



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

\*\*\*\*\*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

\*\*\*\*\*



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II POUR  
L'OBTENTION DU DIPLOME D'administrateur civil**

OPTION :

Management

FILIERE :

Management des Services Publics

ANNEE ACADEMIQUE :

2015-2016

**THEME**

**La problématique de l'efficacité de la  
procédure disciplinaire dans la Fonction  
Publique béninoise.**

Réalisé et soutenu par:

Amina ANAROUA TOUDOU

Sous la direction de :

Maître de stage :

M. James V. AMOUSSOU

Chargé des affaires  
disciplinaires

Directeur de mémoire :

M. Jérôme. HOUSSOU

Enseignant à l'ENAM

**DECEMBRE  
2016**

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT** : Dr. Gilles  
Théophile YEKPON

**MEMBRE** : Daniel Abalo  
KESSOU

*L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES  
DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE  
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR AUTEUR*

## DEDICACE



- *Ma mère madame ANAROUA TOUDOU*, née **Haoua Hamza** ;
- *mon père, monsieur ANAROUA TOUDOU* ;
- tous les autres membres de ma famille.

## REMERCIEMENTS

**J'** exprime mes sincères gratitude à :

- M. Jérôme HOUESSOU, mon directeur de mémoire, pour avoir sacrifié son temps pour conduire ce travail ;
- tous mes professeurs, pour leur détermination dans la formation ;
- M. AMOUSSOU James, mon tuteur de stage, pour ses nombreux conseils ;
- A tous les agents de la DCRD et particulièrement au personnel du SRD pour l'ambiance conviviale de travail ;
- M. SOSSOU Jean, et M .SOGLOHOUN Prudent pour leur disponibilité ;
- mes amis, Mariama, Abdoul Aziz, Abdourahmane, Safiou, Hamed, Inès, Carole, Céline, Anick, Céline, Judith qui m'ont été d'un grand secours chacun en ce qui le concerne ;
- mes frères et sœurs, **Abdoul Kader, Abdoul Razak, Fassouma, Halima** pour m'avoir encouragée et apportée leur affection dans les moments difficiles.

Je ne puis enfin taire ma profonde reconnaissance aux enquêtés, documentalistes et lecteurs qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

## **LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

- AI** : Alinéa
- CIRF** : Centre Informatique de Recherche et de Formation
- SRD** : Service Du Régime Disciplinaire
- DECRD** : Direction des Etudes, du Contentieux et du Régime Disciplinaire
- MTFPAS** : Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales
- ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- UAC** : Université d'Abomey-Calavi
- SGAPE** : Statut Général des Agents Permanents de l'Etat
- APE** : Agent Permanent de l'Etat

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau N°1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts.....	22
Tableau N°2: tableau de bord de l'étude .....	33
Tableau N°3 : Taux de réalisation des entretiens.....	48
Tableau N°4 : Taux de réalisation du questionnaire .....	49
Tableau N° 5: Données collectées sur la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaine de la procédure disciplinaire. ....	49
Tableau N° 6: Données collectées sur la lenteur à divers niveaux de la chaine de la procédure disciplinaire. ....	50
Tableau N° 7: Données collectées sur la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire .....	51
Tableau N° 8: Données collectées sur l'efficacité de la procédure disciplinaire dans la fonction publique béninoise.....	52

## **LISTE DES FIGURES**

Graphique N°1 : Données collectées sur la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire. ....	50
Graphique N°2 : Données collectées sur la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire. ....	51
Graphique N°3 : Données collectées sur la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire .....	52
Graphique N°4 : sur les données de l'efficacité de la procédure disciplinaire dans la fonction publique béninoise. ....	53

## **GLOSSAIRE DE L'ETUDE**

### **Agent de l'Etat**

Le terme « agent de l'Etat », désigne l'ensemble des personnes qu'emploie l'administration publique pour l'accomplissement des services publics afin de satisfaire l'intérêt général. Ils peuvent être des agents permanents ou des agents contractuels.

### **Procédure disciplinaire**

La procédure disciplinaire est l'ensemble des règles, des formalités, des étapes que doit suivre une autorité administrative dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire.

### **Dossier disciplinaire**

Un dossier disciplinaire est l'ensemble des pièces produites par un agent considéré comme en faute et qui est soumis à l'étude et à l'appréciation d'une commission disciplinaire (conseil disciplinaire ou audition disciplinaire).

### **Sanction disciplinaire**

« La sanction disciplinaire est une mesure prise par l'employeur à la suite d'agissement du salarié qu'il considère comme fautif. Dans le droit de la Fonction Publique, les sanctions disciplinaires sont les peines infligées aux fonctionnaires convaincus de manquements à leurs obligations professionnelles » (Paul L. LOKOSSOU, cours du droit de la fonction publique, 2012).

### **Conseil de discipline**

Le conseil de discipline est une commission administrative paritaire compétente pour le corps auquel appartient le fonctionnaire présumé fautif, et qui est chargé de connaître de son dossier disciplinaire.

## **Efficacité**

L'efficacité est utilisée pour caractériser une chose ou une personne efficace, c'est-à-dire qui parvient au résultat attendu. ([www.linternaute.com](http://www.linternaute.com))

## **Fonction publique**

La Fonction Publique, désigne l'ensemble des personnes qui occupent des emplois civils de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics hospitaliers ou d'établissements ayant une mission de service public. ([www.toupie.org](http://www.toupie.org))

## **RESUME**

Les observations de stage au niveau du Service du Régime Disciplinaire, du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales nous a permis d'identifier les problèmes qui entravent son bon fonctionnement et de dégager trois problématiques parmi lesquelles la problématique d'une efficacité dans la conduite de la procédure disciplinaire

Le problème général qui se dégage de cette problématique est celui de l'inefficacité de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise ; avec les problèmes spécifiques qui sont :

- La non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire ;
- la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire ;
- la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire.

Pour résoudre ces problèmes, nous avons fixé des objectifs et formulé des hypothèses de travail.

Suite à la réalisation des enquêtes et après analyse des données recueillies, toutes les hypothèses sont confirmées.

Après l'établissement du diagnostic, des propositions de solutions sont formulées pour l'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes identifiés.

## **SOMMAIRE**

INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE	
OBSERVATION DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE .....	6
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	7
Section 2 : Ciblage de la problématique .....	23
CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX	
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS .....	29
Section 1: Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	30
Section 2: Des enquêtes de vérification d'hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions. ....	47
CONCLUSION .....	61
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	64
ANNEXES .....	66
TABLE DES MATIERES .....	72



# INTRODUCTION

L'expression « fonction publique », désigne l'ensemble des personnes qui occupent des emplois civils de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics hospitaliers ou d'établissements ayant une mission de service public<sup>1</sup>.

Au Bénin, c'est le Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales qui a pour mission, la définition, la mise en œuvre, et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de Travail, de Fonction Publique, de Réforme administratives et institutionnelles, de famille, de solidarité nationale, d'emploi, de micro finance et d'égalité des chances, conformément aux lois en vigueur en République du Bénin et aux visions et politiques de développement du gouvernement<sup>2</sup>

Le décret n° 163/PR/MFPTT du 26 mai 1967, portant délégation de certains pouvoirs du président de la République au Ministre de la Fonction Publique en matière d'administration des personnels de l'Etat, confère au Ministre de la Fonction Publique la charge de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de la gestion des ressources humaines de l'Etat.

Cette qualité lui permet de mettre aux cotés de la gestion des carrières de ces personnels de l'Etat, un système de cadrage et de contrôle des administrés de cette administration. L'organisation du contrôle et de cadrage par le Ministre du Travail et de la Fonction Publique suit une norme édictée par les textes en vigueur. Ce cadrage n'est rien d'autre que la discipline dans la Fonction Publique. Pour garantir cette discipline, il est engagé à l'encontre des agents fautifs, la procédure disciplinaire, en vue de les sanctionner. Ainsi, la procédure disciplinaire, bien conduite est gage d'une bonne administration.

---

<sup>1</sup> Cité dans [www.toupie.org](http://www.toupie.org)

<sup>2</sup> Article 3 du décret N° 2016- 424 du 20 juillet 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales

Une bonne administration, loin d'être un luxe, est une condition essentielle du développement<sup>3</sup>. Il va s'en dire que le développement équilibré ne peut être réalisé que par l'intermédiaire d'une administration publique capable de jouer un rôle efficace<sup>4</sup>. Lorsqu'une délégation de chef d'Etat africains avait rencontré en 1990, le Premier Ministre Lee Kuan YEW, afin de lui demander « les secrets » du « miracle économique » de Singapour, ce dernier avait répondu en toute simplicité : « une administration honnête au service des entreprises »<sup>5</sup>. Mieux ce millénaire est celui des défis et des changements, causés non seulement par la mondialisation et les nouvelles technologies de l'information et de communication, mais aussi par la manifestation de l'esprit de liberté, d'initiative et d'innovation. De nouveaux besoins et de nouveaux modes de travail apparaissent et poussent à repenser les services et institutions, les règlements et lois, les structures organisationnelles et les procédures, les modes de communication et les relations de travail, les compétences et les performances, les devoirs et les missions dans tout pays.

L'établissement d'une administration de développement s'avère indispensable à cet effet. L'homme est le facteur de développement de toute entité. C'est l'acteur clé dans le processus d'une administration performante. Les agents publics sont chargés de la mise en œuvre du service public.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les APE sont soumis au respect de certaines obligations professionnelles<sup>6</sup> dont l'inobservance entraîne des sanctions disciplinaires.

---

<sup>3</sup> Oumarou Moussa (2009), réforme de l'Administration Publique dans les pays membres de l'UEMOA : impact et perspectives, BIT, Genève, p.1

<sup>4</sup> Sleiman (Issam), Priorité sur la réforme et l'innovation de l'administration publique libanaise, cité dans [www.unpan017010.pdf](http://www.unpan017010.pdf), consulté le 27 octobre 2016, p2

<sup>5</sup> Kinzounza Kistoro Firmin (2012), Quel type d'administration publique pour accompagner le projet « Afrique, continent émergent en 2015 », CAFRAD, VIIIe sur la modernisation des services publics et des institutions de l'Etat, Maroc, P.2

<sup>6</sup> citées dans les articles 41 à 45 de la loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanent de l'Etat

Cependant, la procédure disciplinaire est pour la plupart du temps difficilement applicable pour des raisons généralement d'ordre administratif mais aussi sociologique.

Au Bénin, l'exemple de deux situations illustre cet état de chose.

Il s'agit de :

- l'affaire CEN-SAD, impliquant les agents du ministère des finances ;
- le cas des agents ciblés de la Fonction Publique et réintégrés.

Ces cas posent le problème de l'application des textes en matière disciplinaire aux agents de l'Etat.

