



**Direction de la recherche
et documentation**

NOTE DE RECHERCHE

Impact d'une procédure pénale en cours sur le déroulement d'une procédure disciplinaire

[...]

Objet : [...]

- Examen de la mesure dans laquelle les autorités disciplinaires et les juridictions statuant en matière disciplinaire sont tenues, dans les droits des États membres, d'attendre l'issue de procédures pénales en cours avant de statuer.

[...]

Mars 2020

[...]

P L A N

Synthèse.....	p.	1
Tableaux récapitulatifs.....	p.	19

SYNTHÈSE

I. INTRODUCTION

1. La présente note de recherche¹ a pour objet de décrire le rapport entre des procédures pénales et des procédures disciplinaires concernant les mêmes faits.
2. Plus précisément, la note de recherche porte, d'une part, sur l'éventuel caractère contraignant, dans le contexte d'une procédure disciplinaire, des constatations des faits établies dans le contexte d'une procédure pénale (première question) et, d'autre part, sur la possibilité d'appliquer des mesures disciplinaires à une conduite qui n'entraîne pas de conséquences pénales (deuxième question).²
3. Par ailleurs, la note de recherche examine dans quelle mesure les autorités disciplinaires et les juridictions nationales statuant en matière disciplinaire sont tenues d'attendre l'issue de procédures pénales en cours avant de statuer (troisième question).
4. À titre liminaire, il importe de préciser, en ce qui concerne le périmètre de la recherche, que celle-ci vise le régime applicable aux fonctionnaires. Par ailleurs, si certains systèmes juridiques prévoient plusieurs régimes applicables aux

¹ [...].

² [...].

différentes catégories de fonctionnaires (droits **allemand, autrichien, belge, italien, polonais et tchèque**), aucun d'entre eux ne distingue le régime applicable aux hauts fonctionnaires de celui applicable aux fonctionnaires de rang inférieur. Par conséquent, les règles examinées ci-après sont applicables aux hauts fonctionnaires même si elles ne les visent pas spécifiquement.

5. Quinze systèmes juridiques sont examinés dans le cadre de la présente note, à savoir les droits **allemand, autrichien, belge, danois, espagnol, finlandais, français, hellénique, hongrois, irlandais, italien, luxembourgeois, polonais, slovène et tchèque**³.
6. En ce qui concerne l'effet contraignant des constatations factuelles établies dans le cadre d'une décision pénale, la plupart des systèmes juridiques examinés sont caractérisés, à différents degrés, par le principe de la prééminence de la procédure pénale sur la procédure disciplinaire : selon ces systèmes, les constatations factuelles établies à l'issue d'une procédure pénale lient l'autorité investie du pouvoir disciplinaire lorsque la procédure porte sur la même conduite (II.A). Seul un nombre très limité de systèmes juridiques s'inspire du principe de l'indépendance des procédures disciplinaire et pénale (II.B).
7. Par contre, la situation, dans les systèmes examinés, est univoque s'agissant de la seconde question : une conduite qui n'entraîne pas de conséquences pénales peut néanmoins faire l'objet de mesures disciplinaires (III).
8. En ce qui concerne la troisième question, il convient de mettre en évidence le fait que l'obligation des autorités disciplinaires et des juridictions statuant en

³ [...].

matière disciplinaire d'attendre l'issue de procédures pénales en cours avant de statuer, a pu être identifiée dans cinq des quinze États membres examinés (IV).

9. Trois tableaux, annexés à la présente synthèse, présentent un aperçu rapide de l'état du droit relatif aux trois questions qui font l'objet de la présente note, pour l'ensemble des droits nationaux examinés.

II. EFFET CONTRAIGNANT DES CONSTATATIONS FACTUELLES ÉTABLIES DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE PÉNALE

A. SYSTÈMES JURIDIQUES FONDÉS SUR LA PRÉÉMINENCE DU PÉNAL SUR LE DISCIPLINAIRE

1. PRÉÉMINENCE DU PÉNAL EN TANT QUE PRINCIPE ÉTABLI PAR LA LOI

10. Les législateurs **autrichien, allemand, danois, espagnol, hellénique, italien, polonais et slovène** ont expressément prévu que les faits constatés par une décision pénale définitive lient les autorités disciplinaires et les juridictions statuant en matière disciplinaire⁴.

