* », *D.*, 1979, *jurisp.*, p. 30.
- PALAZZOLI (C.), Note sous C.E., 23 avril 1965, « *Veuve Ducroux* », *D.*, 1965, *jurisp.*, p. 845.
- PAUTI (M.), Concl. sur C.E., Sect., 8 février 1985, « *Castet* », *Rec.*, p. 31.
- PELISSIER (J.), Obs. sous Cass. crim., 31 mars 1981, *D.*, 1982, *IR*, p. 83.
- PETTITI (C.), Obs. sous CEDH, 23 avril 1998, « *Doustaly c/ France* », *Dr. et Patr.*, 1998, n°63, chr. n°2073.
- PRADEL (J.)
 - Note sous DC 93-326, 11 août 1993, *D.*, 1993, p. 299.
 - Note Crim., 17 septembre 1996, *D.* 1997.IR.144.
- PRALUS-DUPUY (J.) :
 - Note sous Soc., 21 juin 1989 et 12 juillet 1989, *D.*, 1990, *jurisp.*, p. 132.
 - Note sous Soc., 16 juin 1988, *D.*, 1990, *jurisp.*, p. 70.
- PRETOT (X.), Chron. sous C.E., 28 octobre 2002, « *M. Christian Laurent* », *RD publ.*, 2002, p. 1616.
- RASSAT (M.-L.), Note sous Crim., 6 avril 1993, *JCP* 1993.II.22144.
- RENUCCI (J.-F.), Note sous CEDH, 8 juin 1995, *D.*, 1996, *sommaire*, p. 197.
- REYDELLET (M.), Comm. sous C.E., Sect., 9 juin 1978, « *Lebon* », *AEAP*, 1978, p. 332.
- RIALS (S.), Note sous C.E., Sect., 9 juin 1978, « *Lebon* », *JCP*, 1979, II, 19159.
- RICHER (L.), Note sous C.E., Sect., 7 mars 1980, « *Société à responsabilité cinq sept et autres* », *D.* 1980, p. 320.
- RIVERO (J.), Note sous C.E., 4 mai 1948, « *Connet* », *S.*, 1949, III, p. 41.
- RIVET (J.), Concl. sur C.E., 20 janvier 1922, « *Trépont* », *RDP*, 1922, p. 82.
- ROBERT (J.-H.) :
 - Note sous CEDH, « *Malige c/ France* », 23 septembre 1998, *Droit pé.*, 1999, n° 87.
 - Obs. sous DC 99-410 du 15 mars 1999, *JCP*, 1999.I.151.
- ROETS (D.), Note sous CEDH 19 octobre 2005, « *Makhfi c/France* », *D.*, 2005, p. 472.
- ROUAULT (M.-C.), Note sous C.E., 18 octobre 2000, « *Terrail* », *AJDA*, 2001, p. 288.
- ROUJOU DE BOUBEE (G.), Obs. sous crim. 11 mai 2004, *D.*, 2004. 2779.