Ces cas dont l'un a conduit à annuler la décision de sanction à l'égard des agents présumés fautifs et l'autre à la réintégration des agents licenciés de la Fonction Publique nous amène à nous interroger sur le respect des règles et procédure en matière disciplinaire.

Du coup la question de l'efficacité de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise se pose.

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation, nous avons effectué notre stage au niveau de la Direction Générale de la Fonction Publique. Le Service du Régime Disciplinaire où nous sommes restés durant notre stage est chargé de veiller à l'application correcte des textes législatifs et réglementaires en vigueur en matière de sanction disciplinaire ; et d'élaborer les actes relatifs aux sanctions à infliger par le Ministre en charge de la Fonction Publique. Dans l'accomplissement de cette mission, le service rencontre des difficultés dans la conduite de la procédure disciplinaire.

Au regard de ces constats, nous avons choisi de réfléchir « la problématique de l'efficacité de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise ».

Notre préoccupation est de faire une étude sur la pratique actuelle de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise, en faisant ressortir et en mettant un accent particulier sur ses insuffisances afin de proposer des solutions pour y remédier.

Ainsi, l'objectif est de contribuer à rendre efficace la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise.

Pour l'étude du sujet nous avons adopté un plan bipartite :

- ❖ un chapitre premier est consacré au cadre institutionnel de l'étude, aux observations de stage et au ciblage de la problématique ;
- ❖ un second chapitre, portant sur le cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions envisagées.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE OBSERVATION DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Dans cette partie, il est question de présenter d'une part, le cadre physique de l'étude et les observations de stage (section 1) et d'autre part, de procéder au ciblage de la problématique (section 2).

## **Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage**

La présentation du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des affaires sociales et du SRD (paragraphe1) est suivie de l'état des lieux sur les prestations de la structure en observation (paragraphe2).

### **Paragraphe 1 : Présentation du MTFPAS et du SRD**

#### **I- Présentation du MTFPPAS**

##### **A- Mission et attributions du MTFPAS**

Conformément aux dispositions de l'article 3 du décret N° 2016-424 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du MTFPAS , le MTFPAS a pour mission, la définition, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de travail, de fonction publique, de réforme administrative et institutionnelle, de famille, de solidarité nationale, d'emploi, de micro finance et d'égalité des chances, conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin et aux visions et politiques de développement du Gouvernement.

A ce titre, il est chargé,

- **en matière de promotion du travail :**
  - de concevoir, suivre et contrôler la législation du travail et de la sécurité sociale ;
  - de définir et suivre la mise en œuvre des politiques de promotion de l'emploi dans tous secteurs, en collaboration avec les structures techniques des ministères concernés ;
  - de définir et mettre en œuvre la politique de protection sociale des travailleurs de l'économie formelle et informelle.

▪ **en matière de fonction publique :**

- de concevoir et mettre en œuvre la politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines de l'Etat ;
- de définir et adapter de façon constante le profil de la fonction publique aux exigences du progrès et de la modernisation ;
- de définir et mettre en œuvre la politique de recrutement des agents de l'Etat, et suivre la gestion de leurs carrières ;
- de définir et mettre en œuvre un système intégré de gestion des ressources humaines de l'Etat permettant de gérer la formation continue, l'évaluation des performances, le système de rémunération des agents de l'Etat et incluant un système d'information statistique performant ;
- d'élaborer, suivre et adapter de façon constante les textes régissant la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale ;

▪ **en matière de réforme administrative et institutionnelle :**

- d'impulser et coordonner les chantiers de réformes concourant à une administration publique de développement, en collaboration avec les structures concernées ;
- de concevoir des politiques et stratégies de réformes globales et sectorielles et veiller à leur mise en application effective ;
- d'appuyer l'élaboration des normes, procédures et standards de performance des services publics au niveau de l'administration publique, des institutions de la République et des organes de gouvernance des entreprises publiques ;
- de promouvoir la dématérialisation de certaines formalités administratives et l'amélioration de la qualité des services aux usagers/clients en collaboration avec le ministère en charge de l'économie numérique ;

- de promouvoir une démarche qualité dans la conduite des réformes publiques avec la mise en place d'une pédagogie de réforme, d'un tableau de bord de suivi des réformes et d'un système d'évaluation participative des réformes ;
- de définir une stratégie nationale de financement des réformes publiques ;
- d'appuyer tous les ministères concernés dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de décentralisation et de déconcentration (Plan 2D) pour la territorialisation des stratégies sectorielles de l'Etat ;
- d'animer un mécanisme interministériel de coordination des réformes de l'Etat ;
- de promouvoir la détection, la valorisation des talents et des innovations administratives dans tous les secteurs et toutes les collectivités locales pour ancrer la culture administrative dans l'excellence et l'égalité des chances ;
- d'identifier et proposer les mesures et actions de renforcement des capacités en matière de conduite efficace des réformes de l'Etat ;
- de promouvoir les valeurs morales et éthiques fondées sur la primauté de l'intérêt général, la sacralisation du travail, le sens du bien commun, la culture de la vertu et l'amour de la patrie ;
- de mettre en œuvre les réformes adoptées par le Gouvernement ;
- **en matière de promotion de la famille, de la femme, du genre, du troisième âge et de réinsertion des personnes handicapées :**
  - de veiller à la vulgarisation et à l'application effective des textes juridiques nationaux et internationaux sur la famille et l'enfant ;
  - de contribuer au développement d'activités concourant à la préservation de la cohésion familiale, à l'amélioration des conditions de vie des familles et à la réinsertion sociale des enfants en situation difficile ;

- de coordonner les actions des Organismes et Organisations Non Gouvernementales qui œuvrent en faveur de la famille, de l'enfant et de l'adolescent et soutenir les dynamiques locales ;
- d'assurer la coordination, le suivi et l'évaluation des mécanismes d'intégration de l'approche genre dans les stratégies nationales et veiller à leur prise en compte dans les politiques et programmes nationaux de développement ;
- de contribuer à la conception et à la mise en œuvre des programmes de promotion de l'égalité et de l'équité selon le genre, sur les plans éducatif, social, économique, culturel, politique et juridique ;
- de coordonner, promouvoir et évaluer les actions des Organisations Non Gouvernementales œuvrant pour la promotion de l'égalité et de l'équité selon le genre et du bien-être des populations ;
- d'impulser la vie associative féminine et susciter l'esprit entrepreneurial chez la femme en synergie avec toutes les autres structures publiques ;
- de concevoir, coordonner, suivre la mise en œuvre et évaluer la politique nationale en matière de solidarité nationale et de protection sociale ;
- de promouvoir l'intégration socio-économique des personnes en difficulté ;
- d'élaborer les stratégies de protection sociale et de développement des mutuelles de solidarité en collaboration avec les ministères et organismes concernés ;
- de coordonner et faire le suivi de la gestion des secours et aides et participer aux opérations humanitaires ;
- d'organiser, suivre et évaluer, en collaboration avec les structures concernées de prise en charge psycho-sociale des personnes infectées et affectées par le VIH/SIDA en collaboration avec le ministère de la santé ;

- de contribuer à la valorisation du capital humain, à travers des actions d'information, d'éducation et de communication en milieu urbain et rural ;
- de concevoir, suivre la mise en œuvre et évaluer la politique nationale en matière de protection des personnes de troisième âge et proposer des améliorations de la loi ;
- d'élaborer les stratégies et projets spécifiques de protection et d'épanouissement des personnes de troisième âge ;
- d'assurer la coordination des actions de mise en œuvre de la politique nationale
- ale en matière de protection des personnes de troisième âge ;
- de développer des partenariats avec les associations de personnes de troisième âge ;
- **en matière de micro finance, d'entrepreneuriat, d'emploi des jeunes et d'égalité des chances :**
  - de concevoir, vulgariser et mettre en œuvre la stratégie nationale pour le développement de la micro finance ;
  - de contribuer à la création et à l'amélioration continue d'un environnement favorable à l'émergence et au développement des systèmes financiers décentralisés en collaboration avec le ministère en charge des finances ;
  - de coordonner et harmoniser les actions de promotion des différents intervenants dans le secteur de la micro finance, en collaboration avec le ministère en charge des finances ;
  - d'assister les promoteurs d'institutions de micro finance dans le renforcement de leurs structures ;
  - d'appuyer la formation des acteurs du secteur de la micro finance et de l'entrepreneuriat ;

- d'assurer la formation et la diffusion de l'information relative à la promotion du secteur de la micro finance ainsi que d'autres formes d'appui aux systèmes financiers décentralisés ;
- d'appuyer toute démarche de développement de produits financiers innovants adaptés aux besoins des acteurs du secteur de la micro finance en collaboration avec le ministère en charge des finances ;
- de réaliser des études susceptibles d'améliorer les produits existants et d'atteindre des échelles géographiques importantes en vue d'une large couverture du territoire ;
- de capitaliser les meilleures pratiques pour leur large diffusion au niveau national et international ;
- d'élaborer la stratégie nationale de développement des métiers et des emplois dans chaque secteur pour soutenir la promotion de l'emploi des jeunes dans les communes ;
- de faciliter l'accueil des jeunes en stages professionnels de pré-qualification dans tous les secteurs avec un meilleur encadrement les préparant à l'auto-emploi ;
- de promouvoir dans tous les secteurs, l'esprit d'entreprise et la valorisation des emplois pratiques chez les jeunes diplômés ;
- de promouvoir en collaboration avec les autres départements ministériels le développement de l'entrepreneuriat coopératif pour soutenir l'accès des jeunes à l'emploi ;
- d'assurer la représentation de l'Etat et faire le plaidoyer au sein des organismes nationaux et internationaux ayant pour vocation la promotion et le développement de l'emploi des jeunes ainsi que des petites et moyennes entreprises.

