

# Droit de la fonction publique

Pr. Dr. Ann Lawrence Durviaux,  
avocat

# Rappel

- PLAN DES EXPOSES
  - Chapitre 1 : cadre général
    - Section 1: facteurs et savoirs déterminants
    - Section 2: le cadre normatif
      - §1. Le droit supra-national
        - CEDH + droit communautaire
      - §2. Le droit interne
    - Section 3 : La relation individuelle de travail
    - Section 4 : les relations collectives de travail

# Rappel

- PLAN DES EXPOSES
  - Chapitre 2 : Les fonctions publiques
    - Droits et obligations des agents,
    - Début, déroulement et fin de carrière,
    - Déontologie et régime disciplinaire sont étudiés
  - Chapitre 3 : droit social de la fonction publique
  - Chapitre 4 : responsabilité civile et pénale des fonctionnaires et question clés du contrôle juridictionnel

## Chapitre 2. Présentation

- PLAN
- Section 1. Carrière
  - §1. Les concepts inhérents à la carrière
  - §2. Nomination et promotion
    - A Les nominations et promotions
      - 1. La sélection et le recrutement
      - 2. L'évaluation
    - B. La promotion
    - C. La motivation : règle d'or
  - §3. Le statut pécuniaire : à étudier
  - §4. Les positions administratives :à étudier
  - §5. La fin de carrière :à étudier
- Section 2. Droits, obligations et discipline

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Déjà abordé dans l'exposé relatif à la CEDH
- Le plus souvent, sont évoqués :
  - le droit à la liberté d'expression,
  - le droit à l'information,
  - le droit à la formation,
  - le droit de grève,
  - le droit au traitement digne.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Les devoirs les plus importants sont :
  - le devoir d'obéissance,
  - de loyauté,
  - d'intégrité,
  - de discrétion,
  - de neutralité,
  - d'impartialité,
  - de disponibilité à l'égard des usagers,
  - de dignité ou de retenue,
  - le devoir de probité et de désintéressement,
  - l'obligation de formation,
  - l'obligation de courtoisie dans les relations professionnelles.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Certains problèmes particuliers se posent :
  - l'utilisation des instruments de travail,
  - le respect des règles déontologiques,
  - la dénonciation des abus et délits,
  - l'attitude à adopter en cas d'ordre illégal.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- ARPG ?
  - Chapitre 2 : droits, devoirs, incompatibilités et cumul d'activités.
  - Sous réserve des articles 4 à 8, **le statut** règle les droits, les devoirs, les incompatibilités et les conditions du cumul d'activités
- Premièrement, les agents remplissent leurs fonctions avec **loyauté, conscience et intégrité** sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques. A cet effet, ils sont tenus de respecter **les lois et règlements** en vigueur et les directives dont les règles de **déontologie** de l'autorité dont ils relèvent



## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Deuxièmement, les agents traitent les usagers de leurs services avec compréhension et sans aucune discrimination
- Troisièmement, les agents évitent, en dehors de l'exercice de leur fonction, tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public dans leur service. Les agents ne peuvent solliciter, exiger ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en dehors de leur fonction mais à raison de celle-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Quatrièmement, les agents jouissent de la **liberté d'expression** à l'égard des faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction.
  - Il leur est uniquement interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée;
  - cette interdiction vaut également pour les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions aussi longtemps qu'une décision finale n'a pas encore été prise, ainsi que pour les faits qui, lorsqu'ils sont divulgués, peuvent porter préjudice à la position de concurrence de l'organisme où l'agent est occupé.
  - Les dispositions des alinéas précédents s'appliquent également aux agents qui ont cessé leur fonction

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Cinqüièmement, les agents ont **droit à l'information** pour tous les aspects utiles à l'exercice de leurs tâches.
  - Le statut fixe les règles plus précises en la matière.
  - Les agents se tiennent au courant d'une façon permanente de l'évolution des techniques, réglementations et recherches dans les matières dont ils sont professionnellement chargés.
  - **L'agent a droit à la formation** utile à son travail au sein de l'organisation.
  - L'autorité pourvoit à cette formation et garantit à cet effet l'accès à la formation continue entre autres en vue du développement de la carrière professionnelle.
  - Les périodes d'absence justifiées par la participation aux activités obligatoires de formation, sont à tout point de vue assimilées à des périodes d'activité de service



## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Enfin, tout agent a le droit de consulter son dossier personnel

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Spécificités des entités fédérées ?
  - Le Statut flamand prévoit l'obligation pour la Communauté flamande de dispenser la formation à ses agents lorsqu'elle constitue une condition de promotion ou fait partie intégrante de la description de fonction. L'agent a droit à la formation en vue de son perfectionnement personnel s'il répond aux objectifs d'organisation de sa division
  - Le Statut de la Cocof prévoit le droit à la formation continue pour tous les aspects utiles à l'exercice de leurs tâches et pour satisfaire aux critères d'évaluation et aux conditions de promotion. La formation est obligatoirement offerte lorsqu'elle est prévue dans les conditions de promotion et lorsqu'elle est un critère pour l'évaluation

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Spécificités des entités fédérées ?
  - Le Statut de la Cocof prévoit le droit à la formation continue pour tous les aspects utiles à l'exercice de leurs tâches et pour satisfaire aux critères d'évaluation et aux conditions de promotion. La formation est obligatoirement offerte lorsqu'elle est prévue dans les conditions de promotion et lorsqu'elle est un critère pour l'évaluation
  - Les fonctionnaires wallons se sont vus reconnaître le droit de recevoir une copie gratuite de leur dossier.
  - Les agents flamands se sont vu reconnaître un droit d'immunité lorsqu'ils dénoncent des abus, des négligences ou des délits constatés dans l'exercice de leurs fonctions, sous le plan disciplinaire ou de toute autre forme de sanction publique ou cachée (sauf en cas de mauvaise foi, de bénéfice personnel, de fausse déclaration ou de déclaration fautive qui nuisent à un service ou une personne

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- **Spécificités des entités fédérées ?**
  - Afin de concrétiser les devoirs de loyauté et d'intégrité, certaines entités fédérées ont élaboré des codes de déontologies. La Communauté française impose à ses agents un devoir général de loyauté vis-à-vis de la Communauté française
  - Les agents wallons sont tenus d'utiliser les instruments de travail à des fins professionnelles et selon les règles fixées par l'autorité dont ils dépendent
  - La Communauté française a mis en place une procédure particulière pour gérer le problème de l'ordre illégal, afin de ne pas paralyser le service et de préserver la légalité
  - Toutes les créations des fonctionnaires flamands appartiennent à la Communauté flamande

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Spécificités des entités fédérées ?
  - Les fonctionnaires généraux sont tenus d'organiser et de gérer leurs services afin que chaque agent travaille dans un souci de qualité et d'efficacité du service rendu au public ; de veiller à ce que le travail soit réalisé avec diligence et dans le respect de la légalité ; de veiller à une gestion optimale des ressources humaines mises à leur disposition par une distribution des tâches en rapport avec les capacités et les potentialités de chacun



## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Droit disciplinaire ? Constant dans les différents ARPG
- Deux suppressions:
  - La première : l'exigence spécifique de motivation par l'autorité compétente pour prononcer la peine disciplinaire de toute décision non conforme à la proposition dont elle est saisie, superflue compte tenu de l'empire de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs
  - La deuxième : la règle selon laquelle l'action pénale est suspensive de l'action disciplinaire, compte tenu de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat selon laquelle il n'existe pas de principe général non écrit où le pénal tiendrait le disciplinaire en l'état

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Tout manquement aux devoirs et obligations des agents est susceptible d'entraîner l'application d'une peine disciplinaire.
  - En cette matière, il n'existe pas de principe similaire au principe de droit pénal « nullum crimen sine lege ».
  - PQ ? Difficulté d'établir une typologie des comportements prohibés
- Les agents contractuels ne sont pas soumis au régime disciplinaire. Les sanctions comme la suspension de fonction, la rétrogradation ou la retenue de traitement peuvent être qualifiés d'actes équipollents à rupture.
- La démission d'office et la révocation doivent être combinées avec les exigences de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail en matière de congé et de préavis
- Cependant, certains pouvoirs publics rendent le régime disciplinaire applicable aux contractuels par le biais, soit d'une clause du contrat, soit d'un règlement de travail