- ROUX (M.), Concl. sur C.E., 22 novembre 1985, « *Douecet* », *RFDA*, 1987, p. 88.
- ROYER (G.)
 - Note sous Crim., 19 septembre 2006, *D.* 2006. 3045.
 - Note sous Crim., 21 mars 2007, *AJ. pénal.*, 2007. 229.
 - Note sous Crim., 7 octobre 2008, *AJ. pénal.*, 2009. 35.
- S. (V.), Obs. sous C.E., 23 février 1968, « *Legrand* », *AJDA*, 1968, p. 476.
- SAINT-PAU (J.-C.), Note sous Crim., 11 mai 2004, *RPDP* 2004. 875.
- SALON (S.) :
 - Obs. sous T.A. de Strasbourg, 11 juillet 1975, « *Sieur Mancel c./Ministre des postes et télécommunications* », *AJDA*, 1975, p. 475.
 - Obs. sous C.E., Sect., 9 juin 1978, « *Lebon* », C.E., 26 juillet 1978, « *Cheval* » et C.E., 26 juillet 1978, « *Vinolay* », *AJDA*, 1978, pp. 576-577.
 - Obs. sous C.E., 7 novembre 1986, « *M. Edwige* », *AJDA*, 1987, p. 286.
 - Obs. sous C.E., 21 juillet 1995, « *M. Capel* », *AJDA*, 1966, p. 83.
- SANSON (M.), Concl. sur C.E., Ass., 14 février 1996, « *Maubleu* », *RTDH*, 1998, p. 399.
- SAVATIER (J.), Obs. sous Cass. soc., 26 février 1975, *Dr. soc.*, 1975, p. 449.
- SCHWARTZ (R.) :
 - Concl. sur C.E., 23 février 2000, « *M. L'Hermitte* », *Gaz. com.*, n° 1543, 27 mars 2000, p. 60.
 - Concl. sur C.E., 3 mai 2000, « *Mlle Marteaux* », *RFDA*, 2000, p. 146.
- STAHL (J.-H.) et CHAUVAUX (D.), Chron. sous C.E., Ass., 14 février 1996, « *Maubleu* », *AJDA*, 1996, p. 358.
- STIRN (B.), Concl. sur C.E., 5 mai 1982, « *Bidalou* », inédites, communiquées par le Centre de documentation du Conseil d'Etat.
- SUDRE (F.), Note sous C.E., 3 décembre 1999, « *Leriché* », *JCP.2000.II.10267*.
- TARDIEU, Concl. sur C.E., 7 août 1909, « *Winkell* », *S.*, 1909, III, p. 145.
- TERNEYRE (P.), Note sous C.E., 24 juin 1988, « *Secrétaire d'Etat aux postes et Télécommunications c./M. Chamand* », *Rev. adm.*, 1988, p. 339.
- TEYSSIE (B.), Obs. sous Cass. Crim., 16 décembre 1981, *JCP.1982.10550*. p. 43.
- THERY (J.), Concl. sur C.E., Ass., 8 janvier 1971, « *Ministre de l'intérieur c./Dame Demasis* », *AJDA*, p. 297.
- THOUROUDE (J.-J.), Note sous C.E., 26 juillet 1978, « *Vinolay* », *JCP*, 1979, II, 19265.
- VERON (M.), Obs. sous Crim., 11 février 2003, *JCP*, 2003. I., n° 162.
- VITU (A.) :
 - Obs. sous Cass. Crim., 29 septembre 1993, *JCP.1994.I.3775*.
 - Note sous Cass. Crim., 14 janvier 1991, *Dr. pénal*, 1991, n°136.
- WALINE (M.) :
 - Note sous C.E., 27 mars et 16 octobre 1936, « *Bonny* », *D.*, 1938, III, p. 33.
 - Note sous C.E., Ass., « *Dehaene* », 7 juillet 1950, *RDP*, 1950, p. 691.

VI. Références électroniques

- <https://www.ac-caen.fr/>
- www.afc-assoc.org
- <http://bjfp.fonction-publique.gouv.fr/>
- www.conseil-constitutionnel.fr
- www.conseil-etat.fr
- www.conseil-national.medecin.fr
- www.courdecassation.fr
- <http://csb.gov.lb/>
- www.dalloz.fr
- <http://deontologie-avocat.over-blog.fr/>
- www.doctrinal.fr
- <http://www.droitconstitutionnel.org/>
- www.echr.coe.int
- <http://www.fonction-publique.gouv.fr/>
- <http://www.journal-officiel.gouv.fr/>
- <http://www.ladocumentationfrancaise.fr//>
- <http://ledroitcriminel.free.fr>
- www.legifrance.gouv.fr
- www.lemondedudroit.fr
- www.lexbase.fr
- www.lexinter.net
- www.lexisnexis.com
- www.lextenso.fr
- www.ordre-avocats-cassation.fr
- www.senat.fr
- <https://www.service-public.fr/>

INDEX ALPHABETIQUE

Les chiffres renvoient aux numéros des pages**–A–**

- Accès aux documents : (v. communication du dossier et droit de la défense).
- Acquittement : 191, 198, 204, 206.
- Acte :
 - répressif : 311 et s.
 - défavorable : 315 et s.
 - créateur de droits 314-316.
- Activité :
 - cumul : 62, 65, 66, 68, 272.
 - illégal : 53, 54.
 - privée lucrative : 47, 62, 64.
- Amende : 59, 63, 140, 194-196, 287, 288, 302, 397.
- Amnistie : 193, 194, 358.
- Appréciation :
 - arbitraire : 17, 65, 67, 93, 222, 272, 278, 305, 330, 336, 337, 365, 396.
 - contrôle : 46, 93, 177, 213, 330, 364, 395.
 - in abstracto/in concreto : 45 et s.
 - liberté : 35, 213, 367.
- Adience : 143, 169, 171, 255, 275.
- Audition : 143, 167, 215.
- Autorisation préalable : 97 et s.
- Autorité administrative :
 - indépendante : 22, 29, 31, 36, 63, 127, 140, 184, 186, 204, 276, 296, 347.
 - répressive : 36, 45, 142, 251, 252, 271, 276, 277.
 - collégiale : 281.
- Autorité de la chose jugée : 186, 192, 198, 199, 202, 210, 2014, 293, 296, 345.
- Autorité de nomination : 23 et s.
- Avertissement : 167, 255, 283, 286, 303, 319, 370, 397.

- Avis conseil : 150, 151, 153, 166, 273, 303, 304, 306, 320, 324, 326, 334, 337.
- Avocat : (v. droit de la défense).