## **B- Organisation et fonctionnement du MTFPAS**

La structure du MTFPAS comprend :

- **le Ministre** : il dirige l'ensemble des structures du MTFPAS et exerce ses fonctions sous l'autorité et par délégation du Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement. Il est l'autorité hiérarchique des administrations et des personnels relevant de son département ministériel ;
- **le Cabinet du Ministre** : c'est un conseil de surveillance de l'accomplissement de la mission de sauvegarde de l'intérêt général confiée au Ministre qui assiste ce dernier en vue d'assurer l'orientation, la gouvernance, le leadership, la bonne image et la performance globale du ministère. Il est composé du Directeur de cabinet, du Directeur adjoint de cabinet et de cinq (5) Conseillers techniques au maximum, selon les domaines de compétence du ministère dont un (1) Conseiller technique Juridique ;
- **les personnes et services directement rattachés au Ministre** comprennent le Secrétariat particulier du Ministre, la Cellule de Contrôle des Marchés Publics, l'Assistant du Ministre, le Garde de corps et deux (2) chauffeurs du Ministre ;
- **l'Inspection générale des services et emplois publics** qui est un organe d'inspection et de contrôle à compétence transversale ( en ce qui concerne la gestion administrative des ressources humaines, l'organisation et fonctionnement des services publics et d'autres structures chargées de la gestion des agents publics, l'application des règles de déontologie administrative, d'éthique, de santé et de sécurité au travail) et sectorielle (en matières de contrôle de la gestion administrative, financière et comptable). Elle est dirigée par un Inspecteur général des services et emplois publics ;
- **le Secrétariat général du ministère** : organe chargé de l'exécution correcte de la mission du ministère, il veille à l'atteinte des résultats et à la satisfaction des citoyens. Le Secrétariat général du ministère comprend

le Secrétaire Général du Ministère, le Secrétaire Général adjoint du ministère, l'Assistant du Secrétaire général du ministère, le Secrétariat administratif, la Cellule juridique, la Personne responsable des marchés publics, la Commission de passation des marchés publics et la Cellule sectorielle de pilotage de la réforme administrative et institutionnelle ;

- **les directions centrales** : ce sont des directions d'appui du ministère, chargées d'accompagner toutes les structures en leur assurant les ressources adéquates pour la réalisation de la mission du ministère, l'atteinte des résultats et l'amélioration des performances. Il s'agit de la Direction de l'administration et des finances, la Direction de la programmation et de la prospective et la Direction de l'informatique et du pré-archivage ;
- **les directions techniques** sont les structures opérationnelles du ministère directement coordonnées par le Secrétaire général du ministère. Elles sont organisées en six Directions Générales à savoir *la Direction Générale du Travail* (comprenant la Direction des Normes du Travail, des Relations Professionnelles et du Dialogue Social ainsi que la Direction de la Sécurité Sociale, de la Mutualité et de la Santé au Travail), *la Direction Générale de la Fonction Publique* (qui comprend la Direction du Recrutement et de la Gestion des Carrières des agents de l'Etat, la Direction des Etudes, du Contentieux et du Régime disciplinaire, la Cellule de gestion du Fichier Unique de Référence et de Programmation des Effectifs et enfin la Direction des Retraites et des Archives), *la Direction Générale du Renforcement des Capacités et de l'Employabilité* (composée de la Direction de la Formation Continue des agents de l'Etat, de la Main-d'œuvre et de l'Apprentissage et la Direction de la Valorisation des Ressources Humaines, de l'Employabilité et des Bonnes pratiques), *la Direction Générale de la Réforme de l'Etat* (comprend la Direction des Programmes de Réforme Administrative et

Institutionnelle et la Direction de l'Innovation et de la Veille Stratégique), *la Direction Générale de la Famille et des Affaires Sociales* (composée de la Direction de la Famille, de l'Enfance et de l'Adolescence, la Direction de la Promotion de la Femme, du Genre et du Troisième Âge et la Direction des Affaires Sociales et des Personnes Handicapées), enfin *la Direction Générale de l'Emploi et de la Micro finance* qui comprend la Direction de la Promotion de l'Emploi et la Direction de l'Inclusion Financière et de l'Autonomisation Economique.

- **les Directions départementales** qui assurent, dans leurs ressorts territoriaux respectifs, la mise en œuvre des missions dévolues au ministère en matière d'administration du travail, de la fonction publique et de la réforme administrative et institutionnelle ;
- **les organismes sous tutelle** : Au nombre de sept, nous avons la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, l'Institut de Formation Sociale, Economique et Civique, le Centre de Perfectionnement du Personnel des Entreprises, le Centre de Perfectionnement et d'Assistance en Gestion, la Caisse Mutuelle de Prévoyance Sociale, l'Agence Nationale pour l'Emploi, le Fonds National de la Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi des Jeunes, le Fonds de Développement de la Formation Continue et de l'Apprentissage, le Fonds National de la Micro finance, le Fonds d'Appui à la Solidarité Nationale et l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation.
- **les organes consultatifs nationaux ou de gouvernance participative** : Il s'agit du comité des directeurs, du comité d'orientation budgétaire dans le cadre de la préparation du budget général de l'Etat, des revues trimestrielle et annuelle et du comité de direction.

## II- Présentation du SRD

Le MTFPAS est composé de directions techniques qui sont les structures opérationnelles du Ministre directement coordonnées par le secrétaire général du ministère. Les directions techniques du ministère sont organisées en six (06) directions générales à savoir :

- la Direction Générale du Travail
- la Direction Générale de la Fonction Publique
- la Direction Générale du Renforcement des Capacités et de l'Employabilité ;
- la Direction Générale de la Réforme de l'Etat ;
- la Direction Générale de la Famille et des Affaires Sociales ;
- la Direction Générale de l'Emploi et de la Micro finance.

La Direction Générale de la Fonction Publique est l'organe d'exécution de la politique de l'Etat en matière de Fonction Publique. Elle est chargée de :

- assurer la gestion prévisionnelle du personnel de l'Etat ;
- procéder au recrutement des agents de l'Etat ;
- suivre les carrières des agents de l'Etat ;
- conserver les archives du ministère et du personnel de l'Etat ;
- faire des propositions en matière d'amélioration de la législation et de la réglementation relative à la fonction publique
- promouvoir la sécurité et la santé au travail au profit des agents de l'Etat ;
- assurer la mise en œuvre du système de dotation des hauts emplois techniques.

La Direction Générale de la Fonction Publique assure le secrétariat permanent du Comité consultatif paritaire de la fonction publique et celui de la conférence des gestionnaires des ressources humaines.

Elle comprend :

- ✓ la Direction du Recrutement et de la gestion des carrières des agents de l'Etat ;
- ✓ la Direction des Etudes, du Contentieux et du Régime disciplinaire ;
- ✓ la Direction des Retraites et des Archives
- ✓ la Cellule de gestion du fichier unique de référence et de la programmation des effectifs.

Aux termes des dispositions de l'article 83 de l'arrêté N°085/MTFPRAI-DS/DC/SGM/DGFP/SA, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de la Fonction Publique, la Direction du Contentieux et du Régime Disciplinaire comprend :

- ✓ un secrétariat (Sec) ;
- ✓ le Service du Contentieux(SC) ;
- ✓ le Service du Régime Disciplinaire (SRD).

Le SRD est chargé de :

- ✓ veiller à l'application correcte des textes législatifs et réglementaires en vigueur en matière de sanction disciplinaire ;
- ✓ élaborer les actes relatifs aux sanctions à infliger par le Ministre en charge de la Fonction Publique.

## **Paragraphe 2 : Etats des lieux sur les prestations de la structure en observation.**

Le stage a été effectué dans le Service du Régime Disciplinaire.

### **I- Etats des lieux sur l'organisation et le fonctionnement du Service du Régime Disciplinaire**

Le SRD, dans l'accomplissement des missions qui lui sont assignées, fait face à un certain nombre de difficultés.

En effet, le SRD fonctionne avec un **nombre insuffisant d'agents (faiblesse)**. Vu non seulement le nombre important de dossiers à traiter, mais également la procédure d'instruction de ses dossiers de façon technique, cet effectif ne permet pas le traitement des dossiers dans un délai raisonnable quand bien même les agents sont animés de bonne volonté.

Le service fait face à un **manque de moyens matériels (faiblesse)**. En effet le SRD ne dispose pas d'imprimante, ni d'armoires pour le rangement des dossiers disciplinaires. Outre cela on remarque **l'instabilité de l'énergie électrique (faiblesse)** entraînant la détérioration de l'outil informatique. De plus la DCRD ne dispose **pas de groupe électrogène** pour remédier à cela.

Le secrétariat de la Direction du contentieux et du Régime Disciplinaire ayant entre autre tâche, la réception et l'enregistrement du courrier, on constate à ce niveau des cas de **perte de dossiers disciplinaires (faiblesse)**, entravant ainsi leur traitement dans les délais, rendant la procédure disciplinaire davantage lente.

Notons que le SRD ne dispose pas assez d'outils informatiques d'où le **défaut d'archives numériques** qui pourraient être consultées à tout moment (**faiblesse**).

Le SRD souffre d'un **manque de moyens roulants dans le cadre de la recherche d'information** pour les dossiers nécessitant des enquêtes administratives au sein des ministères éloignés (**faiblesse**).

Les agents qui sont chargés de mener ces enquêtes ne disposent **pas de dotation en carburant** pour ce faire (**faiblesse**).

Le manque de motivation des agents se manifeste par les **absences répétées au poste de travail (faiblesse)**, les **retards (faiblesse)**, qui se traduit par le refus de traiter certains dossiers. Ce manque de motivation, entraîne souvent un désintéressement en ce qui concerne la lecture des textes régissant la procédure disciplinaire par les agents de la chaîne disciplinaire.

Ce désintéressement a une incidence sur le déroulement de la procédure disciplinaire.

A titre d'exemple, un agent X du ministère de l'énergie a contesté la composition des membres du conseil de discipline devant siéger pour son cas en soutenant que celle-ci n'était pas conforme aux dispositions légales. **Conclusion séquentielle : la non maîtrise des textes en matière de procédure disciplinaire (faiblesse)**

En recourant au Ministre du Travail et de la Fonction Publique pour sanctionner les agents fautifs, l'étude et le traitement des dossiers disciplinaires mettent du temps (entre six mois, voire parfois un an) pour des raisons de lourdeur et de lenteur administratives. Pour illustrer ces affirmations, nous prendrons l'exemple de madame Y, agent permanent de l'Etat dans un ministère, qui a été traduite devant le conseil de discipline pour abandon de poste. Bien qu'une action disciplinaire soit ouverte à son encontre, l'intéressée a néanmoins bénéficié d'un reclassement. Or si les travaux du conseil de discipline qui a été convoqués avaient été achevés à temps, le reclassement illégal de cette dernière aurait pris en compte la sanction infligée.

De même, la décision de sanction et l'arrêté portant sanction du ministre responsable de la Fonction Publique n'apparaissent que bien des années après. Or, pendant la durée de la procédure disciplinaire, l'agent incriminé a parfois eu le temps de se faire promouvoir. C'est le cas d'un autre agent, Monsieur Z dont la décision et l'arrêté de sanction n'ont pas été pris à temps. L'intéressé a été anormalement reclassé.

La procédure disciplinaire devrait permettre de sanctionner les agents fautifs et de mettre en œuvre la sanction dans les meilleurs délais. Il est aussi souvent constaté une lenteur au niveau des ministères sectoriels dans la production de certaines informations au Ministère du Travail et de la Fonction Publique constituant une entrave à la mise sur pieds du conseil de discipline.

