

---

## Note de jurisprudence

---

### L'ILLÉGALITÉ DE LA PRÉSENCE D'UN AVOCAT DE L'ADMINISTRATION EN CONSEIL DE DISCIPLINE

**Note sous C.A.A., Rabat, 8 juillet 2009, D.G. de la RTM c/ El Harrak**

**Mohammed Amine BENABDALLAH (\*)**  
*Professeur à l'Université Mohammed V*  
*Rabat-Souissi*

Après avoir été révoqué de son emploi sur proposition du conseil de discipline, le requérant intente un recours pour excès de pouvoir contre la décision prise à son encontre au motif que les dispositions des articles 67 et 70 du statut général de la fonction publique n'ont pas été respectées. Il reproche à l'administration d'avoir fait appel à un avocat pour défendre son point de vue devant le conseil de discipline et, à ce dernier de n'avoir pas transmis son avis dans les délais légaux.

Saisi le 24 octobre 2005, le Tribunal administratif de Rabat fait procéder à une enquête par le juge rapporteur et prononce l'annulation de la décision de révocation. L'administration interjette appel devant la Cour d'appel de Rabat qui confirme le jugement rendu en première instance en donnant une interprétation de l'article 67 concernant les droits du fonctionnaire poursuivi devant le conseil de discipline (REMALD n° 92, 2010, rubrique en langue arabe, p. 236). Se contentant, à juste titre, du premier grief relatif à la composition du conseil de discipline, le juge n'a évidemment pas eu besoin de se prononcer sur la question des délais légaux. Dans la présente note, nous voudrions mettre en relief l'élément essentiel dégagé par la Cour d'appel qui a confirmé le jugement du Tribunal administratif.

\*  
\* \*

En matière disciplinaire, il faut rappeler que le recours contentieux ne peut être exercé que contre la décision finale prise par l'autorité administrative et non contre les actes préparatoires ou de procédure qui ne peuvent être attaqués qu'à l'appui du recours dirigé

---

\* <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

contre la sanction prononcée. Relativement à ce point, le contrôle juridictionnel porte sur le respect de facteurs qui constituent des vices susceptibles de conduire à l'annulation de la décision. Ces facteurs, d'égale importance, ont trait à un socle à trois pieds que forment l'accès au dossier par le fonctionnaire poursuivi, la composition du conseil de discipline et l'adéquation de la sanction à la faute disciplinaire.

Dans notre cas, le recours a pour objet la décision de révocation qui a été prise sur proposition d'un conseil irrégulièrement composé. Il s'agit donc du contrôle de la légalité externe de la décision et non de sa légalité interne. Le requérant n'a pas reproché à l'administration de l'avoir sanctionné pour des faits dont il réfute l'exactitude (C.S.A., 4 décembre 1958, *Benchekroun*, R. p. 28) ou la qualification juridique (C.S.A., 10 juin 1960, *Brun*, R. p. 113) comme, du reste, il ne lui reproche pas d'avoir pris une sanction disproportionnée à la faute qu'il aurait commise (C.S.A., 13 février 1997, *Ajdah*, Les arrêts de la Cour suprême, 1997, p. 457, en langue arabe). Pour lui, la composition du conseil qui a siégé pour l'écouter et proposer une sanction était viciée par la présence d'un avocat défendant le point de vue de l'administration et le conseil n'a pas transmis son avis dans les délais prescrits par la loi. Aussi, considère-t-il que quelle que soit la décision prise à son encontre, elle serait entachée d'excès de pouvoir au regard de la procédure prévue par le statut général de la Fonction publique. C'est donc sur le terrain purement procédural qu'il a orienté son recours.