⁴ En Allemagne : article 23, paragraphe 1, et article 57, paragraphe 1, première phrase, de la Bundesdisziplinargesetz (loi fédérale disciplinaire) du 9 juillet 2001 (BGBl. I S. 1510) ; au Danemark : article 24, troisième alinéa, de la Tjenestemandsloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 511 (loi n° 511 sur les fonctionnaires) du 18 mai 2017 (Lovtidende A, n° 511 du 24 mai 2017) ; en Espagne : article 77, paragraphe 4, de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (loi 39/2015, relative à la procédure administrative commune des administrations publiques) du 1^{er} octobre 2015 (BOE n° 236, du 2 octobre 2015, p. 89343) ; en Grèce : article 114, paragraphe 3, du nomos 2683/1998, ΦΕΚ Α 19 (code des fonctionnaires) ; en Italie : article 653 du code de procédure pénale, tel que modifié par la Legge n° 97, Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (loi n° 97, sur le rapport entre la procédure pénale et la procédure disciplinaire et sur les effets d'un jugement pénal sur les employés des administrations publiques) du 27 mars 2001 (GURI n° 80, du 5 avril 2001) ; en Pologne : article 122 de l'Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (loi sur la fonction publique) du 21 novembre 2008 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1889, 2203, z 2018 r. poz. 106) ; en Slovénie : article 14 de la Zakon o pravdnem postopku (loi sur la procédure civile contentieuse) du 13 avril 2004 (Uradni list RS, št. 36/2004), dont les dispositions s'appliquent par analogie dans les procédures disciplinaires.

11. Toutefois, plusieurs aspects particuliers méritent d'être signalés. Tout d'abord, en **Allemagne**, la jurisprudence a précisé que les autorités disciplinaires ne sont liées ni par les faits établis par un jugement pénal, lorsque ceux-ci ne sont pas décisifs pour la décision pénale définitive, ni par les faits établis par un jugement prononçant un acquittement pour des raisons de procédure. En outre, le droit allemand prévoit que la juridiction statuant en matière disciplinaire doit, exceptionnellement, ordonner un nouvel examen des faits lorsqu'il s'avère, pendant la procédure devant elle, que la constatation des faits opérée par le juge pénal est manifestement erronée⁵. Une telle obligation n'est pas prévue en ce qui concerne la procédure devant l'autorité disciplinaire, celle-ci étant en conséquence liée par les constatations factuelles contenues dans une décision rendue dans le cadre d'une procédure pénale, même si elle considère que ces constatations sont manifestement erronées.⁶
12. En **Grèce**, le code des fonctionnaires⁷ précise que les décisions pénales sont contraignantes pour les organes disciplinaires en ce qu'elles portent sur l'existence ou l'inexistence des faits donnant lieu à la constatation de l'infraction disciplinaire, à condition⁸ toutefois, selon la jurisprudence, que les faits sur lesquels s'est prononcée la juridiction pénale soient identiques à ceux servant de base à la poursuite disciplinaire⁹. L'organe disciplinaire n'est toutefois pas, en règle générale, lié par la décision pénale s'il s'agit d'une décision concluant à

⁵ [...].

⁶ Idem.

⁷ Article 114, paragraphe 3, de la loi 2683/1998, ΦΕΚ Α 19.

⁸ [...].

⁹ ΣΕ 116/2010, 1670/2009, 4651/2012, 3272/2014, 76/2015, 414/2018, ΝΟΜΟΣ.

l'innocence de l'accusé¹⁰. Selon le même code des fonctionnaires, il est en revanche obligé de procéder à la poursuite disciplinaire en cas de décision pénale de condamnation¹¹.

13. Le code de procédure pénale **italien**¹² prévoit que l'autorité disciplinaire est liée par la constatation de l'existence des faits, de l'auteur ainsi que de la qualification de la conduite en tant qu'infraction pénale.
14. Enfin, en droit **slovène**, un jugement de condamnation s'impose, en général, par rapport à une procédure disciplinaire seulement quant à l'existence d'une infraction pénale et d'une responsabilité pénale. Toutefois, lorsque l'infraction pénale du fonctionnaire est l'élément constitutif même d'une faute disciplinaire, la décision concernant la responsabilité disciplinaire est conditionnée par le jugement ayant autorité de chose jugée, déjà rendu à propos des mêmes faits.

2. PRÉÉMINENCE DU PÉNAL EN TANT QUE TEMPÉRAMENT JURISPRUDENTIEL DU PRINCIPE DE L'INDÉPENDANCE

15. Les droits **belge, français et luxembourgeois**, s'inspirent du principe de l'indépendance des procédures pénale et disciplinaire. Néanmoins, selon la jurisprudence, les autorités disciplinaires et les juridictions nationales statuant en matière disciplinaire sont uniquement liées par la constatation des faits opérée

¹⁰ Trois hypothèses dans lesquelles l'organe disciplinaire est lié par une décision pénale ayant conclu à l'innocence de l'accusé ont toutefois été identifiées, à savoir lorsqu'un jugement pénal a relaxé l'accusé (i) au motif que les faits qui constituent l'infraction ayant servi de base aux poursuites pénales n'ont pas eu lieu, (ii) en raison de la constatation de la non-commission de l'infraction en cause, ou (iii) en raison de doutes quant à la culpabilité de l'accusé.

