

L'Amnistie et les Peines disciplinaires

On sait à la suite de quels incidents la session parlementaire a été close, sans que la Chambre ait pu voter le projet d'amnistie adopté par le Sénat. Est-ce l'échec du projet? Est-ce un simple ajournement? L'avenir nous le dira. L'art. 2 du projet, en étendant le bénéfice de l'amnistie aux peines disciplinaires, soulève, en tout cas, une intéressante question de doctrine, à propos de laquelle certaines observations nous paraissent utiles.

Cet art. 2 accorde l'amnistie aux faits « ayant donné lieu ou pouvant donner lieu à des sanctions pénales ou disciplinaires, et qui se rattachent, soit directement, soit indirectement, à la publication d'indications secrètes, d'ordre politique, professionnel ou privé, sur des fonctionnaires publics, des militaires et toutes autres personnes ». Plus simplement, l'amnistie est accordée à toutes les sanctions pénales ou disciplinaires encourues à propos de l'affaire dite « des fiches. »

C'est la première fois que le bénéfice de l'amnistie est ainsi étendu par une loi, à des mesures disciplinaires. MM. Prevet et de Lamarzelle l'ont constaté à la tribune du Sénat, et M. le Président du Conseil l'a reconnu avec eux. Il a seulement indiqué pour quelles raisons d'ordre politique il convenait, d'après lui, en cette matière, de ne pas « pousser jusqu'au scrupule, le respect des traditions juridiques ».

Que penser, au point de vue doctrinal, de cette extension de l'amnistie aux peines disciplinaires? (1)

Il est aujourd'hui admis par tous que l'action disciplinaire et l'action publique sont deux actions distinctes, et absolument indépendantes l'une de l'autre. L'action publique tend à infliger une peine à l'auteur d'un délit; l'action disciplinaire réprime par des

(1) Par « peines disciplinaires », il est clair qu'il faut entendre ici, non pas les sanctions administratives édictées par un ministre, et que le même ministre peut rapporter sans intervention législative, mais les effets de décisions prises par des juridictions strictement disciplinaires : Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur, Conseils de discipline des Barreaux, etc. Par l'effet de l'amnistie, ces décisions seraient non avenues : l'avocat rayé reprendrait sa robe, le légionnaire rayé reprendrait sa croix.

sanctions d'une nature particulière, et qui ne sont pas, à proprement parler, des peines; tous les faits, délictueux ou non, pouvant porter atteinte à l'honneur d'une corporation (1).

Quant à l'amnistie, elle a une signification juridique nettement et souvent définie : elle efface le caractère délictueux de l'infraction. L'amnistie éteint donc l'action publique.

A-t-elle, dans le silence du législateur, un effet quelconque sur les peines disciplinaires? Les auteurs (2) font, avec raison, la distinction suivante : tantôt la peine disciplinaire apparaît comme une conséquence nécessaire (3) ou facultative (4) de la condamnation pénale, comme une peine accessoire de l'infraction elle-même. En ce cas, l'amnistie qui efface l'infraction, effacera du même coup toutes les sanctions disciplinaires. Tantôt, au contraire, la faute disciplinaire se distingue nettement de l'infraction à la loi pénale; la juridiction disciplinaire ne se borne plus à un simple visa de la condamnation prononcée par le tribunal répressif, elle accomplit une œuvre propre; elle considère dans le fait reproché à l'agent, non plus le caractère délictueux, mais le caractère d'indélicatesse, non plus la transgression de la loi pénale mais l'atteinte à la loi de l'honneur (5). Que peut l'amnistie sur une pareille décision? Évidemment rien. L'amnistie

(1) Les caractères de l'action disciplinaire sont assez bien définis dans un arrêt rendu par la Cour de cassation, toutes Chambres réunies, le 9 novembre 1852.

« Attendu que l'action en discipline, pouvant s'exercer pour des faits qui ne sont ni qualifiés ni prévus par les lois pénales, diffère essentiellement de l'action publique et ne peut être restreinte par des règles qui lui sont étrangères; que les mesures qui en sont la suite ne sont pas de véritables peines, mais des moyens institués pour maintenir, par des raisons d'ordre et d'intérêt publics, l'autorité morale et le respect du corps auquel appartient le fonctionnaire poursuivi disciplinairement; qu'elles s'attachent moins aux faits eux-mêmes qu'aux conséquences de ces faits sur la considération du fonctionnaire et sur la dignité du corps dont il est membre, c'est-à-dire à cet effet moral qui, à la différence du fait dont il découle, a un caractère successif et permanent. »

(2) GARBAUD, *Traité*, 2^e éd., II, n° 557; ESMEIN, note sous Paris, 25 août 1881, S., 1882, 2, 73; *Pandectes françaises*, v° *Amnistie*, n° 149 et suiv.; FUZIER-HERMAN, v° *Discipline judiciaire*, n° 268; BÉQUET, v° *Grâce*, n° 28; v° *Légion d'honneur*, n° 212; GOBRON, *Revue générale d'administration*, 1895, II, p. 293.

(3) C'est le cas, par exemple, de toute condamnation à une peine afflictive et infamante qui entraîne de plein droit la radiation de la Légion d'honneur (art. 1. D. 24 novembre 1852).

(4) Ainsi en est-il des condamnations à une peine qui n'est pas afflictive et infamante : l'art. 4 du décret du 16 mars 1852 dispose que par décision spéciale le chef de l'État peut frapper un légionnaire, à raison de la nature du délit et de la gravité de la peine prononcée.