La composition du conseil de discipline et surtout la rétribution de ses membres sont des facteurs qui retardent la mise sur pieds du conseil de discipline. En effet, il s'agit de 22000 FCFA pour le président et de 17000 FCFA pour les membres, des sommes qui ne motivent pas les membres à venir siéger, d'où la **mise sur pieds tardive du conseil de discipline (faiblesse)**.  
**Conclusion séquentielle : la lenteur à divers niveaux de la chaine de la procédure disciplinaire (faiblesse).**

Outre la lenteur, on note l'inefficacité des dispositions relatives au régime juridique de sanctions disciplinaires contenues dans le statut général des APE, notamment l'absence de définition de la faute disciplinaire. **Conclusion séquentielle : la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire (faiblesse).**

Cependant, malgré les difficultés dont fait face le SRD, le **travail se fait dans une ambiance conviviale (atout)**. L'**existence du manuel de procédures des actes de gestion en matière de contentieux et des archives** comme véritable outil de travail pour les agents de la chaine disciplinaire est un **(atout)** pour le bon fonctionnement du SRD.

## **II- Inventaire des constats**

Il s'agit à ce niveau de faire l'inventaire des atouts (A) et des problèmes (B) issus de l'état des lieux.

### **A- Inventaire des atouts (forces et opportunités)**

- ✓ Ambiance conviviale de travail ;
- ✓ existence du manuel de procédures des actes de gestion en matière de contentieux et des archives

### **B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

- ✓ nombre insuffisant d'agents ;

- ✓ manque de moyens matériels;
- ✓ instabilité de l'énergie électrique et défaut de groupe électrogène;
- ✓ perte de dossiers disciplinaires;
- ✓ lenteur dans la procédure disciplinaire ;
- ✓ défaut d'archives numériques
- ✓ manque de moyens roulants dans le cadre de la recherche d'information;
- ✓ pas de dotation en carburant;
- ✓ absences répétées au poste de travail ;
- ✓ retards ;
- ✓ non maîtrise des textes en matière de procédure disciplinaire ;
- ✓ caducité des textes régissant la procédure disciplinaire;
- ✓ mise sur pieds tardive du conseil de discipline ;

### **III- Le regroupement des problèmes par centre d'intérêts**

Les problèmes énumérés avant sont regroupés en trois problématiques telles que présentées dans le tableau suivant :

**Tableau N°1** : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes Généraux	Problématique
1	Organisation et Fonctionnement du Service du Régime Disciplinaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>-nombre insuffisant d'agents</li> <li>-manque de moyens matériels</li> <li>-instabilité de l'énergie électrique et défaut de groupe électrogène</li> <li>-perte de dossiers disciplinaire</li> <li>-défaut d'archives numériques</li> <li>-manque de moyens roulants dans le cadre de la recherche d'information;</li> <li>-pas de dotation en carburant;</li> <li>-absences répétées au poste de travail ;</li> <li>-retards ;</li> </ul>	Mauvaise organisation et dysfonctionnement du Service du Régime Disciplinaire	Problématique d'une meilleure organisation du Service du Régime disciplinaire
2	Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absences répétées au poste de travail ;</li> <li>-retards ;</li> <li>-mise sur pieds tardive du conseil de discipline;</li> </ul>	Gestion peu efficace des ressources humaines	Problématique d'une gestion optimale des ressources humaines
3	Régime juridique de la procédure disciplinaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non maitrise des textes en matière de procédure disciplinaire ;</li> <li>- caducité des textes régissant la procédure disciplinaire</li> <li>-lenteur dans la procédure disciplinaire</li> </ul>	Faible efficacité dans la conduite de la procédure disciplinaire	Problématique d'une efficacité dans la conduite de la procédure disciplinaire

Le cadre physique de l'étude et les observations de stage étant présentés, la prochaine étape consiste au ciblage de la problématique

## **Section 2 : Ciblage de la problématique**

Il s'agit ici de faire le choix de la problématique et la justification du sujet (paragraphe 1) puis la spécification de la problématique et la détermination des séquences de résolution de la problématique (paragraphe2).

### **Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet**

#### **I- Choix de la problématique**

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centres d'intérêts laissent apparaître trois (03) différentes problématiques auxquelles la Direction Générale de la Fonction Publique en collaboration avec le SRD doivent s'atteler à apporter des solutions en vue de l'accroissement de leur performance. Ce sont :

- ✓ Problématique d'une meilleure organisation du Service du Régime disciplinaire;
- ✓ Problématique d'une gestion optimale des ressources humaines ;
- ✓ Problématique d'une efficacité dans la conduite de la procédure disciplinaire.

Chacune de ces trois problématiques mérite de faire l'objet de l'étude. Mais conformément aux recommandations du référentiel, nous avons trouvé impérieux d'en choisir une, à laquelle nous allons beaucoup plus consacrer notre réflexion.

Ainsi, la problématique choisie est celle relative à l'efficacité dans la conduite de la procédure disciplinaire.

L'intérêt du choix de cette problématique se trouve à divers niveaux que sont : le politique, le pratique et l'harmonie avec notre domaine de formation.

Parlant du premier niveau qui est le politique, la procédure disciplinaire une fois bien appliquée permettra de rompre avec l'impunité, entretenue par le parrainage politique.

En ce qui concerne l'intérêt pratique, cette étude contribuera à l'approfondissement des connaissances en matière disciplinaire vu que plusieurs aspects relatifs à cette problématique demeurent d'actualité et sont insuffisamment explorés au Bénin.

Quant à l'intérêt lié à l'harmonie de la problématique avec notre domaine de formation, le manager des services publics étant un cadre de haut niveau par excellence, est le garant des principes et pratiques de la bonne gouvernance dans les organisations publiques<sup>7</sup>. Dans cette perspective nous avons reçu des enseignements sur la Déontologie administrative qui ont mis un accent sur les sanctions disciplinaires.

## **II- Justification du choix du sujet**

Dans le cadre de l'exercice des missions de maintien de l'ordre social, de gestion des services publics et de prise en charge du développement économique et social de la Nation, l'Etat a recours à une masse considérable de personnels. Il s'agit de moyens humains, diversement qualifiés, que sont les agents publics.

Au Bénin, c'est le Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales qui a pour mission, la définition, la mise en œuvre, et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de Travail, de Fonction Publique, de Réforme administratives et institutionnelles, de famille, de solidarité nationale, d'emploi, de micro finance et d'égalité des chances, conformément aux lois en vigueur en République du Bénin et aux visions et politiques de développement du gouvernement<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ecole Nationale d'Administration e de Magistrature(2009). Référentiel des formations et débouchés, p.74

<sup>8</sup> Article3 du décret N° 2016- 424 du 20 juillet 2016portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales.

Le personnel de l'Etat se particularise par le régime juridique qui lui est applicable. C'est en ce sens que François GAZIER affirme que « c'est que dans toute la gamme des activités professionnelles, la Fonction Publique se distingue parce qu'elle a un régime à part, une mission spéciale qu'elle constitue une carrière autonome »<sup>9</sup>. Maurice Hauriou emploie l'expression « citoyens spéciaux »<sup>10</sup> pour qualifier les agents de l'Etat.

En effet l'agent de l'Etat au Bénin, en plus de jouir du bénéfice des droits et libertés constitutionnellement garanties comme tout citoyen, est assujéti en raison de sa qualité d'agent du service public, à un certain nombre d'obligations statutaires contenues dans la loi N°86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat et dans le décret 2015-373 du 24 juin 2015 portant régime juridique d'emploi des agents contractuels de l'Etat.

Le fonctionnaire est lié par l'exercice de la souveraineté et la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique. Dans l'exercice de ces prérogatives, le fonctionnaire ou l'agent public en général est astreint au respect des règles découlant des textes sus-indiqués qui les régissent, regroupées dans " la déontologie administrative " et dont l'inobservance est sanctionnée par les structures compétentes. Tout l'arsenal institutionnel et juridique relatif à la procédure, aux mécanismes, aux chargés des affaires disciplinaires est pris en compte par le régime disciplinaire.

Selon la Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique de la France, « le pouvoir disciplinaire est celui d'infliger une sanction destinée à réprimer une infraction à des obligations professionnelles ; il constitue une prérogative de puissance publique »<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> François Gazier, *La Fonction Publique dans le monde*, Cujas, 1972, p.14

<sup>10</sup> Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12 éd, 1933, p.744

<sup>11</sup> Direction Générale de la Fonction Publique(1998). *La discipline dans la Fonction Publique de l'Etat*. P. 5

« Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination »<sup>12</sup> qui est le Ministre chargé du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales.

Conformément aux dispositions de l'article 2 du décret N° 2016-424 du 20 juillet 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales, « la structure du ministère se fonde sur les principes de clarification des missions de l'Etat et vise la construction d'une administration publique moderne pour l'efficacité du développement impliquant ». Ce sont entre autres :

- le respect de l'intérêt général, des principes et des valeurs de la gouvernance ;
- la rupture avec l'impunité ;
- la reddition des comptes et l'imputabilité.

La bonne conduite de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique rime avec les principes ci-dessus cités.

Cependant, la conduite de la procédure en matière disciplinaire dans l'Administration Publique béninoise, est loin d'être un succès malgré l'existence des textes qui l'encadrent.

Le Service du Régime Disciplinaire, « chargé de l'étude des cas d'indiscipline et de la mise en œuvre des dispositions légales en matière de discipline pour une éventuelle sanction à l'encontre de l'agent jugé fautif et de l'élaboration des projets d'actes de sanction<sup>13</sup> »; fait face à d'énormes difficultés notamment :

- la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire ;
- la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire;
- la caducité des textes en matière disciplinaire.

---

<sup>12</sup> Article 137 alinéa 1 de la loi N°86-013 du 26 juillet 1986 portant statut général des APE

<sup>13</sup> Manuel de procédures des actes de gestion en matière de contentieux et des archives, p.7

Le régime disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise n'est pas encore dans ses meilleurs jours, il est constamment affecté par des points de faiblesses qui entravent son efficacité.

## **Paragraphe 2 : Séquences de résolution de la problématique spécifiée**

Il s'agit ici de spécifier la problématique (I), et de préciser la vision globale de sa résolution (II)

### **I- Spécification de la problématique**

La problématique retenue dans le cadre de la présente étude est celle d'une meilleure efficacité dans la conduite de la procédure disciplinaire.

Elle se manifeste par un problème général, celui de l'inefficacité de la procédure disciplinaire dans la fonction publique béninoise.

De ce problème général découlent trois problèmes spécifiques :

- **problème spécifique N°1** : la non maîtrise en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire ;
- **problème spécifique N° 2** : la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire ;
- **problème spécifique N° 3** : la caducité des textes en matière disciplinaire.

Après la spécification de la problématique, il importe de préciser la vision globale de sa résolution qui nous permettra de faire l'analyse et d'aboutir à la résolution des problèmes retenus et, par voie de conséquence, à la résolution du problème général identifié.