–B–

- Blâme : 146, 152, 153, 160, 162, 163, 167, 283, 286, 303, 319, 320, 327, 337, 370, 397.
- Bonne foi : 335, 356.

–C–

- Capacité : 96, 170, 197, 297.
- Casier judiciaire : 319 et s.
- Catégories : 29, 46, 108, 121, 285.
- Chef du service : 53, 54, 166.
- Circonstances de l'affaire : 144, 215, 272, 325.
- Classement sans suite : 202, 203.
- Comité de l'inspection centrale : 162 et s.
- Commission supérieure de discipline : 168 et s.
- Communication du dossier : 74, 90, 148, 149, 174, 239, 266-268.
- Comportement général : 17, 350, 351.
- Condamnation :
 - disciplinaire : 193, 194, 204.
 - pénale : 142, 193-197, 205, 207.
- Conseil de la fonction publique : 65-67, 71, 153, 157, 162, 163, 168.
- Conseil disciplinaire :
 - commission administrative paritaire : 124, 148, 165, 326.
 - conseil de discipline de recours : 322-324.
- Continuité du service : 48, 73, 76, 79, 88-91.

- Contradictoire : 226, 230, 232, 235-241, 245, 256-261, 339.
- Confusion des peines : (v. cumul des sanctions).
- Conseil constitutionnel : 18, 36, 85, 87, 88, 90.
- Contrôle de proportionnalité : 364 et s.
- Contrôle minimum : 342 et s.
- Contrôle normal : 354, 356, 357, 368, 370, 386.
- Cour européenne des droits de l'homme : 253 et s.
- Cumul :
 - des responsabilités : 139, 183 et s.
 - d'emplois : (v. activité cumul).
 - non-cumul des peines : 293 et s.
 - poursuite pour un fait unique : 137, 138, 201 et s.
 - sanctions disciplinaires entre elles : 293 et s.
 - sanction pénale et disciplinaire : 293, 297.
- Convocation : 148, 158, 163, 169, 175, 181, 262.
- Culpabilité : 37, 188, 189, 205, 209, 250, 259, 260.

–D–

- Débat contradictoire : (v. contradictoire).
- Délégation du pouvoir : 175, 176 et s.
- Délinquance disciplinaire et pénale : 20, 33, 34, 46, 221, 347, 365.
- Déloyauté : 109, 110, 113, 251.
- Démission : 70-72, 352, 356.
- Dénaturation des faits : 386 et s.
- Déplacement d'office : 283, 291, 292.
- Désobéissance : 51, 53, 54, 57.
- Détachement : 106, 125, 178, 379.

- Détention provisoire : 142, 172, 173, 179, 181 et s.
- Détournement de pouvoir : 282, 292, 340, 359, 373, 373.
- Dignité : 64, 68, 94, 101, 132, 190, 254, 257, 290, 368, 358.
- Discipline :
 - originalité de la répression disciplinaire : 29-35, 137 et s.
 - pouvoir : 30-34, 42, 145-147.
 - procédure/régime : (v. procédure disciplinaire).
 - sanction : 282 et s.
- Discrétion professionnelle : 18, 47.
- Discrimination : 97, 271.
- Disponibilité : 55, 63, 64, 166, 314.
- Disproportion : 297, 362, 366, 368, 369-371, 387.
- Dossier disciplinaire :
 - communication : (v. communication du dossier).
 - contenu : 266-269.
 - effacement des mentions : 319-321.
- Double peine : (v. cumul des sanctions).
- Droit à l'avancement : 125, 152, 153, 180, 285, 286, 287, 298-299, 376.
- Droit à réparation : (v. réparation du préjudice).
- Droit à un recours effectif : 309 et s.
- Droit de punir : 33, 221, (v. autorité disciplinaire).
- Droit de la défense : 36, 74, 226, 230, 231, 234, 256, 259, 260, 263, 268, 291.

–E–

- Effacement : 193-197, 319-321.
- Élément constitutifs : (v. faute disciplinaire).

- Enquête : 142, 143, 147, 149, 152, 159, 161, 165, 170, 172, 175, 178, 179, 197, 201, 203, 259, 260, 272-278, 297, 325, 391.
- Erreur d'appréciation : 330 et s.
- Erreur de droit : 340, 341, 375, 386.
- Eviction : 375, 376, 378, 379.
- Exclusion temporaire de fonction : 283 et (v. suspension provisoire).
- Expression : (v. liberté d'opinion).
- Existence matérielle des faits : 207, 342-345, 353, 362, 363, 368, 369, 387.