Compte tenu de son lien direct avec le principe du respect des droits de la défense, l'aspect procédural demeure substantiel en ce qu'il confère comme droits au fonctionnaire poursuivi pour faute professionnelle. Très tôt, d'ailleurs, la Cour suprême a eu à le considérer déterminant. Dans un vieil arrêt (C.S.A., 18 mars 1963, *M'Feddel Mohamed Dakkoun*, R. p. 133), elle avait conclu à l'illégalité de la sanction du fait que l'administration n'avait pas fait parvenir à l'intéressé au lieu de sa résidence effective la convocation à comparaître devant le conseil de discipline. Inversement, elle avait débouté le requérant qui avait eu suffisamment de temps pour prendre connaissance de son dossier et préparer sa défense (C.S.A., 27 novembre 1986, *Benzenbi*, non publié). C'est dire le caractère primordial que revêt le principe, aux facettes multiples, des droits de la défense aux yeux de la jurisprudence qui, à plusieurs occasions, l'a érigé en principe général du droit (C.S.A., 9 juillet 1959, *Ahmed Ben Youssef*, R. p. 62 ; C.S.A., 19 décembre 1959, *Moulay Lyazid Elalaoui*, R. p. 92 ; C.S.A., 9 juillet 1960, *Driss Ben Abbes Sqali*, R. p. 138) et, naturellement, pour le début du bon déroulement du procès équitable. Car, une fois cette phase remplie, et c'est ce qui nous intéresse dans l'arrêt de la Cour d'appel, c'est au niveau de la phase de la comparution du fonctionnaire devant le conseil de discipline que ce principe doit être également respecté.

\*  
\* \*

A la lecture de l'arrêt, on peut relever que le juge d'appel a suivi une démarche qui lui a ouvert la voie pour confirmer le jugement d'annulation rendu en première instance annulant la sanction de révocation. Tout en expliquant la position du législateur, il a procédé à une interprétation de l'article 67 du statut général de la fonction publique définissant de manière énumérative les droits du fonctionnaire et limitant le droit de l'administration à un seul.

D'abord, il a commencé par reprendre un à un les termes de l'article 67 pour signifier que les dispositions de cet article ne peuvent impliquer qu'une application stricte de leur contenu. En d'autres termes, tout ce qui n'y est pas cité est écarté par le législateur.

Il relève que le fonctionnaire a droit à la communication de son dossier ; qu'il peut présenter ses observations devant le conseil de discipline, ce qui suppose qu'il doit impérativement comparaître devant cette instance avant l'édition de la sanction ; citer des témoins et se faire assister par un défenseur de son choix. L'adoption de cette méthode de lecture l'amène à faire valoir l'idée que l'administration, à son tour, ne peut exercer que les droits expressément mentionnés ; or, la loi ne lui reconnaît que celui de citer des témoins et rien de plus !

Ensuite, comme pour motiver la position du législateur, il explique que la présence d'un avocat avec l'administration va constituer une atteinte à la composition du conseil de discipline. A vrai dire, nous pensons qu'il aurait pu s'arrêter au fait que puisque la loi ne parle pas de présence d'avocat de l'administration devant le conseil de discipline, celle-ci ne peut s'approprier cette faveur. De cette manière, il aurait tout simplement constaté que la loi n'a pas été respectée. Mais il donne l'impression d'émettre un avis, voire un jugement de valeur sur l'opportunité de la chose tout en laissant entendre que si le législateur avait mentionné ce droit au bénéfice de l'administration, lui, en tant que juge, ne l'aurait pas moins appliqué ; ce qui réduit son avis à néant ! C'est du moins ce qui semble ressortir du groupe de mots : « ...vu que la présence d'un avocat avec l'administration va entraîner une atteinte à la composition du conseil de discipline tant que cela n'a pas été précisé dans le statut ».

Est-ce à dire que si cela avait été précisé dans le statut, il n'y aurait pas d'atteinte à la composition du conseil ? A notre sens, l'atteinte à la composition du conseil ne saurait être liée au fait que si la loi avait prévu la présence d'un avocat au côté de l'administration, elle n'aurait pas lieu. Autrement dit, l'atteinte peut fort bien exister du fait de la loi qui ne prendrait pas en considération l'équilibre nécessaire entre les représentants de l'administration et ceux du personnel.

C'est, pensons-nous, une question de logique et de bon sens.