### **II- Séquences de résolution de la problématique**

Pour résoudre le problème de l'inefficacité de la procédure disciplinaire dans la fonction publique béninoise ; la méthodologie suivra onze (11) séquences.

- définition des objectifs de recherche ;
- identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques ;
- formulation des hypothèses de travail ;
- construction du tableau de bord de l'étude ;
- revue de littérature
- choix de méthodologie de l'étude
- collecte et analyses des données ;
- vérification des hypothèses ;
- établissement du diagnostic ;
- approche de solutions ;
- conditions de mise en œuvre des solutions.

Il sera question dans le deuxième chapitre de partir du cadre théorique de l'étude pour aboutir aux conditions de mise en œuvre des solutions.

## **CHAPITRE DEUXIEME**

### **DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

Dans ce chapitre, il est question d'aborder dans une première partie, le cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section 1) et dans une seconde partie, procéder aux enquêtes de vérification d'hypothèses et à la formulation des conditions de mise en œuvre des solutions proposées (Section2).

## **Section 1: Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Il s'agit ici de fixer les objectifs de l'étude afin de faire la revue de littérature (paragraphe 1) avant de faire le choix de la méthodologie de l'étude, notamment les méthodes empiriques et les approches théoriques (paragraphe 2)

### **Paragraphe 1: Des objectifs de l'étude à la revue de littérature**

Avant de procéder à la revue de littérature (II), les objectifs sont d'abord fixés (I).

#### **I- Fixation des objectifs, formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude**

##### **A- Fixation des objectifs de l'étude**

Il s'agit de fixer ici l'objectif général et les objectifs spécifiques.

##### **1- Objectif général**

L'objectif général est : Contribuer à rendre efficace la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise.

##### **2- Objectifs Spécifiques**

Ils sont liés aux problèmes spécifiques relevés. Ainsi, nous avons :

- **Objectif Spécifique n°1** : Définir une stratégie de communication et de formation sur les textes régissant la procédure disciplinaire.
- **Objectif Spécifique n°2** : Suggérer des solutions afin de permettre une célérité dans la conduite de la procédure disciplinaire.
- **Objectif Spécifique n°3** : Mettre en place une politique d'actualisation des textes régissant la procédure disciplinaire.

Les objectifs de l'étude ainsi fixés, il convient de formuler les hypothèses liées aux problèmes spécifiques à partir des causes supposées être à la base de ces problèmes.

## **B- Formulation des hypothèses**

Les causes et hypothèses sont formulées à partir des problèmes spécifiques de l'étude.

### **1- Causes supposées et hypothèse liées au problème spécifique n°1 :**

Le problème spécifique n°1 est relatif à la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire

Ce problème peut avoir comme causes probables :

- l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires ;
- l'incompétence des agents chargés de la procédure disciplinaire.

Au nombre de ces causes, nous écartons celle relative à l'incompétence des agents chargés de la procédure disciplinaire, car les agents du service du régime disciplinaire sont pour la plupart de la catégorie A et ont suivi des formations en droit.

Ce problème peut s'expliquer par l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires.

### **Hypothèse n°1**

La non maîtrise des textes en matière de procédure disciplinaire est due à l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires.

### **2- Causes supposées et hypothèse liées au problème spécifique n°2 :**

Le problème spécifique n°2, relatif à la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire a, à notre avis, comme principales causes :

- la perte des dossiers disciplinaires ;

- la non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs.

Comme cause pouvant expliquer le problème spécifique n°2, nous écartons celle qui a trait à la perte des dossiers disciplinaires pour retenir celle relative à la non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs qui fonde le choix de la lenteur et qui entrave l'aboutissement de la procédure disciplinaire.

### **Hypothèse n°2**

La non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs, explique la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire

### **3- Causes supposées et hypothèse liées au problème spécifique n°3 :**

Le problème spécifique n°3 relatif à la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire a comme cause principale :

l'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière de procédure disciplinaire serait à la base de la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire notamment le statut général des Agents Permanents de l'Etat, loi N°86-013 du 26 février 1986 , toujours en vigueur.

### **Hypothèse n°3**

L'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire explique la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire.

Partant de ces données, le tableau de bord de l'étude se présente comme suit:

### **C- Tableau de bord de l'étude**

**Tableau N°2:** tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau Général	L'inefficacité de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise	Contribuer à rendre efficace de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise	—	—
Niveaux spécifiques	1 La non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire	Définir une stratégie de communication et de formation sur les textes régissant la procédure disciplinaire	L'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires	La non maîtrise des textes en matière disciplinaire est due à l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires
	2 La lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire	Suggérer des solutions afin de permettre une célérité dans la conduite de la procédure disciplinaire	La non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs	La non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs, explique lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire
	3 La caducité des textes régissant la procédure disciplinaire	Mettre en place une politique d'actualisation des textes régissant la procédure disciplinaire	L'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire	L'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire explique la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire

Une fois les objectifs déterminés et les hypothèses formulées, il importe de faire le point des connaissances sur le champ de l'étude.

## **II- Revue de littérature**

### **A- Notion de faute disciplinaire**

L'article 1<sup>er</sup> nouveau de la loi 89-006 du 12 avril 1989, modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE, définit les APE comme « les personnes, qui nommées dans un emploi permanent, sont titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations publiques, des services de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère social, culturel, scientifique ».

L'article 35 de la loi N°90-032 du 11 décembre 1992 portant constitution de la République du Bénin dispose à cet effet que « les citoyens chargés d'une Fonction Publique ou élus à des fonctions politiques ont le devoir d'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun ».

De même, la loi N°86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des APE définit en ces articles 41 à 45 les obligations des APE notamment l'exclusivité du service et l'interdiction de cumul, l'obligation de continuité du service, d'obéissance hiérarchique, de légalité, de respect, de discrétion et des secrets professionnels.

Le non-respect de ces obligations constitue une faute disciplinaire. C'est à cet effet que Bernatchez (2003) affirme que « la discipline implique le respect d'un ensemble de règles ou d'obligations qui régissent les membres d'une organisation et plus particulièrement, la collectivité des salariés ».

Parlant de la faute qui est une déviance du comportement, Honoré (2010), souligne qu' « elle est portée par des acteurs qui d'une part transgressent les règles, les normes, les conventions ou les routines et qui, d'autre part, remettent en cause les logiques de justice portées par les systèmes de sanctions ».

L'article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite *loi Le Pors*, prévoit 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 ».

La faute disciplinaire est donc essentiellement un manquement à l'une des obligations professionnelles fixées par la loi du 13 juillet 1983.

Selon la Direction Générale de la Fonction Publique (1998), les fautes sont perçues en général comme des manquements à des obligations liées aux fonctions exercées par les fonctionnaires.

L'auteur a tenté de délimiter les agissements fautifs des fonctionnaires en distinguant les fautes en deux catégories :

- la faute par référence aux obligations légales du fonctionnaire qui sont : (l'obligation d'exécuter ses fonctions, divulgation des secrets professionnels, l'indiscrétion professionnelle, insatisfaction des demandes d'information du service, mauvais service, désobéissance hiérarchique, cessation concertée de travail irrégulière, harcèlement sexuel) etc ;
- la faute par référence aux obligations définies par le juge à savoir (les atteintes à la liberté individuelle, à la vie privée, l'exercice anticipé ou prolongé des pouvoirs, la concussion, la corruption, le trafic d'influence, la soustraction et le détournement des biens)

Selon le Centre de Gestion de la Fonction Publique (2011), pour déterminer l'existence d'une faute, l'autorité pourrait se fonder sur les éléments suivants :

- l'existence des faits matériels et précis ;
- le manquement à une ou plusieurs obligations professionnelles ou déontologiques ;
- la volonté d'enfreindre une obligation professionnelle ;

- la qualification pénale de la faute (crime ou délit).

Quant à Piquemal (1979), il analyse la faute comme « le manquement a des obligations ».

Selon l'auteur on peut déterminer trois (3) critères pour la détermination de la faute :

- un fait matériel ;
- une disposition normative violée ;
- une volonté de la part de l'auteur de la faute.

Le Centre de Gestion de la Fonction Publique (2012), distingue la faute disciplinaire de l'insuffisance professionnelle.

L'insuffisance professionnelle relève une adaptation au poste de travail, une incapacité de l'agent à tenir son poste de travail sans que sa volonté d'assurer les tâches à lui confiées puisse être contestée. L'insuffisance professionnelle ne peut être sanctionnée en tant que faute ; il appartient à l'autorité territoriale de mettre en œuvre tous les outils à sa disposition pour pallier les difficultés de l'agent (formation, recherche d'un poste plus adapté aux aptitudes,...).

Cependant lorsque l'insuffisance professionnelle persiste, l'autorité territoriale peut engager une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle qui est entourée de garanties similaires à celles de la procédure disciplinaire (procédure contradictoire, consultation du conseil de discipline pour les fonctionnaires).

### **B- Insuffisances liées à la procédure disciplinaire**

On constate cependant qu'aucun texte ne donne une définition légale de la faute disciplinaire.

Il n'existe pas en effet de définition légale de la faute.

C'est également en ce sens que Meïssa Diakhate, (2013) affirme qu'« en présence d'une indétermination légale, il appartient à l'autorité administrative de définir la faute disciplinaire. En effet, cette absence procède du souci de laisser à l'Administration, et certainement aussi au juge, le soin de définir les comportements fautifs du fonctionnaire. Il leur revient de traquer, dans le statut, des éléments pouvant justifier des répressions disciplinaires ».

L'appréciation et la sanction de la faute sont donc laissées à la discrétion de l'administration. En ce sens, Lachaume (1992), écrit qu'« il appartient à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'apprécier si tel fait, telle action ou abstention, imputable à un fonctionnaire, constitue, au regard des obligations qui pèsent sur lui, une faute de nature à justifier la mise en œuvre de l'action disciplinaire ».

Ainsi, sur le plan disciplinaire, il est à déplorer l'absence d'un code pré établi des infractions disciplinaires.

Au Bénin, il n'existe pas non plus une définition légale de la faute disciplinaire.

Cependant il n'en est pas toujours ainsi dans toutes les fonctions publiques, comme par exemple en Algérie.

Selon Ramadane Badadji (1987), « en Algérie, le décret 82-302 du 11 septembre 1982, applicable à toutes les relations professionnelles (donc également aux fonctionnaires), ne reprend pas de la même manière les notions de faute lourde et de faute grave. Il opère une classification toujours en trois degrés : les fautes du premier degré sont les actes portant « *atteinte à la discipline générale* » ; les fautes du deuxième degré sont définies en référence à « *l'imprudence ou à la négligence* » ; les fautes du troisième degré se caractérisent par le caractère volontaire de leur commission ».