-F-

- Faits : 341 et s.
- Faute :
 - appréciation : 35, 42, 45, 46, 50, 67, 107, 116, 129, 131, 213, 214, 317, 340, 344, 345 et s.
 - classification : 46, 47, 188, 191.
 - grave : 74, 174-177, 365, 370, 371.
 - indétermination précis : 46, 213.
 - intentionnelle/non intentionnelle : 341 et s.
 - légère : 286, 370, 372, 396, 397.
 - personnelle : 264, 265, 352.
 - professionnelle : (v. interdiction professionnelle).
 - vénielle : 369, 370.
- Fonctionnaire : 22-28.

-G-

- Garanties disciplinaires :
 - de la défense : 226 et s.
 - le prononcé des sanctions : 270 et s.
 - la disparition des sanctions : 309 et s.
- Grève : 69-95.
- Grossesse : (v. liberté d'expression).

-I-

- Ignorance : 52 et s.
- Impartialité : 97, 101, 106, 271, 276-278, 281, 339, 391.
- Imputabilité : 193, 214.
- Incompatibilité : 180, 272, 277.
- Incrimination : 31, 34, 45, 300, 301, 353, 364.
- Indemnité : 179, 209, 285, 376-379.
- Inéligibilité : (v. insuffisance professionnelle).
- Indépendance : 62, 64, 65, 77, 104, 140, 161, 164, 183-186, 205, 214, 270-272, 277, 296, 345, 391.
- Indignité : 17 et s.
- Inexactitude matérielle des faits : 342 et s.
- Infraction : (v. faute).
- Inspection centrale : 155-164.
- Insuffisance professionnelle : 322 et s.
- Instruction : (v. enquête).
- Interdiction professionnelle : 42, 49, 54, 58, 62, 63, 66, 69, 70, 78, 81, 82, 94, 97, 107, 118, 136, 174, 314, 354, 355, 370.
- Intérêt :
 - collectif : (v. syndicats).
 - du service : 66, 76, 94, 102, 104, 105, 128, 133-135, 173, 175, 178, 364.
 - général : 73, 78, 80, 86, 110, 122, 126, 181, 276.
 - personnel : 66, 124, 278, 281.
 - professionnel : 134 et s.

-J-

- Juge administratif et pénal : 309 et s.
- Juridictionnalisées : (v. commission supérieure de discipline et recours en cassation).

–L–

- **Légalité** : (v. principe de légalité des peines).
- **Liberté d'expression** : 96, 98-102, 104-106, 114, 129, 130, 136.
- **Liberté d'opinion** : 96-100, 110, 114, 214, 302, 396.
- **Liberté individuelle** : 17, 93, 139, 293, 392.
- **Liberté publique** : 93, 136.
- **Loyalisme** : 47, 60, 106, 109, 110, 112.

–M–

- **Matérialité des faits** : 342, 349, 245, 363.
- **Matière disciplinaire et pénale** : 29-37.
- **Matière punitive** : (v. sanction disciplinaire).
- **Mesure de suspension** : (v. suspension et détention provisoire).
- **Mesure disciplinaire** : (v. procédure disciplinaire).
- **Mesure d'ordre intérieur** : 35.
- **Mesure grave, prise en considération de la personne** : (v. circonstances de l'affaire).
- **Ministère public** : 142, 143, 187, 188, 201-203, 272, 276, 396.
- **Mise en examen** : 142, 172.
- **Mise en œuvre** : 29, 31, 33, 35, 46, 86, 98, 142, 145, 157, 178, 213, 216-216, 221, 234, 241, 274, 290, 297, 330, 391, 395.
- **Motif** : 345 et s.
- **Motivation de la décision** : 302-308.

–N–

- **Neutralité** : 64, 94, 97, 98, 100-106, 109, 121, 123, 277, 278.

- **Non bis in idem** : 163, 185, 282, 292-294, 317, 340, 397.
- **Non-lieu** : 181, 203, 204.
- **Non-rétroactivité** : 36, 282, 298-301, 314, 317, 340.
- **Nulla poena sine lege** : (v. l'égalité des peines).
- **Nullum crimen sine lege** : (v. l'égalité des infractions).

–O–

- **Obéissance** : 49-58, 61, 73, 102, 306, 351.
- **Obligation de réserve** : 94, 100-109, 116, 126-136, 355, 372.
- **Opinion** : (v. liberté d'opinion).
- **Opportunité des poursuites** : 213, 395.
- **Ordre hiérarchique** : 50, 51.
- **Ordre public** : 91-93, 131, 135, 172, 190, 201, 296, 311, 330, 332, 333, 362, 373, 382.

–P–

- **Partialité** : (v. impartialité).
- **Peine** : (v. sanction disciplinaire).
- **Perquisitions et saisies** : 143 et s.
- **Plainte** : 142, 143, 178, 179, 190, 202, 203, 213, 271, 294, 351.
- **Poursuites** : (v. procédure disciplinaire et pénale).
- **Pouvoir discrétionnaire** : 46, 71, 76, 112, 208, 213, 214, 208, 213, 214, 282, 339, 357-359, 361, 362, 365, 366, 369, 370.
- **Pourvoi en cassation** : 191, 192, 311, 381, 383.
- **Principe** :
 - communs applicables au droit disciplinaire : 35-39.
 - de l'égalité des peines : 282 -292.