En effet, si l'on retient que la commission administrative paritaire (Décret du 5 mai 1959, *Bull.off.* du 15 mai 1959, p. 812) réunie en conseil de discipline comprend en nombre égal des représentants de l'administration et des représentants du personnel, on doit

logiquement en déduire que le législateur a cherché un équilibre dans la représentation des deux parties. Partant de là, le rôle du conseil qui n'est pas celui d'un juge qui doit écouter les parties en litige, se limite à instruire le dossier sur la base du rapport établi par l'autorité disciplinaire aux fins d'émettre un avis motivé sur la sanction et le transmettre à l'autorité ayant pouvoir disciplinaire. Son rôle ne consiste donc qu'à écouter le fonctionnaire poursuivi assisté, s'il le désire, du défenseur de son choix. En tant que conseil à la fonction purement consultative, il a déjà connaissance du dossier qu'il lui revient de compléter par l'audition de l'intéressé ; et c'est en tant que juridiction, qu'il n'est naturellement pas, qu'il aurait également eu à écouter la défense de l'administration.

Sans doute, l'administration a-t-elle soutenu qu'il n'existe aucun texte juridique qui lui interdise de faire appel à un avocat devant le conseil de discipline, mais on ne perdra pas de vue que par l'article 67, le législateur a énuméré les droits du fonctionnaire et celui de l'administration, exclusifs de tout autre. Tout comme le fonctionnaire ne saurait bénéficier d'un droit non cité dans la loi, l'administration ne peut se faire assister d'un avocat alors que la même loi ne le prévoit pas. En ce domaine-là, les règles de la légistique enseignent que lorsque la rédaction d'un texte est faite d'interdits, on est dans la logique du *tout ce qui n'est pas interdit est permis* ; tandis que lorsque la rédaction du texte, et c'est le cas de l'article 67, est faite de telle sorte que son auteur a énuméré une liste de ce qui peut se faire, on devient dans celle qui implique que *l'on ne peut faire que ce qui est permis* !

\*  
\* \*

En bref, on retiendra de cet arrêt que la Cour d'appel de Rabat a fait une interprétation tout à fait conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 67 du statut général de la Fonction publique. L'énumération des droits du fonctionnaire comparant devant le conseil de discipline et la mention du droit de l'administration de citer des témoins, ôtent à celle-ci tout autre droit non mentionné dont celui de faire appel à un avocat devant le conseil de discipline. La sanction prononcée à l'encontre du requérant était donc entachée d'illégalité par suite d'une proposition émanant d'un conseil devant lequel la procédure s'est déroulée en violation de la loi !

\*  
\* \*

**C.A.A., Rabat, 8 juillet 2009, D.G. de la RTM c/ El Harrak**

***« Attendu que l'appelant reproche au jugement objet de l'appel son manque de fondement en annulant la décision objet du recours en se basant sur la violation de l'article 67 du statut général de la fonction publique du fait que l'administration a fait venir sa défense, alors qu'il n'existe aucun texte juridique le lui interdisant pour défendre son acte d'accusation devant le conseil de discipline ;***

*Et, attendu que par référence à l'article 67 du statut cité, il ressort qu'il est précisé que « Sitôt que l'action est engagée, le fonctionnaire incriminé a le droit d'obtenir la communication de son dossier individuel et de tous les documents annexes. Il peut présenter devant le conseil de discipline des observations écrites ou verbales, citer des témoins et se faire assister d'un défenseur de son choix. Le droit de citer des témoins appartient également à l'administration » ; ce qui signifie que le législateur a préalablement limité les droits du fonctionnaire et de l'administration ; il a accordé au fonctionnaire le droit de prendre connaissance de son dossier et de ses pièces, de présenter ses observations, de citer des témoins et se faire assister d'un défenseur de son choix ; tandis qu'il a limité le droit de l'administration à citer des témoins sans possibilité de se faire assister d'un avocat pour la défendre contre le fonctionnaire poursuivi considérant que la présence d'un avocat avec l'administration va entraîner un déséquilibre dans la composition du conseil de discipline tant que cela n'a pas été précisé dans le statut ; ce qui fait de la décision émanant d'un conseil de discipline composé de manière irrégulière, une décision entachée d'excès de pouvoir... Confirmation ».*