Les insuffisances relevées par rapport à la procédure disciplinaire concernent également le non-respect de la demande d'explication préalable, la non communication de son dossier à l'agent et la corruption qui entrave l'application de la sanction disciplinaire dans l'Administration Publique béninoise.

Concrètement, c'est la demande d'explication qui engage la procédure disciplinaire comme le dispose l'article 140 de la loi 86-013 du 26 février 1986, « la procédure disciplinaire est engagée par une demande d'explication écrite adressée à l'agent permanent de l'Etat par l'autorité hiérarchique dont il dépend ».

Lorsque les autorités hiérarchiques ne respectent pas cette formalité, la procédure est viciée et la sanction prise à l'issue de celle-ci est annulée.

Les quatre arrêts suivants démontrent que le juge administratif à observer la même constante sur cette question que le législateur.

Le premier arrêt<sup>14</sup> est relatif à la requête introduite par le sieur Alli Tiamiyou, agent au Ministère de l'Economie et des Finances et visant à faire annuler par la chambre administrative de la cour suprême, l'arrêté N°157 /MEF/CAB du 12 février 1969 par lequel le Ministre de l'Economie et des Finances lui a infligé un avertissement avec inscription au dossier (pour un certain nombre de motifs notamment : la violation des dispositions de l'article 44 de la loi n°59-21 du 31 aout 1959 et de l'article 83 du décret n°59-218 du 15 décembre 1959), en ce que le ministre a omis de faire précéder la sanction d'une demande d'explication ; défaut ou imprécision de motif et arbitraire et excès de pouvoir.

La cour rappela à l'occasion de cet arrêt que la procédure disciplinaire est engagée par une demande d'explication écrite, adressée au fonctionnaire par

---

<sup>14</sup> Cf. arrêt N° 8/CA du 05 mai 1972

l'autorité hiérarchique dont il dépend, et qu'en l'espèce, le silence prolongé et embarrassé de l'Administration permet de conclure que cette formalité légale n'a pas été accomplie. Par conséquent, l'arrêté attaqué a été annulé pour violation de la loi.

Le deuxième arrêt est l'arrêt Bouraïma Taofiqui<sup>15</sup>. Dans cette espèce, le requérant, le sieur Bouraïma Taofiqui, alors Directeur Général de l'office des Postes et Télécommunications, a subi une sanction de mise à pied de huit jours avec privation de solde par le Ministre des Travaux Publics, Transports, Postes et Télécommunications pour divers motifs constatés par la décision N°442/MTPTPT/SP/C du 12 Juillet 1975 sans que l'intéressé ait fait l'objet d'une demande d'explication.

La chambre administrative de la Cour populaire centrale fit observer dans son arrêt que le Ministre des travaux publics, transports, postes et télécommunications a volontairement privé Bouraïma Taofiqui des droits que lui garantit la loi, en l'occurrence l'article 44 alinéa 2 de l'ordonnance 72-23 du 24 Juillet 1972 en vigueur au moment des faits.

Ainsi, le défaut de la demande d'explication préalable à la sanction disciplinaire a entraîné l'annulation de la décision susvisée.

Le troisième arrêt concerne un recours contre la décision N°254/MFE/DGM/SP du 20 Juin 1986 par laquelle le Ministre des Finances et de l'Economie a infligé au sieur Wilson James un blâme avec inscription au dossier.

Dans le cas d'espèce aussi, la Chambre administrative de la cour populaire centrale a constaté que la Ministre des Finances et de l'Economie, avant de prendre la décision querellée, n'a pas notifié au requérant une demande d'explication conformément à l'article 132 de l'ordonnance 79-31 du 4 Juin 1979 en vigueur au

---

<sup>15</sup> Cf. Bouraïma Taofiqui : Arrêt N°6/CA du 18 Mai 1985

moment des faits. Par suite, la décision attaquée a été annulée par la Chambre administrative de la Cour populaire centrale.

Le quatrième arrêt est relatif à un recours qui a eu pour but de faire annuler pour excès de pouvoir la décision N°186/MEMS/DGM/SA du 11 décembre 1985 du Ministre des Enseignements Moyens et Supérieur mettant fin aux charges d'enseignement que M. Oké Finagnon Mathias assumait auprès de la Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines de l'Université Nationale du Bénin.

La cour populaire centrale estima qu'une telle décision est un déplacement d'office, lequel appartient aux sanctions du premier degré qui ne peuvent être prononcées qu'après une demande d'explication adressée à l'intéressé et avis du comité de direction.

Ensuite, elle a constaté que l'Administration n'a pas satisfait à cette formalité qu'est la demande d'explication préalable prévue à l'article 133 alinéa 2 de l'ordonnance sus-citée avant d'infliger au requérant un déplacement d'office par la décision attaquée. En conséquence, la Cour a annulé la décision querellée.

En dehors de la formalité de la demande d'explication, le juge a retenu au profit de l'agent permanent de l'Etat une seconde formalité au titre des garanties de la phase d'engagement de la procédure disciplinaire.

Il s'agit de la formalité de la communication du dossier.

Cette formalité est prévue par l'article 137 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi 86-013 qui dispose : « le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après communication à l'agent permanent de l'Etat incriminé de son dossier individuel ».

Le droit à la communication du dossier impose à l'Administration de donner connaissance de son dossier à l'agent public poursuivi pour qu'il prépare sa défense. C'est pourquoi le non accomplissement de cette formalité entraîne l'annulation de

toute décision issue de la procédure. Cette communication de dossier doit être intégrale en ce sens que toute pièce contenant un grief disciplinaire doit être connue de l'agent mis en cause pour se défendre valablement.

La cour fédérale de Justice du Cameroun par exemple a déjà eu l'occasion d'appliquer cette règle dans son arrêt N°65 rendu le 30 septembre 1969, concernant sieur Evini Ada Christophe. Dans cet arrêt, on peut lire : « Considérant que la communication du dossier a pour but, en faisant connaître au fonctionnaire, la mesure disciplinaire envisagée contre lui, ainsi que ses motifs, de le mettre en mesure de se disculper ; qu'en exigeant qu'elle soit intégrale, on entend que chaque pièce contenant un grief distinct, doit être communiquée ».

La même juridiction insiste, dans un autre arrêt, sur l'idée que toute communication partielle du dossier peut entraîner l'annulation de la décision prise à l'issue de la procédure. Il s'agit de l'arrêt N°22 rendu le 15 novembre 1966 Diwonta Loth Pierre. Cet arrêt indique : « Entendu que la portée très générale de la règle de la communication du dossier (...) exclut toute dérogation en période normale ; que l'Administration ne saurait s'y soustraire en prétextant de la disparition de certaines pièces ».

Compte tenu du pouvoir discrétionnaire de l'Administration, l'appréciation de la gravité de la faute est laissée à la discrétion de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire. Sur ce il y a des cas où le juge administratif béninois se refuse à contrôler la gravité de la sanction par rapport à la faute. Ce fut le cas dans l'arrêt Bernard Attiba rendu par la Cour Suprême du Dahomey<sup>16</sup>.

Dans cet arrêt, le sieur Bernard Attiba, receveur des PTT à Athiémé, a fait l'objet d'une inspection (sur sa gestion), le 11 janvier 1969 qui a révélé un manquant de 112.000 francs dans sa caisse. Le conseil de discipline, saisi du dossier, a conclu à une sanction de radiation du tableau d'avancement. Mais le Ministre de la Fonction

---

<sup>16</sup> Cf. arrêt N°10 du 26 juillet 1975

Publique, par la décision N°0609/MFPRAT/DP1 du 19 septembre 1969 infligea à l'intéressé une sanction d'exclusion pour une période de six mois sans solde ni allocations familiales.

Le sieur Attiba attaqua cette décision au double motif :

- Qu'elle n'est pas conforme à celle envisagée par le conseil de discipline ;
- qu'elle n'est pas proportionnée à la gravité de la faute.

La Cour, dans son arrêt, précisa qu'en vertu de la législation en vigueur :

- 1) Le conseil de discipline est un organisme consultatif qui donne son avis à l'autorité de tutelle ;
- 2) Il en résulte qu'il n'existe aucune obligation de conformité de la sanction susceptible d'être prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire avec la proposition de la sanction faite par le conseil de discipline.
- 3) C'est l'autorité administrative qui apprécie discrétionnairement la gravité de la faute à laquelle elle inflige telle sanction qu'elle juge méritée.
- 4) Il s'en suit que, sauf abus de pouvoir, la Cour ne peut apprécier si la sanction infligée au requérant est disproportionnée à une faute dont elle ne peut elle-même apprécier la gravité.

Outre le non-respect de la demande d'explication préalable, la non communication de son dossier à l'agent, la corruption est également un phénomène qui entrave l'application effective de la sanction disciplinaire dans l'Administration Publique béninoise.

Le volet de la corruption est en effet bien réglementé par des dispositions réglementaires punitives. A ce titre, Garant ( 2012), rappelle que « le code criminel aux articles 100 à 109 interdit à tout agent public de solliciter ou d'accepter directement ou indirectement, pour lui-même ou pour toute autre personne, toute

qualification, faveur, somme d'argent ou récompense de quelque nature que ce soit qui aient un rapport avec le service provincial et fédéral ».

Au Bénin, le FONAC, « Front des Organisations Nationales contre la Corruption, a pour mission de lutter contre la corruption sous toutes ses formes, les détournements des deniers publics, l'enrichissement illicite, le trafic d'influence, des faux et usage de faux, l'impunité et toutes les pratiques contraires à la bonne gouvernance et aux principes moraux, a pour objet de médiatiser les cas d'infraction économique, financière et autres identifiés et vérifiés »<sup>17</sup>.

En ce sens, « Jean- Baptiste Elias, président du FONAC, a révélé au grand jour le vendredi 20 novembre 2015 sur le plateau d'une télévision de la place, le scandale d'environ 35 milliards FCFA sous le régime du président Boni Yayi »<sup>18</sup>.

Rapporté par Kevin Quenum Elias (2015), rappelle de nombreux scandales financiers notamment, l'affaire CEN-SAD, les villas construites « dans des conditions troubles, l'octroi des marchés publics sans un égard idoine pour les procédures, les marchés octroyés de gré à gré sans respect du code des marchés publics, les cas de détournement des deniers publics, le scandale des huit milliards du programme d'adduction d'eau, qui a éclaboussé un ministre du gouvernement, poussé à la démission par le chef de l'Etat, mais qui continue de siéger à l'Assemblée Nationale, en dépit d'une demande de levée de son immunité, qui a été rejetée »<sup>19</sup>.

Il déplore le fait que les responsables de tels agissements soient introuvables et que ce soit le contribuable qui en supporte la charge.