- de l'indépendance des actions disciplinaires et pénales : 139-141.
- de l'interprétation stricte de la loi pénale : 66, 83, 117.
- de non-cumul des sanctions/peines : 293-297.
- de non-rétroactivité : 284, 298, 301, 314, 317, 340.
- de proportionnalité : 36, 208, 362, 365-370.
- de séparation des pouvoirs : 19, 31, 332, 374.
- de séparation des autorités disciplinaire et judiciaire : (v. indépendance).
- des droits de la défense : (v. droits de la défense).
- de valeur constitutionnelle : 19, 69, 89, 90, 94, 120, 301.
- droit à un tribunal établi par la loi : 187-189.
- de juridiction en trois degré : 311.
- général du droit : 88, 89, 185, 229, 257, 294.
- fondamental : 105, 229, 304.
- Probité : 101.
- Procédure disciplinaire et pénale : 145 et s.
- Procès équitable : 29, 35, 166, 222, 225, 234, 239.
- Procureur de la république : (v. ministère public).
- Protection du fonctionnaire : (v. garanties disciplinaires).

–Q–

- Qualification des faits : (v. appréciation).

–R–

- Radiation : 166, 283, 284, 287, 294.
- Recours :
 - d'appel : 322, 323, 327-329, 382.
 - d'opposition : 322, 323, 327-329, 381.
 - de plein juridiction/contentieux : 382-383.
 - en cassation : 327, 330, 380-386.
 - gracieux : 316, 322, 324, 335.
 - hiérarchique : 316-317.
 - pour excès de pouvoir : 330-342, 351, 356, 363, 367, 372, 383.
- Récusation : 271, 276-281.
- Régime disciplinaire et pénal : (v. procédure).
- Réhabilitation : 193-197, 313, 319, 397.
- Relaxe : 191, 205-207.
- Réintégration : 34, 208, 375, 376.
- Rémunération : 120, 124, 125, 179-181, 287, 379.
- Réparation du préjudice : 376-379.
- Répression : 137 et s.
- Réserve : 94, 100-109, 116, 126-136, 355, 372.
- Responsabilité : 17-21, 29-35.
- Retenue de traitement : 152, 160, 167, 284, 285, 287, 288, 337.
- Retrait des actes administratifs : 313-318.
- Retraite : 106, 283, 285, 320, 367, 370.
- Révocation : 73-77, 101, 119, 130, 131, 150, 162, 166, 195, 283-285, 293, 294, 299, 304, 314, 315, 319, 320, 333, 343, 346, 345, 350, 351, 353, 358, 366, 367, 370, 378.

–S–

- Saisies : (v. perquisitions et saisies).
- Sanction :

- degré de gravité : (v. principe de proportionnalité).
- déguisée : 283, 291.
- disciplinaire : (v. sanction disciplinaire).
- Secret professionnel : 49, 58-61, 100, 107.
- Séparation des fonctions de poursuite et de jugement : (v. principe de séparation des pouvoirs).
- Service fait : 179, 377.
- Situation réglementaire : 22-27, 31, 314.
- Substitution de base légale : (v. motif).
- Suspension : 159, 172-181, 284, 285, 294, 396.
- Syndicats : 73, 74, 117-127, 132-135, 363.

–**T**–

- Tableau d'avancement : 166, 283-287, 294.
- Traitement : 65, 100, 152, 155, 160-167, 179-182, 254, 284-290, 327, 337, 376-379, 396.
- Témoignage/témoins : 143, 147, 149, 158, 170-173, 215, 265, 266, 273.
- Tentative : 346-347.

–**V**–

- Violation de la loi : 47 et s.
- Visite des lieux : (v. procédure disciplinaire et pénale).