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- Le chapitre V (art. 14) de l'ARPG composé d'un seul article est consacré au régime disciplinaire.
- Il prévoit en son §1<sup>er</sup>, le principe de la procédure disciplinaire quand les agents manquent à leurs devoirs.
- En son §2, il énonce de manière limitative les peines disciplinaires :
  - 1° le rappel à l'ordre,
  - 2° le blâme,
  - 3° la retenue de traitement,
  - 4° le déplacement disciplinaire,
  - 5° la suspension disciplinaire,
  - 6° la régression barémique,
  - 7° la rétrogradation,
  - 8° la démission d'office,
  - 9° la révocation.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- La régression barémique et la démission d'office sont deux nouvelles peines. La dernière est justifiée par son influence moins drastique sur la retraite de l'agent qui en fait l'objet
- En son §3, l'ARPG renvoi au statut pour :
  - la fixation des conditions et limites des effets des peines disciplinaires,
  - la procédure,
  - les garanties et les délais de leur prononcé
  - ainsi que les délais de la prescription des faits qui peuvent donner lieu à une action disciplinaire, en ce compris le point de départ, les délais et effets de la radiation d'une peine disciplinaire (ou effacement).

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- En son alinéa 2, l'art. 14, §3 de l'ARPG prévoit les garanties minimales suivantes:
  - 1° une peine disciplinaire n'est imposée qu'après que l'agent, dûment convoqué, aie été entendu préalablement dans ses moyens de défense au sujet de tous les faits qui lui sont reprochés;
  - 2° l'agent peut se faire assister à tout stade de la procédure disciplinaire par un défenseur de son choix;
  - 3° l'agent peut consulter au préalable son dossier;
  - 4° les séances sont publiques si l'agent en fait la demande;
  - 5° personne ne peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire pour des faits déjà sanctionnés sous réserve de nouveaux éléments qui justifient la réouverture du dossier et qui se produisent pendant le délai de prescription de l'action disciplinaire;
  - 6° l'autorité qui prononce la peine disciplinaire n'est pas la même que celle qui la propose;
  - 7° si plus d'un fait est reproché à l'agent, ceci ne peut toutefois donner lieu qu'à une seule procédure et au prononcé d'une seule peine disciplinaire;

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- En son alinéa 2, l'art. 14, §3 de l'ARPG prévoit les garanties minimales suivantes:
  - 8° le droit à un recours administratif organisé auprès d'une commission disposant au moins d'une compétence d'avis. Cette commission est présidée par un magistrat et est par ailleurs, sauf pour les fonctionnaires dirigeants, composée d'assesseurs désignés pour une moitié par l'autorité et pour l'autre moitié par les organisations syndicales représentatives du personnel;
  - 9° l'autorité compétente pour prononcer la peine disciplinaire ne peut pas imposer une peine plus lourde que celle proposée en dernière instance et pour laquelle il n'est tenu compte que des faits qui ont justifié la procédure disciplinaire;
  - 10° la peine ne peut pas avoir de conséquence préalable à son prononcé;
  - 11° la décision motivée est communiquée sans délai à l'agent.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- En son § 4, l'art. 14 énonce également que la suspension disciplinaire visée au paragraphe 2, 5°, est prononcée pour une période qui ne peut être supérieure à trois mois et ne peut donner lieu à une retenue de traitement supérieure à celle visée à l'article 23, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 sur la protection de la rémunération des travailleurs.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- PROCEDURE et PEINE : Fédéral et entités fédérées
  
- PROCEDURE : Fédéral
  - Les articles 77 à 81 sont relatifs au régime disciplinaire des agents de l'Etat (et aux stagiaires
  - Quatre étapes clés.



## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- PROCEDURE : Fédéral
- 1) Une proposition provisoire de sanction qui émane du supérieur hiérarchique, après audition de l'agent sur les faits et d'éventuels témoins (art. 78, §§2 à 5).
  - L'agent peut se faire assister par la personne de son choix.
  - Il est établi un procès-verbal de ces auditions. L'agent vise le procès-verbal et le restitue dans les sept jours. S'il a des objections à présenter, il restitue le procès-verbal accompagné d'une note écrite (§3).
  - Dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai fixé par le paragraphe 3, le supérieur hiérarchique notifie à l'agent la peine disciplinaire qu'il entend proposer à son égard et transmet la proposition au [comité de direction] (§4).
  - Dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai fixé par le paragraphe 3, le supérieur hiérarchique notifie à l'agent la peine disciplinaire qu'il entend proposer à son égard et transmet la proposition au [comité de direction] (§4).

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- PROCEDURE : Fédéral
- 2) Une proposition définitive de sanction formulée par le Comité de direction, également après audition de l'agent (art. 79, §§ 1 à 3) ;
- 3) Un éventuel recours introduit par cet agent (devant une chambre des recours), (art. 79, §5 et 83, al. 1<sup>er</sup>) ;
- 4) La prononciation de la peine par l'autorité compétente (art. 78, §1<sup>er</sup>).

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- PROCEDURE : Fédéral
- Des nombreuses garanties sont donc accordées à l'agent :
  - droit d'être entendu,
  - assister par un conseil,
  - accès au dossier,
  - rédaction des procès verbaux d'audition,
  - outre les règles de nature à garantir l'impartialité des autorités qui interviennent dans la procédure.
  - Des délais imposés sont de nature à garantir l'effectivité de sa défense.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- PROCEDURE : Fédéral
- En outre, le statut prévoit qu'une action disciplinaire ne peut se rapporter qu'à des faits qui se sont produits ou ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action est entamée .
- En cas d'action pénale, celle-ci étant suspensive de la procédure et du prononcé disciplinaire, le délai de six mois prend cours à la date de la communication de la décision judiciaire définitive au Ministre sous l'autorité de laquelle l'agent est placé

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- PROCEDURE : les entités fédérées ?
- Les procédures disciplinaires prévues dans les statuts des entités fédérées présentent de nombreuses similitudes avec la procédure prévue par le Statut des agents de l'Etat
- Trois étapes sont imposées par l'ARPG : la proposition de sanction, le recours et la prononciation de la sanction
- La double proposition (provisoire et définitive) prévue au Fédéral a été retenue par la Région wallonne, la Communauté française, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

- PROCEDURE : les entités fédérées ?
- La règle selon laquelle l'action pénale est suspensive de l'action disciplinaire a été reprise par le Statut flamand, le Statut de la Région wallonne, celui de la Commission communautaire française et celui de la Commission communautaire commune.
- Le délai de six mois à partir de la connaissance des faits pour engager la procédure disciplinaire a été repris par le Statut flamand, le Statut wallon, le Statut de la Région de Bruxelles-Capitale, celui de la Commission communautaire française et celui de la Commission communautaire commune.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

### LES PEINES : Fédéral

- En son § 1<sup>er</sup>, l'art. 77 du Statut des agents de l'Etat énonce les peines disciplinaires dans un ordre croissant de gravité :
  - 1° le rappel à l'ordre;
  - 2° le blâme;
  - 3° la retenue de traitement;
  - 4° le déplacement disciplinaire;
  - 5° la suspension disciplinaire;
  - 6° la régression barémique;
  - 7° la rétrogradation;
  - 8° la démission d'office;
  - 9° la révocation.

## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

### LES PEINES : Fédéral

- Rien de neuf
- Un système d'effacement d'office de certaines peines du dossier individuel est prévu
- L'effacement a pour effet que les autorités ne peuvent plus être tenir compte de la peine pour l'appréciation des titres et mérites à la promotion de l'agent, ni lors de l'évaluation



## Chapitre 2. Section 2. Droits, obligations et discipline

Les peines dans les entités fédérées : voir tableau dans les notes

- CONCLUSIONS:
  - Sur ces questions, les réformes n'ont guère entraîné de modifications fondamentales. Il est vrai, que pour l'essentiel, les règles de procédures et des peines disciplinaires ont été façonnées par la jurisprudence du Conseil d'Etat