Pour ce qui bloque et empêche la poursuite des auteurs de malversations au Bénin, l'auteur indexe premièrement la culture de l'impunité. Invoquant les enquêtes menées par son institution auprès des autorités au plus haut sommet de l'Etat, il relève comment la justice est bloquée dans l'exercice de ses prérogatives parce que

---

<sup>17</sup> Cité dans <http://fonacbenin.wordpress.com>

<sup>18</sup> Cité dans [www.lanouvelletribune.info](http://www.lanouvelletribune.info)

<sup>19</sup> Cité dans <http://afrika7benin.com/2015/11/27/benin-corruption/>

ne recevant pas, des autorités compétentes les moyens de droit pour mener à bien les dossiers de malversations impliquant des personnalités.

Il ajouta que « le deuxième élément, c'est que nous avons demandé au Ministre du Travail et de la Fonction Publique de mettre en place des mesures idoines pour que les agents indécents de l'Etat, à défaut de passer en justice pour être jugés, subissent au moins des sanctions administratives. Bref, ce qui fait progresser la corruption au Bénin, c'est l'impunité ».

## **Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée**

Pour mieux analyser la problématique d'une meilleure efficacité dans la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise, la méthodologie basée sur des approches théoriques (I) et des méthodes empiriques (II) a été adoptée.

### **I- Approches théoriques**

Il s'agit ici de faire la revue documentaire (A) et d'établir les approches théoriques retenues par rapport aux problèmes spécifiques; ainsi que le choix des seuils de décisions (B).

#### **A- Revue documentaire**

En vue de faire le point des connaissances antérieures (en termes de solutions déjà apportées à certains problèmes et de données particulières) sur le problème étudié et de mieux appréhender les problèmes spécifiques retenus, un travail de recherche documentaire a été fait, notamment au niveau de la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'ENAM et du Centre Informatique de Recherche et de Formation (CIRF) pour des recherches sur l'Internet.

En plus, les mémoires, revues et les cours reçus durant la formation à l'ENAM ont été également consultés ainsi que les textes législatifs et

réglementaires relatifs à la procédure disciplinaire. Les informations ainsi collectées sont appelées "données secondaires".

## **B- Approches théoriques retenues par rapport aux problèmes spécifiques et seuils de décision**

### **1- Approches théoriques retenues par rapport aux problèmes spécifiques**

- L'approche théorique retenue pour la résolution du problème lié à la non maîtrise des textes régissant la procédure disciplinaire, repose sur l'article 8 de la constitution du 11 décembre 1990 qui reconnaît aux citoyens le droit à l'information et charge l'Etat de le leur assurer. L'article 40 al 3 complète à propos des droits de la personne humaine reconnus dans la constitution, la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ainsi que tous les instruments internationaux dûment ratifiés que *« l'Etat doit également assurer dans les langues nationales par tous les moyens de communication de masse en particulier par la radiodiffusion et la télévision, la diffusion et l'enseignement de ces mêmes droits »*.
- Quant à la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire, l'approche théorique retenue est celle du strict respect du délai en matière de procédure disciplinaire (trois mois à compter de la date de saisine du conseil de discipline).
- L'approche théorique retenue pour la résolution du problème relatif à la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire repose sur l'adoption d'une politique d'actualisation des textes régissant la procédure disciplinaire.

## 2- Seuils de décision

Pour l'analyse des données, les seuils de prise de décisions permettent de traiter plus efficacement les informations recueillies. Vu la complexité des problèmes abordés, *seules les causes ayant réuni plus de 50% des réponses seront considérées comme étant les causes réelles du problème.*

Cependant, toute réponse qui obtiendra un pourcentage au moins égal à 25%, soit la moitié du seuil de décision sera prise en compte dans les approches de solutions afin que les problèmes spécifiques soient effectivement résolus.

Dans le cadre de l'étude, la méthode empirique a été adoptée.

## II- Méthode empirique

Il est question ici des enquêtes à travers les entretiens avec les responsables de la chaîne de la procédure disciplinaire et l'administration du questionnaire aux agents de la DECRD, de la Direction Administrative et Financière et à certains usagers du SRD.

En effet, pour recueillir les données nécessaires aux problèmes, deux types d'outils de collecte de données ont été utilisés.

Il s'agit du guide d'entretien élaboré à l'intention des différentes autorités concernées par le sujet de l'étude. Il s'agit des agents du SRD, là où nous avons effectué notre stage, les agents du Service du Contentieux. Les entretiens ont servi à approfondir les problèmes observés au cours du stage.

Le questionnaire a été adressé aux personnes directement concernées par la procédure disciplinaire à savoir les agents de la DECRD, les agents de la Direction Administrative et Financière et les usagers du SRD.

Le choix des personnes cibles a été déterminé en tenant compte de celles qui ont recours aux services du SRD car pour la plupart elles ont leurs dossiers en cours.

## **Section 2: Des enquêtes de vérification d'hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.**

### **Paragraphe 1: Enquête et vérification d'hypothèses**

L'enquête permet de collecter les données (I) et le traitement de ces données (II) permet d'établir un diagnostic fiable.

#### **I- Collecte de données**

La collecte des données passe par la préparation et la réalisation de l'enquête (A). Toutefois, dans cet exercice de collecte de données, quelques difficultés ont été rencontrées (B).

#### **A- Préparation et réalisation de l'enquête**

Avant de procéder à la réalisation de l'enquête (2), les outils d'enquête ont d'abord été préparés (1).

##### **1- Préparation de l'enquête**

La préparation de l'enquête consiste d'abord à l'identification de la population mère: le personnel du MTFPAS. Ensuite, vu l'importance numérique de cette population, elle a été répartie en plusieurs tranches qui ont été enquêtées : c'est le choix d'un échantillon (c'est-à-dire ceux directement concernés par la procédure disciplinaire et spécifiés supra). C'est à cet échantillon de personnes cibles que le questionnaire a été administré.

##### **2- Réalisation de l'enquête**

Les outils d'enquête que sont le guide d'entretien (a été exploité) et le questionnaire (a été distribué).

Il importe de rappeler que le guide d'entretien a été adressé aux autorités en charge de la procédure disciplinaire.

Quant au questionnaire, il a été distribué à quelques usagers du SRD, aux agents de la DECRD et aux agents de la DAF.

### **B- Les Difficultés rencontrées et limites des données**

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres. Il s'agit d'abord de l'indisponibilité de certaines autorités et de leur réticence à fournir les informations. A cela, s'ajoute le temps relativement court du stage pour une profonde appréciation de certaines réalités. Enfin, pour la limite des données, une marge d'erreur très faible, liée à la véracité des informations recueillies peut être prise en compte. Toutefois, cela n'altère pas les résultats recueillis et leur analyse.

## **II- Dépouillement et traitement des données**

Les données recueillies lors de l'enquête ont été dépouillées de façon manuelle. Les résultats ont été d'abord présentés ensuite analysés (A) et les hypothèses enfin vérifiées (B).

### **A- Présentation et analyse des données.**

Les données ont été présentées et analysées par rapport à chaque problème spécifique.

**Tableau N°3 :** Taux de réalisation des entretiens

Catégories d'enquêtés	Nombres d'entretiens envisagés	Nombre d'entretiens réalisés	Nombre d'entretiens non réalisés
Personnels du SRD	05	05	0
Personnels du Service du Contentieux	05	03	2
Total	10	08	2

De l'analyse de ce tableau, il ressort que dix (10) entretiens ont été envisagés et huit (8) ont été réalisés, soit un taux de réalisation de 80%. La non réalisation des 20% est due à l'indisponibilité de certains cadres.

**Tableau N°4 :** Taux de réalisation du questionnaire

Catégories d'enquêtés	Nombres d'enquêtés envisagés	Nombre d'enquêtes réalisées	Nombre d'enquêtes non réalisés
Personnel de la DECRD	32	27	5
Usagers du SRD	18	15	3
Total	50	42	8

De l'analyse de ce tableau, il ressort que le questionnaire a été administré à cinquante (50) personnes, mais quarante-deux (42) personnes ont rempli le questionnaire, soit un taux de réalisation de 84%. La non réalisation des 16% est due au fait que nous n'avons pas pu le retirer auprès de certains agents et usagers.

## 1- Présentation des données

### a- Présentation des données relatives au problème spécifique N°1

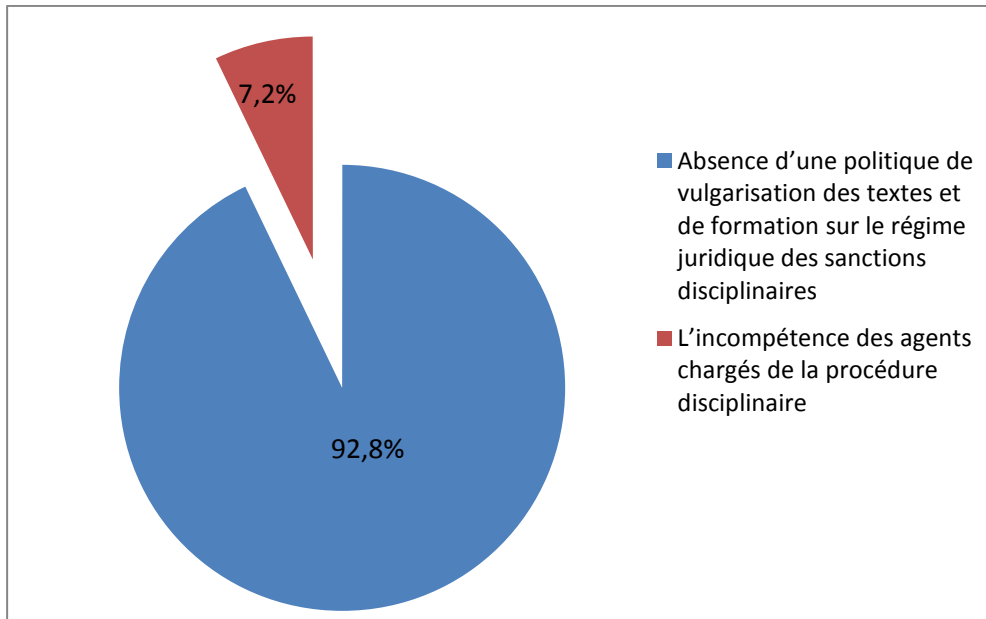
Le problème spécifique N°1 est relatif à la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire.

**Tableau N° 5:** Données collectées sur la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire.

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage
1	Absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires	39	92,8%
2	L'incompétence des agents chargés de la procédure disciplinaire	3	7,2%
Total		42	100%

*Source :* élaboré par nous-même

**Graphique N°1 :** Données collectées sur la non maitrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaine de la procédure disciplinaire.