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	9
TABLE DES ABRÉVIATIONS	11
INTRODUCTION GÉNÉRALE	15
Section I. L'étendue de la notion de fonctionnaire	22
§1. Les éléments de définition du fonctionnaire	22
§2. La nature statutaire du lien unissant le fonctionnaire à son Administration	25
Section II. La parenté des poursuites disciplinaires et pénales	29
§1. La nature repressive comme fondement du rapprochement entre poursuite disciplinaire et pénale	30
§2. Aperçu des principes répressifs applicables en matière disciplinaire	35
PARTIE I. Les relations entre l'engagement des poursuites disciplinaires et pénales	39
TITRE I. Les relations entre l'appréciation des faits à l'origine du déclenchement des poursuites disciplinaires et pénales	43
CHAPITRE I. La violation d'une obligation à caractère administratif	48
Section I. L'exécution de l'intégralité des tâches de la fonction publique	49
§1. L'obligation de l'obéissance hiérarchique	49
A. Les Frontières de l'obéissance hiérarchique	52
B. Les caractéristiques de la législation libanaise	57
§2. L'obligation de discrétion et secret professionnel	58
A. La protection législative des secrets du service public	58
B. L'étendue de l'obligation de discrétion et secret professionnel	60
§3. L'obligation d'exclusivité des fonctions publiques	62
Section II. La limitation du droit de grève	69
§1. La consécration du droit de grève du fonctionnaire français	72
A. La consécration difficile du droit de grève	73
1. Le refus absolu de la grève des fonctionnaires avant 1946	73
a. Le principe inspiré de l'arrêt « Winkell »	75
b. Le concept du Contrat de fonction publique	76
c. La jurisprudence postérieure à la jurisprudence « Winkell »	78
1°. Le refus constant du droit de grève	78
2°. L'abandon du concept de contrat public	79
2. La consécration du droit de grève des fonctionnaires après 1946	81

a. Le contexte de la jurisprudence « <i>Dehaene</i> ».....	82
b. Le principe inspiré par l'arrêt « <i>Dehaene</i> ».....	83
B. La consécration limitée du droit de grève	86
1. Le fondement de la réglementation du droit de grève	87
a. La valeur juridique du principe.....	87
b. La conciliation entre de la continuité du service public et le droit de grève	91
2. L'autorité compétente pour formuler la réglementation.....	91
§2. Les limitations de l'exercice du droit de grève	93
CHAPITRE II. Violation d'une obligation à caractère politique	96
Section I. Limitation de la liberté d'opinion	97
§1. La limitation de la liberté d'expression des opinions	98
A. La construction jurisprudentielle des obligations de réserve et de neutralité ..	101
1. La réserve comme conséquence de la neutralité.....	102
2. La confirmation de l'indépendance entre réserve et neutralité	104
B. Le contrôle de l'obligation de réserve du fonctionnaire dans sa vie privée.....	106
1. L'appréciation de l'expression politique	107
2. La réserve d'une obligation d'intensité variable	108
§2. La participation à la vie politique	111
A. L'affiliation à un parti politique	111
B. L'activité politique.....	115
Section II. La limitation du droit syndical	117
§1. La consécration du droit syndical en France	118
A. La consécration du syndicalisme par la loi	118
1. La prohibition du syndicalisme.....	118
2. La consécration du syndicalisme.....	119
B. Le développement de la jurisprudence	120
§2. L'exercice du droit syndical et ces limites	125
A. Les limites résultant de la nature hiérarchique de la fonction publique	126
B. Les limites résultant de l'obligation de réserve.....	128
1. La forme de l'activité syndicale et l'obligation de réserve.....	129
a. Le contrôle sur la présentation des opinions syndicales	129
1°. L'appréciation de l'expression	130
2°. L'appréciation du comportement.....	131

b. Le contrôle sur la diffusion des opinions syndicales	132
1°. Le type de la diffusion directe.....	132
2°. Le type de la diffusion indirecte	133
2. L'objet de l'activité syndicale et l'obligation de la réserve.....	133
TITRE II. Les relations entre le déroulement des poursuites disciplinaires et pénales.....	137
CHAPITRE I. Le déroulement de la poursuite disciplinaire à la lumière du déroulement de la poursuite pénale	142
Section I. Les procédures disciplinaires devant l'autorité disciplinaire.....	145
§1. Les procédures disciplinaires en France	145
A. La procédure disciplinaire sans intervention obligatoire du Conseil de discipline	146
B. La procédure disciplinaire nécessitant l'intervention obligatoire du Conseil de discipline.....	148
§2. Les procédures disciplinaires au Liban.....	151
A. Le déroulement de la poursuite disciplinaire devant les supérieurs hiérarchiques libanais.....	151
B. Le déroulement de la poursuite disciplinaire devant l'Inspection centrale libanaise.....	155
1. La Direction de l'Inspection centrale	156
a. Le déclenchement de la poursuite disciplinaire	156
b. Le déroulement de l'inspection disciplinaire.....	158
1°. L'étendue du pouvoir procédural	158
2°. Le pouvoir de sanctionner un fonctionnaire lors de l'inspection	160
c. Le résultat de l'inspection disciplinaire.....	161
2. Le Comité de l'Inspection centrale	162
C. Le déroulement de la poursuite disciplinaire devant la Commission supérieure de discipline.....	165
1. Le pouvoir consultatif de 1921-1953	165
2. Le pouvoir délibérant de 1953-1965	167
3. La juridictionnalisation systématique de 1965 à aujourd'hui.....	168
Section II. La suspension disciplinaire provisoire	172
§1. Le caractère de la suspension et de la faute conduisant à la suspension	173
A. Le caractère de la suspension	173
B. La gravité d'une faute conduisant à la suspension	175
§2. Le délai et la conséquence de la suspension	177