¹¹ [...].

¹² Article 653 du code de procédure pénale tel que modifié par la loi du 27 mars 2001, n° 97, Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (GURI n° 80, du 5 avril 2001).

par le juge pénal. Par exemple, selon la jurisprudence luxembourgeoise, une ordonnance de non-lieu s'oppose à la prise en considération par l'autorité disciplinaire de faits qui font l'objet de cette ordonnance et qui ne peuvent dès lors servir de base à l'ouverture d'une action disciplinaire, exception faite de la survenance de charges nouvelles.

16. De même, en **France**, la jurisprudence réserve souvent l'effet contraignant des constatations factuelles établies par le juge pénal aux seuls cas où le juge en constate de façon positive l'existence ou l'inexistence matérielle. À cet égard, la jurisprudence française a précisé, par exemple, que, du fait qu'il ne s'agit pas de décisions portant sur la matérialité des faits, l'autorité disciplinaire n'est pas liée par les décisions de non-lieu, ni par les décisions de relaxe ou d'acquittement au bénéfice du doute, ni par les jugements d'acquittement non motivés.
17. La situation est beaucoup plus nuancée en **Irlande**, où, en l'absence tant de dispositions légales pertinentes que d'un principe général de forclusion, certaines lignes peuvent être déduites de la jurisprudence. Une première approche exclut la possibilité d'imposer des sanctions disciplinaires au fonctionnaire acquitté à l'issue d'une procédure pénale portant sur la même conduite ou les mêmes faits, lorsque la question qui se pose dans les deux procédures est identique. Toutefois, cette jurisprudence n'exclut pas qu'un accusé fasse l'objet d'une procédure disciplinaire portant sur les mêmes faits, mais visant des chefs d'accusation différents. Dans la seconde approche, la jurisprudence a reconnu, de manière plus nuancée, la nature contraignante du verdict du jury. Selon cette jurisprudence, le fait que les procédures pénale et disciplinaire entraînent des différences au niveau de la charge de la preuve (hors de tout doute raisonnable, en matière pénale, et prépondérance de la preuve, en matière disciplinaire) et que la finalité des deux procédures est différente, implique qu'un acquittement dans la première n'exclut pas l'imposition de mesures disciplinaires concernant les mêmes faits dans la seconde. En cas de condamnation, les faits représentant les éléments constitutifs de l'infraction

pénale devraient être considérés comme établis en ce qui concerne la même conduite sur le plan disciplinaire¹³¹⁴.

18. On remarquera enfin qu'en **Finlande**, ni la loi ni la jurisprudence ne précisent exactement la valeur des faits établis au cours d'une procédure pénale dans le contexte d'une procédure disciplinaire. La doctrine semble considérer que l'autorité de la chose jugée d'un jugement pénal pourrait lier l'administration par rapport aux faits établis par le juge pénal. Il existe toutefois des opinions divergentes sur l'étendue de l'autorité de la chose jugée d'un tel jugement.

B. SYSTÈMES FONDÉS SUR L'INDÉPENDANCE DES PROCÉDURES PÉNALE ET DISCIPLINAIRE

19. Dans deux des États membres examinés, les relations entre procédures pénale et disciplinaire sont régies par le principe de l'indépendance totale entre ces deux procédures, de sorte que le juge disciplinaire n'est pas lié par l'établissement des faits opéré par le juge pénal.
20. Tel est le cas, tout d'abord, de la **Hongrie**, où les dispositions de la loi sur la procédure civile¹⁵, applicables aux procédures disciplinaires, disposent, en substance, que la juridiction civile n'est pas liée par une décision pénale, ou par les faits établis dans une procédure pénale. La seule exception tient à ce que la juridiction civile n'aurait pas de compétence pour décider que le condamné n'a pas commis l'infraction pénale établie par la juridiction pénale. En effet, la

¹³ Hogan, G., et Gwynn Morgan, D., *Administrative Law in Ireland*, 4^e ed., 2010, Round Hall Ltd, Dublin, p. 330.

¹⁴ [...].

¹⁵ Article 263, paragraphe 2, et 264, paragraphe 1 de la Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (loi n° CXXX de 2016 instituant le code de procédure civile).

juridiction civile ne peut pas juger que le condamné n'est pas coupable selon le droit pénal.