(5) Cf. l'art. 6 de la loi du 25 juillet 1873 qui reconnaît le pouvoir disciplinaire du Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur, pour les actions « qui ne peuvent être l'objet d'aucune poursuite devant les tribunaux et les Conseils de guerre, et qui, cependant, attentent à l'honneur d'un membre de la Légion d'honneur ».

supprime l'infraction; elle laisse entière la faute disciplinaire. Elle peut bien effacer la condamnation pénale; elle est sans effet sur la sentence des juges professionnels.

Le législateur, du moins, ne peut-il pas, par une disposition expresse de la loi d'amnistie, étendre aux peines disciplinaires le bénéfice de cette mesure de clémence? C'est là une toute autre question. Assurément rien ne s'oppose à la toute-puissance du législateur, et si, dans une pensée supérieure d'apaisement, il lui plaît de décider que toutes les sanctions, aussi bien disciplinaires que pénales, encourues à l'occasion de certains faits, seront anéanties, il sera obéi. Encore est-il permis de se demander si, en prenant une pareille décision, il reste bien dans son rôle. Que l'amnistie efface les condamnations pénales, on le comprend à merveille : l'oubli de certaines infractions peut, à un moment donné, être commandé par un intérêt social bien entendu, que le législateur, gardien-né de l'intérêt général, est tout désigné pour apprécier. De quoi s'agit-il, au contraire, en cas de poursuites disciplinaires? De manquements non plus à la loi générale, mais à une règle particulière et plus étroite, d'infractions au devoir professionnel, d'atteintes à la dignité de la corporation. Et à qui appartient-il de réprimer ces manquements? A la corporation elle-même, représentée par un Conseil de discipline choisi dans son sein. C'est elle qui, jalouse de son honneur, veillera sur la conduite de chacun de ses membres, et réprimera, s'il y a lieu, tout acte qui serait de nature à porter atteinte au bon renom du corps tout entier. Qui ne voit, dès lors, que lorsqu'une peine disciplinaire a été prononcée, l'amnistie ne saurait intervenir! Là où des Conseils de discipline ont déclaré qu'un homme avait failli à des règles supérieures, plus délicates et plus strictes que celles du Code pénal, ce n'est pas une loi, ce n'est pas la société qui peut effacer ni l'effet de la décision disciplinaire, ni le caractère du fait qui l'a provoquée.

Faut-il ajouter que, beaucoup d'amnisties n'étant votées, en fait, que sous l'empire de préoccupations politiques, il y aurait à introduire, sous prétexte d'amnistie, des considérations politiques dans les questions disciplinaires de graves inconvénients qu'il est facile d'apercevoir?

Dira-t-on qu'un Conseil de discipline peut apporter, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, une rigueur excessive, contre les exagérations de laquelle la faculté d'un recours au pouvoir législatif peut constituer une utile garantie? Nous répondrons que les juridictions disciplinaires ont seules qualité pour apprécier, comme il convient, les exigences de l'honneur professionnel; et si, plaçant très

haut cet honneur, elles répriment quelquefois une simple défaillance avec une sévérité dont peuvent s'étonner certaines consciences moins délicates, qui voudrait leur en faire un grief?

Une objection enfin a été faite, au cours de la discussion du Sénat, par le Garde des Sceaux. « Comment, a dit le Ministre, voici un fait de droit commun qui entraîne une sanction pénale et, comme peine accessoire, une déchéance et une exclusion prononcée par une juridiction disciplinaire; tout le monde reconnaît que si l'amnistie vient à effacer le fait générateur de la sanction pénale; la conséquence disciplinaire disparaîtra avec la sanction pénale, et quand la sanction disciplinaire est seule intervenue, vous prétendriez interdire au Parlement, se plaçant au point de vue supérieur que je vous indique, de décider que ces fautes elles-mêmes seront couvertes? » La distinction nous paraît au contraire tout à fait rationnelle : ce qu'on appelle peine disciplinaire, dans le premier cas, n'est en réalité qu'une peine accessoire attachée au caractère délictueux du fait incriminé : l'infraction disparaissant, la peine accessoire doit disparaître avec elle. Dans la seconde hypothèse, au contraire, on est en présence d'une véritable faute professionnelle, qu'il appartient au conseil de discipline compétent d'apprécier en toute indépendance. Nous avons dit pour quelles raisons le législateur lui-même devait respecter la décision de ce conseil.

Le projet d'amnistie qu'il avait déposé n'ayant pu aboutir, le Gouvernement a annoncé aussitôt son intention de remplacer l'amnistie par la grâce. La grâce peut-elle s'appliquer aux peines disciplinaires? C'est une question depuis longtemps débattue entre les auteurs (1), et sur laquelle la jurisprudence de la Chancellerie a varié.

Nous rappellerons seulement que le Conseil d'État, consulté sur cette question, à propos du cas d'un instituteur frappé par mesure disciplinaire de l'interdiction d'enseigner, l'a, par un avis du 4 août 1892 (2), tranchée par la négative.

Maurice GAND.

(1) BÉQUET, v° *Grâce*, n° 50; FUZIER-HERMAN, v° *Grâce*, n° 49; v° *Discipline judiciaire*, n° 257; GOBRON, *le Droit de grâce sous la Constitution de 1875*, p. 111; GOURAINGOURT, *Traité du droit de grâce sous la troisième République*, p. 46; LEGOUX, *du Droit de grâce*, p. 121; GOBRON, *Revue générale d'administration*, 1896, I, p. 18; DU MESNIL, *Le droit de grâce et les peines disciplinaires*.

(2) *Revue générale d'administration*, 1892, II, p. 312. — Cf. l'intéressant rapport de M. le Conseiller du Mesnil.