CHAPITRE II. L'effet des décisions pénales sur le déroulement de la poursuite disciplinaire.....	183
Section I. Les conditions des décisions pénales affectant la poursuite disciplinaire.....	187
§1. Les conditions relatives à la décision pénale elle-même.....	187
A. Le prononcé de la décision pénale par une autorité juridictionnelle compétente.....	187
B. Le prononcé d'une décision statuant sur le fond.....	189
C. Le caractère irrévocable de la décision pénale.....	190
D. Le caractère actuel de la décision pénale.....	193
E. L'antériorité de la décision pénale.....	197
§2. Les conditions relatives à l'autorité de la chose jugée au pénal.....	198
A. L'identité de partie.....	199
B. L'identité de cause.....	199
C. L'identité d'objet.....	200
Section II. L'étendue de l'effet des décisions pénales sur la poursuite disciplinaire.....	201
§1. Les décisions de la phase préparatoire de la poursuite pénale.....	201
A. Les décisions du procureur de la République.....	201
B. Les décisions des juges d'instruction.....	203
§2. Les décisions des juridictions de jugement.....	205
A. Les décisions de relaxe.....	205
B. Les décisions constatant la culpabilité et les faits de caractère punitif.....	209
CONCLUSION PARTIE I.....	211
PARTIE II. LES RELATIONS ENTRE LES GARANTIES ET LES RECOURS EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE ET PÉNALE.....	219
TITRE I. Les relations entre les garanties offertes au fonctionnaire poursuivi en matière disciplinaire et pénale.....	223
CHAPITRE I. Les garanties concernant la défense du poursuivi.....	226
Section I. L'étendue des garanties des droits de la défense.....	232
§1. L'identification des garanties rattachées aux droits de la défense.....	235
A. L'identification des garanties qualifiées d'obligations rattachées au concept général des droits de la défense.....	235
1. La garantie d'une procédure contradictoire.....	236
2. La garantie de disposer du temps afin de préparer la défense.....	240
B. L'identification des garanties qualifiées de prérogatives rattachées au concept général des droits de la défense.....	241

1. La garantie probatoire.....	242
2. La garantie d’être assisté par un avocat.....	247
§2. Les garanties non rattachées au concept général des droits de la défense	249
A. La garantie de la présomption d’innocence	250
B. La garantie du respect de la personne humaine	254
C. La garantie d’une procédure publique.....	255
Section II. L’application des garanties de défense en matière disciplinaire	257
§1. L’application de la garantie d’une procédure contradictoire en matière disciplinaire.....	258
§2. L’application de la garantie de disposer du temps afin de préparer la défense en matière disciplinaire.....	261
§3. L’application de la garantie d’être assisté en matière disciplinaire	264
§4. L’application de la garantie probatoire en matière disciplinaire	266
CHAPITRE II. Les garanties concernant le prononcé des sanctions.....	270
Section I. Les garanties quant à l’indépendance de l’autorité disciplinaire	271
§1. Principe de la séparation des fonctions en matière disciplinaire	271
A. L’inapplication du principe de la séparation des fonctions répressives disciplinaires en France	272
B. La séparation des fonctions prévue en matière disciplinaire libanais	274
§2. La règle de récusation en matière disciplinaire	276
A. La portée de la règle de récusation dans le droit disciplinaire libanais.....	278
B. La portée de la règle de récusation dans le droit disciplinaire Français	280
Section II. Les garanties quant à la sanction elle-même	282
§1. Principe de la légalité des peines	282
§2. Le principe de « <i>non bis in idem</i> »	292
A. L’étendue de la règle « <i>non bis in idem</i> » en matière disciplinaire.....	293
B. Le cumul des sanctions envisageables entre sanction disciplinaire et sanction pénale.....	296
§3. Principe de la non-rétroactivité des sanctions	298
A. La portée du principe de non-rétroactivité en matière disciplinaire	298
B. Les exceptions envisageables sur le principe du non rétroactivité	300
§4. La motivation de la sanction.....	302
A. L’utilité de la règle de motivation des décisions disciplinaires.....	302
B. La portée de la règle de motivation des décisions disciplinaires	303