21. En ce qui concerne le droit **tchèque**, faute de disposition législative explicite et de jurisprudence en la matière, il apparaît que l'organe disciplinaire n'est lié que par la définition de la conduite indiquée dans le dispositif de la décision par laquelle une juridiction pénale prononce son dessaisissement de l'affaire en faveur de l'autorité disciplinaire, et ceci notamment à l'égard du fait qu'il ne s'agit pas d'une infraction pénale. Il résulterait du principe d'économie de la procédure que l'organe disciplinaire pourrait utiliser les faits établis dans le contexte d'une procédure pénale comme fondement de sa propre décision. Cependant, eu égard aux principes de la séparation des pouvoirs et de la libre appréciation des preuves, il semble que cet organe ne soit pas lié auxdits faits.

III. POSSIBILITÉ DE SANCTIONNER EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE UNE CONDUITE N'ENTRAÎNANT PAS DE CONSÉQUENCES PÉNALES

22. En ce qui concerne la réponse à la deuxième question, l'examen des systèmes juridiques visés a mis en évidence que, en considération du fait que les procédures pénale et disciplinaire poursuivent des buts différents, dans la totalité de ces systèmes juridiques, une conduite qui n'est pas sanctionnée par le droit pénal peut néanmoins faire l'objet de mesures disciplinaires.

IV. OBLIGATION DES AUTORITÉS DISCIPLINAIRES ET DES JURIDICTIONS STATUANT EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE D'ATTENDRE L'ISSUE DES PROCÉDURES PÉNALES EN COURS AVANT DE STATUER

23. Dans dix des États membres examinés, les autorités disciplinaires et les juridictions statuant en matière disciplinaire ne sont pas tenues d'attendre l'issue

des procédures pénales en cours avant de statuer. Il importe toutefois de noter que, dans la plupart des cas, elles peuvent néanmoins décider de suspendre la procédure afin d'attendre l'issue de ces procédures pénales.

24. L'obligation des autorités disciplinaires et des juridictions statuant en matière disciplinaire d'attendre l'issue des procédures pénales en cours avant de statuer a uniquement été identifiée dans cinq des droits nationaux examinés. Par ailleurs, dans trois de ces droits, cette obligation n'a pas de portée générale.

A. SYSTÈMES JURIDIQUES DANS LESQUELS LE PÉNAL NE TIENT PAS LE DISCIPLINAIRE EN L'ÉTAT

25. Dans les droits **belge, danois, français, hellénique, hongrois, irlandais, italien, luxembourgeois, polonais et slovène**, il n'existe pas d'obligation des autorités disciplinaires nationales et des juridictions nationales statuant en matière disciplinaire d'attendre l'issue des procédures pénales en cours avant de statuer.
26. En ce qui concerne les droits **belge** et **danois**, il appartient à l'autorité disciplinaire de décider si elle attend ou non le résultat de la procédure pénale. Cette autorité dispose en conséquence d'une compétence discrétionnaire, qui est toutefois encadrée par le principe de prudence (lorsque les faits ne sont pas suffisamment clairs ou pas suffisamment prouvés, lorsque l'intéressé nie les faits ou lorsque, de l'avis de l'autorité, il n'y a pas suffisamment de preuves pour condamner le fonctionnaire dans la procédure pénale, il est raisonnable d'attendre l'issue de cette procédure). En outre, en droit belge, s'applique également le principe du respect du délai raisonnable, selon lequel le sujet de l'action disciplinaire ne peut pas être laissé trop longtemps dans l'incertitude sur son sort. Il convient de noter par ailleurs, toujours en droit belge, une évolution des dispositions législatives pertinentes, tant en ce qui concerne les

fonctionnaires fédéraux¹⁶ que le personnel des services des autorités flamandes¹⁷, les dérogations existantes auparavant, qui obligeaient d'attendre l'issue des procédures pénales en cours, étant à présent supprimées. Seuls les statuts adoptés par les autorités locales et provinciales peuvent encore contenir une dérogation explicite subordonnant la procédure disciplinaire à la procédure pénale.

27. En droit **hellénique**, la procédure pénale n'a pas d'effet suspensif d'office non plus sur la procédure disciplinaire. Toutefois, l'organe disciplinaire peut suspendre la procédure disciplinaire temporairement (pour une période non supérieure à une année) pour des motifs exceptionnels¹⁸. Cette décision est librement révocable en vue d'une réappréciation des motifs exceptionnels¹⁹. Selon la doctrine, un motif exceptionnel justifiant le sursis de la procédure disciplinaire pourrait être la difficulté dans la collecte des preuves ou dans la réalisation de l'enquête, notamment lorsque l'enquête pénale a déjà commencé²⁰. Cette règle comporte une seule exception, à savoir le cas d'une infraction disciplinaire ayant provoqué un « scandale public » ou qui met gravement en cause le prestige du service. Dans ce cas, le sursis est interdit.

¹⁶ L'arrêté fixant le statut des fonctionnaires fédéraux (arrêté royal, du 2 octobre 1937, portant le statut des agents de l'État, Moniteur belge du 8 octobre 1937, p. 6074), qui, antérieurement, prévoyait une dérogation explicite subordonnant la procédure disciplinaire à la procédure pénale, dispose depuis le 1^{er} octobre 2016, dans son article 81, paragraphe 5, que « [l']action pénale ne porte pas atteinte à la possibilité pour l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire ».

¹⁷ Article 8.20 du statut du personnel flamand (arrêté du Gouvernement flamand, du 13 janvier 2006, fixant le statut du personnel des services des autorités flamandes, Moniteur belge du 27 mars 2006, p. 17287), tel que modifié par l'arrêté du 23 mai 2014, Moniteur belge du 11 septembre 2014, p. 71747.

¹⁸ Voir, à cet égard, dans le cas des pompiers, des médecins et des avocats, Pantazis N., *Eidiko Peitharchiko Dikaio*, Nomiki Vivliothiki, Athènes, 2017, p. 148, 273 et 313.

¹⁹ Idem, p. 1305.

²⁰ Pantazis N., *Peitharchiko Dikaio Dimosion Ipallilon*, Nomiki Vivliothiki, Athènes, 2015, p. 196.

28. La situation est relativement similaire en droit **italien**, où, sans toutefois faire référence à des motifs exceptionnels, la loi²¹ prévoit la possibilité de suspendre la procédure disciplinaire en présence de certaines conditions liées à la gravité ou à la complexité de l'affaire. Néanmoins, la procédure disciplinaire peut être réactivée si l'administration a connaissance de nouveaux éléments suffisants pour conclure la procédure, y compris une décision judiciaire non définitive. Par ailleurs, la procédure disciplinaire ayant déjà été clôturée est rouverte si elle a été clôturée par l'imposition d'une sanction, alors que la procédure pénale est clôturée par une décision irrévocable d'acquittement (constatant l'inexistence des faits reprochés ou le fait que ceux-ci ne sont pas constitutifs d'une infraction pénale ou constatant que le fonctionnaire lui-même n'est pas l'auteur de l'infraction) ou encore si la procédure disciplinaire a été finalisée par une décision de classement et le procès pénal par un jugement de condamnation définitif. La procédure disciplinaire est également rouverte s'il ressort du jugement de condamnation définitif que le fait imputable au fonctionnaire dans la procédure disciplinaire entraîne la sanction de licenciement, alors qu'une autre sanction a été appliquée.
29. La suspension facultative est également prévue, d'une manière très proche, en droits **français, hongrois, luxembourgeois** et **slovène**. Ainsi, en droit **hongrois**, il est loisible à l'autorité disciplinaire de suspendre la procédure, dans la mesure où les faits ne peuvent être établis que dans le cadre d'une procédure pénale²². Toutefois, si la procédure disciplinaire n'est pas suspendue et qu'elle est close

²¹ Article 55-ter du decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (décret législatif n° 165 du 30 mars 2001, régissant les règles générales sur le travail au service de l'administration publique) (GURI n° 106, du 9 mai 2001, et supplément ordinaire n° 112), tel que modifié.

²² Article 2, paragraphe 6, du 31/2012. (III. 7.) Korm. Rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról (décret gouvernemental n° 31/2012, du 7 mars 2012, sur la procédure disciplinaire contre les agents de la fonction publique).

avant le prononcé de l'arrêt dans la procédure pénale, les constatations de fait établies par l'instance judiciaire dans la procédure pénale, la décision sur la culpabilité et la peine prononcée n'ont aucune influence sur la procédure disciplinaire. La procédure judiciaire menée par la juridiction compétente statuant en matière disciplinaire peut être également suspendue si une question liminaire se pose et que la réponse à cette question dépend de la résolution du fond de la procédure pénale²³.