TITRE II. Les relations entre les recours et la disparition des sanctions disciplinaires et pénales	309
CHAPITRE I. Les voies de recours devant l'autorité disciplinaire.....	312
Section I. Les recours ordinaires devant l'autorité disciplinaire	313
§1. La révision de la sanction disciplinaire	313
A. Les conditions de la révision.....	313
1. Hypothèse de la décision individuelle non créatrice de droits.....	314
2. Hypothèse de la décision individuelle créatrice de droits	315
a. La décision individuelle créatrice de droits est-elle légale	315
b. La décision individuelle créatrice de droits est-elle illégale.....	316
B. La forme de la révision de la sanction disciplinaire.....	316
§2. La révision du dossier individuel	319
Section II. Les recours spéciaux devant l'autorité disciplinaire	322
§1. Les recours d'appel devant une instance administrative en France.....	323
A. La forme du recours à une instance administrative d'appel	324
B. La portée du recours à une instance administrative d'appel.....	326
§2. Les recours spéciaux devant le Comité de l'Inspection centrale au Liban	327
A. Le recours d'opposition devant le Comité de l'Inspection centrale.....	327
B. Le recours d'appel devant le Comité de l'Inspection centrale	328
CHAPITRE II. Les voies de recours devant le juge administratif	330
Section I. Les recours pour excès de pouvoir contre les décisions de l'autorité disciplinaire hiérarchique.....	332
§1. Le contrôle du juge pour excès de pouvoir	336
A. Le contrôle de la légalité externe par le juge du recours pour excès de pouvoir	336
B. Le contrôle de la légalité interne par le juge de recours pour excès de pouvoir.....	340
1. Le contrôle de la méconnaissance directe de la règle de droit.....	340
2. Le contrôle de l'appréciation des faits fautifs.....	341
a. Le contrôle de l'existence matérielle des faits fautifs	342
1°. L'évolution du contrôle du juge de l'excès de pouvoir de l'existence matérielle des faits fautifs	342
2°. L'étendu du contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur l'existence matérielle des faits fautifs	344
b. Le contrôle de la qualification juridique des faits	354
c. Le contrôle de l'opportunité de la sanction disciplinaire.....	362

3. Le contrôle du détournement de pouvoir	373
§2. Conséquences du contrôle du juge de l'excès de pouvoir	374
A. Les conséquences administratives de l'annulation d'une éviction illégale	375
B. Les conséquences pécuniaires de l'annulation d'une éviction illégale	376
Section II. Les recours en cassation	380
§1. La recevabilité des recours en cassation	380
A. La recevabilité des recours en cassation contre les décisions du Comité de l'Inspection centrale	381
B. La recevabilité des recours en cassation contre les décisions de la Commission supérieure de discipline	383
§2. Le contrôle du juge de cassation	386
CONCLUSION PARTIE II	389
CONCLUSION GÉNÉRALE	393
ANNEXES	399
BIBLIOGRAPHIE	461
INDEX ALPHABETIQUE	495
TABLE DES MATIÈRES	503

Les relations entre les actions disciplinaires et pénales à l'encontre du fonctionnaire civil en France et au Liban

Lorsque les fonctionnaires adoptent des comportements fautifs, qui entravent le bon déroulement des missions publiques, l'Administration est en droit d'exercer une action disciplinaire à leur encontre. Par ce biais, l'Administration contrôle, compense ou neutralise les déviations risquant de nuire à l'action publique et à son image. En toute logique, les modalités d'exercice des pouvoirs disciplinaires varient selon les États, conformément aux dispositions propres à chaque fonction publique. Il est rare de trouver une conformité absolue entre les divers régimes disciplinaires. L'objet de la présente thèse est de comparer et d'identifier les caractéristiques propres à l'action disciplinaire applicable dans la fonction publique en France et au Liban, en faisant un rapprochement entre cette dernière action et l'action pénale. Il s'agit ainsi d'observer dans quelle mesure les principes généraux régissant l'action pénale peuvent fournir des éléments de perfectionnement du régime disciplinaire, que ce soit français ou libanais, en le rendant plus équitable.

Mots clés : Fonctionnaire ; Régime disciplinaire ; Action disciplinaire et pénale ; Liberté individuelle ; Procès équitable.

Relations between disciplinary and criminal actions against civil servants in France and Lebanon

When civil servants engage in misconduct, which hinders the proper conduct of public duties, the Administration is entitled to exercise disciplinary action against them. In this way, the Administration controls, compensates or neutralizes the deviations likely to harm the public action and its image. Logically, the procedures for the exercise of disciplinary powers vary according to the state, in accordance with the provisions of each civil service. It is rare to find absolute conformity between the various disciplinary systems. The purpose of this thesis is to compare and identify the characteristics of the disciplinary action applicable in the civil service in France and Lebanon, bringing the latter action closer to criminal action. It is thus necessary to observe to what extent the general principles governing criminal prosecution can provide elements for the improvement of the disciplinary system, whether French or Lebanese, by making it more equitable.

Keywords: Public servant ; Disciplinary system ; Disciplinary and penal action ; Individual liberty ; Fair trial.