30. En droit **luxembourgeois**, le pénal ne tient pas le disciplinaire en l'état et la procédure disciplinaire peut, en théorie, être achevée nonobstant l'existence d'une procédure pénale pendante. Toutefois, le statut général des fonctionnaires de l'État prévoit qu'en cas de poursuite devant une juridiction répressive, l'autorité disciplinaire peut proposer de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'au prononcé de la décision définitive de la juridiction répressive. De même, en droit **français**, dans le contentieux de la fonction publique, si l'autorité disciplinaire peut décider de surseoir à statuer, lorsque cela paraît utile à la qualité de l'instruction, à l'établissement des faits ou à la bonne administration de la justice, elle n'est pas tenue de le faire²⁴.
31. En droit **slovène**, les deux procédures étant distinctes et régies par des principes différents, tant les autorités disciplinaires que les juridictions statuant en matière

²³ Article 123, paragraphe 1, de la Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (loi n° CXXX de 2016 instituant le code de procédure civile).

²⁴ Conseil d'État (France), décision du 30 décembre 2014, n° 381245, *Bonnemaison* : dans un cas de radiation, par une chambre disciplinaire, d'un médecin du tableau de l'ordre des médecins, le Conseil d'État a jugé que cette dernière n'a pas commis d'irrégularité en n'attendant pas l'arrêt de la Cour d'assise. Ainsi, la décision de la chambre disciplinaire n'empêchait pas l'intéressé d'organiser sa défense devant cette instance disciplinaire, en produisant, par exemple, des preuves issues du procès pénal, le principe du secret de l'instruction n'étant pas opposable à la personne mise en examen. Voir également à ce propos l'article 9, deuxième alinéa, du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984.

disciplinaire sont autorisées à statuer avant la fin d'une procédure pénale portant sur le même comportement.

32. En droit **irlandais**, bien qu'une obligation formelle stipulant qu'une instance disciplinaire sursoie à statuer jusqu'à ce qu'une juridiction pénale rende sa décision n'est pas prévue, la jurisprudence montre que les instances disciplinaires sursoient généralement en attendant la décision des juridictions pénales concernant les faits faisant l'objet de la procédure disciplinaire²⁵.
33. Afin de pallier les conséquences potentiellement négatives de l'indépendance de la responsabilité pénale et de la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires publics, le législateur **polonais** a prévu plusieurs cas de suspension facultative de la procédure disciplinaire jusqu'à la clôture de la procédure pénale²⁶. C'est notamment le cas des procédures disciplinaires visant des fonctionnaires de police, le supérieur disciplinaire pouvant suspendre la procédure disciplinaire contre un tel fonctionnaire en raison d'un obstacle de longue durée affectant ladite procédure.²⁷ Cependant, une procédure pénale en cours ne peut jamais empêcher le déclenchement de la procédure disciplinaire²⁸. Par ailleurs, dans le cas du prononcé d'une décision pénale après la prise d'effets de la décision disciplinaire rendue par rapport à la même personne et aux mêmes faits, si les constatations factuelles et juridiques de la décision pénale diffèrent de celles adoptées dans la procédure disciplinaire, la révision de la décision disciplinaire

²⁵ Ainsi qu'il a été le cas dans les arrêts de la High Court (Haute Cour, Irlande), *Walsh v. The Commissioner of an Garda Síochána and Others* [2010] IEHC 257 et de la Court of Appeal (Cour d'appel, Irlande). *Higgins v The Commissioner of an Garda Síochána*, [2018] IECA 68, point 10.

²⁶ Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, p. 127.

²⁷ Article 135h, paragraphe 3, de la Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (loi du 6 avril 1990 sur la police).

²⁸ Ordonnance du Sąd Najwyższy (Cour suprême polonaise) du 7 avril 2004, SNO 12/04.

devient possible²⁹. Pour éviter cette forme de révision, la doctrine polonaise indique, comme solution alternative à la suspension facultative, le prolongement de la prescription de l'acte disciplinaire qui remplit les critères d'une infraction³⁰. Une situation similaire peut être identifiée en droit **tchèque** où, en cas de suspension facultative de la procédure disciplinaire visant un fonctionnaire, le délai de prescription d'un an est suspendu pendant le sursis à statuer.

B. SYSTÈMES JURIDIQUES DANS LESQUELS LE PÉNAL TIENT LE DISCIPLINAIRE EN L'ÉTAT

34. En droit **autrichien**, lorsqu'une procédure pénale contre un fonctionnaire est pendante, le statut des fonctionnaires de l'État fédéral prévoit la suspension ex lege de la procédure disciplinaire à l'encontre de ce fonctionnaire³¹.
35. En ce qui concerne le droit **allemand**, l'obligation de suspendre la procédure disciplinaire existe à partir du moment où le ministère public a introduit une action publique contre le fonctionnaire concerné. En outre, cette obligation vise

²⁹ Ordonnance du Sąd Najwyższy (Cour suprême) du 7 avril 2004, SNO 12/04.

³⁰ Bojańczyk, A., Razowski, T., *Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem*, Prokuratura i Prawo, 11-12, 2009, p. 50. La doctrine se réfère à cet égard à la procédure disciplinaire des juges, telle que visée par la résolution du Sąd Najwyższy (Cour suprême), I KZP 8/06. En principe pourtant, concernant les professions juridiques, dans le cas particulier d'une infraction disciplinaire qui remplit en même temps les critères d'une infraction pénale, la suspension de la procédure disciplinaire reste facultative.

³¹ Article 114, paragraphe 2, du Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (statut des fonctionnaires) (BGBl 333/1979), tel que modifié.

uniquement l'autorité disciplinaire et ne s'applique pas à la procédure ultérieure devant les juridictions statuant en matière disciplinaire³².

36. Lorsque, au cours d'une procédure disciplinaire, l'administration découvre des indices fondés d'une action criminelle, le droit **espagnol** de la fonction publique³³ impose explicitement à l'administration de suspendre la procédure disciplinaire jusqu'au prononcé d'une décision par la juridiction pénale. Dans ce cas de figure, la procédure disciplinaire doit en outre être renvoyée devant les juridictions pénales ou devant le procureur.
37. En **Finlande**, en l'absence de disposition légale et de jurisprudence pertinentes sur cette question, la doctrine considère qu'un avertissement écrit ne peut pas être infligé au fonctionnaire si la nature de l'affaire exige qu'elle soit portée devant le juge pénal³⁴. Ainsi, en pratique, la question de l'obligation d'attendre l'issue de la procédure pénale ne se pose pas. Il est toutefois à noter que, si la raison qui pourrait aboutir à l'application d'un avertissement écrit est le caractère délictuel d'un fait, l'autorité disciplinaire est tenue d'attendre jusqu'au moment où le jugement pénal devient définitif³⁵. En ce qui concerne les autres mesures administratives, les autorités publiques et les juridictions administratives ont tendance à attendre l'issue de la procédure pénale et statuer

³² En effet, l'article 22 du Bundesdisziplinargesetz, qui prévoit l'obligation de suspension, se trouve dans la partie de cette loi relative à la procédure devant l'autorité disciplinaire et ne s'applique donc qu'à celle-ci. Dans la partie du Bundesdisziplinargesetz consacrée à la procédure devant les juridictions statuant en matière disciplinaire, en revanche, il n'y a pas de disposition analogue.

³³ Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (décret législatif royal 5/2015 portant approbation du texte de refonte de la loi sur le statut de base des agents publics), du 30 octobre 2015.

³⁴ Heinonen, O. e.a., *Rikosoikeus*, Juva 2002, p. 1276.

³⁵ Launiala, M., « Syyllisyysiolettamasta erityisesti esitutkinnan näkökulmasta », base de données *Edilex*, Edita Publishing Oy, Helsinki, 2010, p. 15 à 18.

après que le jugement pénal a acquis la force de la chose jugée³⁶. Tel est le cas, notamment, si l'autorité administrative envisage de prendre en considération le caractère délictuel ou non d'un fait reproché, par exemple lorsque l'autorité a l'intention de licencier le fonctionnaire ou de dénoncer sa relation de service sans préavis, à la suite des poursuites pénales³⁷.

38. En ce qui concerne spécifiquement les procédures disciplinaires relatives aux juges, aux procureurs généraux et aux huissiers de justice, le droit **tchèque** prévoit deux cas dans lesquels la chambre disciplinaire est tenue de surseoir à statuer, à savoir lorsqu'elle estime que les faits en cause présentent les caractéristiques d'un crime ou lorsqu'elle apprend qu'il y a des poursuites pénales menées à l'encontre de la même personne et pour les mêmes faits.
39. Il en ressort que c'est uniquement en droit **autrichien** et en droit **espagnol** que le principe selon lequel le pénal tient le disciplinaire en l'état trouve une application générale, tandis que dans les droits **allemand**, **finnois** et **tchèque** son application peut faire l'objet d'exceptions.

V. CONCLUSIONS

40. Dans la totalité des ordres juridiques examinés, une conduite n'entraînant pas de conséquences pénales peut néanmoins faire l'objet de mesures disciplinaires.

³⁶ Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande), 2008, affaire 2754, Korkein hallinto-oikeus (Cour administrative suprême, Finlande), 2015, affaire 3049, Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki, Finlande), 2015, affaire 15/0465/2. Voir également Launiala, M., Tervonen, T., « Valtion virkamiehen määräaikainen erottaminen – menettely ja asialliset edellytykset », *Defensor Legis* 3/2016, Helsinki, p. 424.

³⁷ Virkamieslautakunta (commission de recours en matière de la fonction publique), 14 mai 1997, affaire 10/97 : irtisanominen ja virantoimituksesta pidättäminen.

41. Pour ce qui est du caractère contraignant, dans le contexte d'une procédure disciplinaire, des constatations de faits établies dans le contexte d'une procédure pénale, dans la très grande majorité de ces ordres juridiques un tel effet contraignant a été identifié. Il y a toutefois lieu de mettre en évidence, tout d'abord, le fait que ce constat est très souvent subordonné à la condition que les faits concernés soient identiques et, ensuite, le fait qu'il n'a pas un caractère absolu, le caractère contraignant ne portant pas sur l'ensemble des constatations de fait établies dans le contexte d'une procédure pénale.
42. Dans la majorité des ordres juridiques examinés, si les autorités disciplinaires et les juridictions nationales statuant en matière disciplinaire ne sont pas tenues d'attendre l'issue de procédures pénales en cours avant de statuer, elles peuvent néanmoins décider de surseoir à statuer. Une seule exception, selon laquelle le sursis est interdit, a pu être identifiée en droit hellénique. Dans les autres États membres, dans lesquels une obligation de surseoir à statuer est prévue, cette obligation a souvent une portée limitée ou est assortie de certaines conditions.

[...]

TABLEAUX RÉCAPITULATIFS

**I. TABLEAU SYNTHÉTIQUE RELATIF AU CARACTÈRE CONTRAIGNANT
DANS LE CONTEXTE D'UNE PROCÉDURE DISCIPLINAIRE DES FAITS
ÉTABLIS DANS LE CONTEXTE D'UNE PROCÉDURE PÉNALE**

CARACTÈRE CONTRAIGNANT DES FAITS ÉTABLIS DANS LE CONTEXTE D'UNE PROCÉDURE PÉNALE	
EXISTENCE	ABSENCE
ÉTATS MEMBRES Allemagne Autriche Belgique Danemark Espagne Finlande France Grèce Irlande ¹ Italie Luxembourg Pologne Slovénie	ÉTATS MEMBRES Hongrie République tchèque ²

¹ Malgré l'absence de disposition législative et le caractère nuancé de la jurisprudence pertinente (voir section II.A.2 de la synthèse), l'Irlande semble toutefois pouvoir être reprise dans cette colonne.

² Faute de disposition législative explicite et de jurisprudence en la matière, la République tchèque semble cependant pouvoir être reprise dans cette colonne.

II. TABLEAU SYNTHÉTIQUE RELATIF À LA POSSIBILITÉ QU'UNE CONDUITE QUI N'ENTRAÎNE PAS DE CONSÉQUENCES PÉNALES FASSE L'OBJET DE MESURES DISCIPLINAIRES

POSSIBILITÉ QU'UNE CONDUITE N'ENTRAÎNANT PAS DE CONSÉQUENCES PÉNALES FASSE L'OBJET DE MESURES DISCIPLINAIRES	
EXISTENCE	ABSENCE
ÉTATS MEMBRES Allemagne Autriche Belgique Danemark Espagne Finlande France Grèce Hongrie Irlande Italie Luxembourg Pologne Slovénie République tchèque	ÉTATS MEMBRES

III. TABLEAU SYNTHÉTIQUE RELATIF À L'OBLIGATION DES AUTORITÉS DISCIPLINAIRES ET DES JURIDICTIONS STATUANT EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE D'ATTENDRE L'ISSUE DE PROCÉDURES PÉNALES EN COURS AVANT DE STATUER

OBLIGATION D'ATTENDRE L'ISSUE DE PROCÉDURES PÉNALES	
EXISTENCE	ABSENCE
ÉTATS MEMBRES Allemagne ³ Autriche Espagne Finlande ⁴ République tchèque ⁵	ÉTATS MEMBRES Belgique ⁶ Danemark France Grèce Hongrie Irlande Italie Luxembourg Pologne Slovénie

³ Uniquement en ce qui concerne l'autorité disciplinaire.

⁴ Dans le cas où la raison qui pourrait conduire à l'application d'un avertissement écrit est le caractère délictueux d'un fait.

⁵ Uniquement si la personne faisant l'objet de la procédure disciplinaire est un juge, un procureur général ou huissier de justice.

⁶ Les statuts adoptés par les autorités locales et provinciales peuvent contenir une dérogation explicite subordonnant la procédure disciplinaire à la procédure pénale.