**b- Présentation des données relatives au problème spécifique N°2**

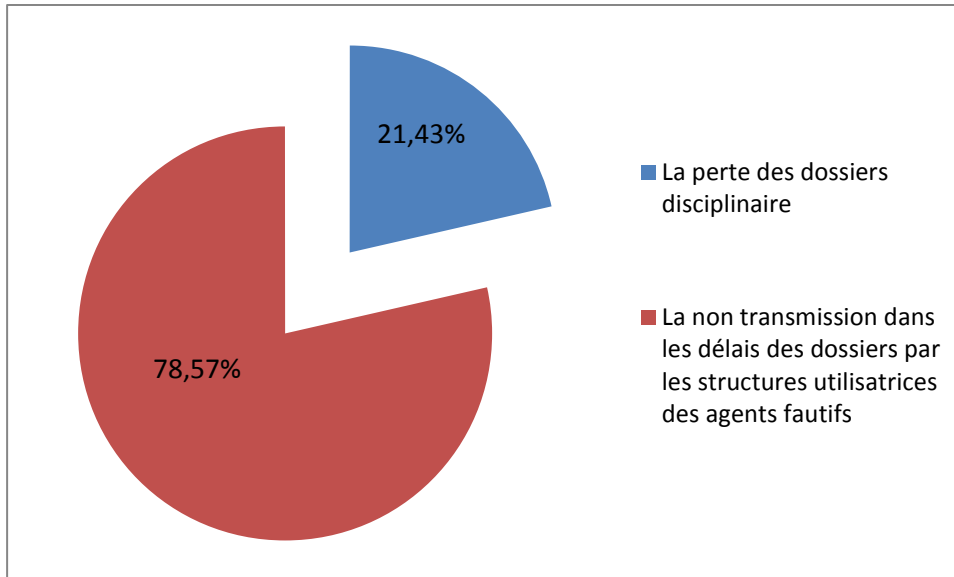
Le problème spécifique N°2 est la lenteur à divers niveaux de la chaine de la procédure disciplinaire.

**Tableau N° 6:** Données collectées sur la lenteur à divers niveaux de la chaine de la procédure disciplinaire.

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage
1	La perte des dossiers disciplinaires	9	21,43%
2	La non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs	33	78,57%
Total		42	100%

*Source : élaboré par nous-même*

**Graphique N°2 :** Données collectées sur la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire.



**c- Présentation des données relatives au problème spécifique N°3**

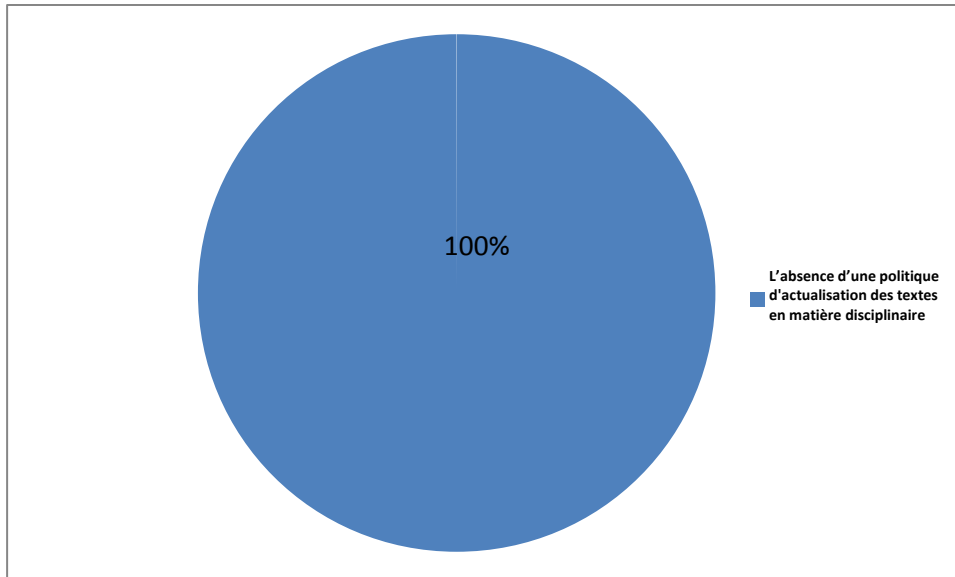
Le problème spécifique N°3 est la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire

**Tableau N° 7:** Données collectées sur la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire

N°	Réponses	Effectifs	Pourcentage
1	L'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire	42	100%
Total		42	100%

**Source :** élaboré par nous-même

**Graphique N°3 :** Données collectées sur la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire



Outre les questions liées aux différents problèmes spécifiques, une question liée à l'efficacité de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise a été posée à savoir :

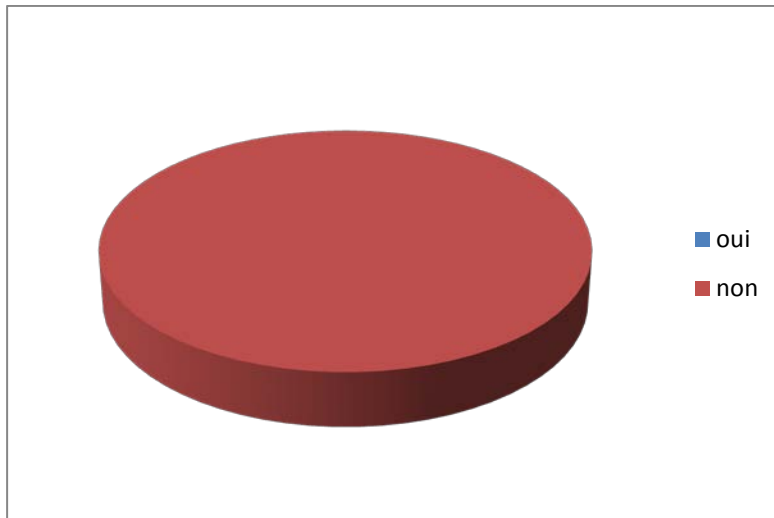
Est-ce que selon vous la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise est efficace?

**Tableau N° 8:** Données collectées sur l'efficacité de la procédure disciplinaire dans la fonction publique béninoise.

Modalité	Effectifs	Pourcentage
Oui	0	0%
Non	42	100%
Total	42	100%

**Source :** élaboré par nous-même

**Graphique N°4 :** sur les données de l'efficacité de la procédure disciplinaire dans la fonction publique béninoise.



**2- Analyse des données**

L'analyse porte sur les données issues des entretiens et questionnaires. Elle est faite par rapport à chaque problème spécifique.

**a- Analyse des données relatives au problème spécifique N°1**

Il ressort de l'analyse des données recueillies que :

- trente-neuf (39) personnes sur les quarante-deux (42) ont reconnu l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de sensibilisation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires comme étant la cause de la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire , soit un taux de 92,8%.
- Trois (3) personnes de l'échantillon ont estimé que c'est l'incompétence des agents chargés de la procédure disciplinaire qui est à la base de la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire ; ce qui correspond à 7,2%.

**b- Analyse des données relatives au problème spécifique N°2**

Après analyse des données recueillies sur ce problème, il ressort que :

- neuf (9) personnes sur quarante-deux (42) soit un taux de 21.42% pensent que c'est la perte des dossiers disciplinaires qui est à la base de la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire.

- Trente-trois personnes (33) personnes sur quarante-deux (42) soit un taux de 78,57% estiment que c'est plutôt la non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs qui justifie la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire.

### **c- Analyse des données relatives au problème spécifique N°3**

Après analyse des données recueillies sur ce problème on remarque que : Les quarante-deux (42) personnes questionnées soit un taux de 100% ont considéré l'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire comme cause de la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire.

A la question liée à l'efficacité de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise, toutes les 42 personnes ont répondu par la négative, soit un taux de 100%.

Ceci témoigne vraiment de l'inefficacité de la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise.

L'analyse des données permettra de vérifier des hypothèses.

## **B- Vérification d'hypothèses et établissement du diagnostic**

### **1- Vérification d'hypothèses**

#### **a- Hypothèse N°1**

Pour vérifier l'hypothèse n°1, nous avons fixé comme seuil de décision, que la cause qui sera maintenue, sera celle qui aura réuni plus de 50%. Ainsi, d'après les données quantitatives qui ont servi à analyser le problème spécifique

n°1, il a été relevé que la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire est due à :

- l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires 92.8%
- l'incompétence des agents chargés de la procédure disciplinaire 7.2%

De tout ce qui précède et par rapport au seuil de décision, il ressort que la cause qui est à la base du problème spécifique n°1 est l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires.

L'hypothèse n°1 selon laquelle **La non maîtrise des textes en matière disciplinaire est due à l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires, est donc confirmée.**

#### **b- Hypothèse N°2**

Pour vérifier l'hypothèse n°2, nous avons fixé comme seuil de décision que la cause qui sera maintenue, sera celle qui aura réuni plus de 50%. Ainsi, d'après les données quantitatives qui ont servi à analyser le problème spécifique n°2 il a été relevé que la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire est due à :

- la perte des dossiers disciplinaire 21.43% %
- la non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs 78,57%

De tout ce qui précède et par rapport au seuil de décision, il ressort que la cause qui est à la base du problème spécifique n°2 est la non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs

L'hypothèse n°2 selon laquelle, **la non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs, explique la lenteur**

**à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire, est donc confirmée.**

### **c- Hypothèse N°3**

Pour vérifier l'hypothèse n°3, nous avons fixé comme seuil de décision que la cause qui sera retenue, sera celle qui aura réuni plus de 50%. Ainsi, d'après les données quantitatives qui ont servi à analyser le problème spécifique n°3, il a été relevé que la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire est due à l'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire (100%).

De tout ce qui précède et par rapport au seuil de décision, il ressort que la cause qui est à la base du problème spécifique n°3 est l'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire.

**L'hypothèse n°3 selon laquelle, l'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire explique la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire, est donc confirmée.**

## **2- Etablissement du diagnostic**

Les causes réelles des problèmes identifiés sont celles à attaquer. L'accent y sera mis dans l'établissement du diagnostic.

### **a- Élément de diagnostic n°1**

La vérification de l'hypothèse n°1 nous amène à retenir que la non maîtrise des textes en matière disciplinaire est due à l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires.

### **b- Élément de diagnostic n°2**

La vérification de l'hypothèse n°2 nous amène à retenir que la non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des

agents fautifs, explique la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire.

### **c- Élément de diagnostic n°3**

La vérification de l'hypothèse n°3 nous amène à retenir que l'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire explique la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire.

Après avoir dégagé les causes réelles justifiant les problèmes identifiés il importe de faire des propositions de solutions et de définir les conditions de leur mise en œuvre, afin d'atteindre l'objectif général que nous avons fixé.

## **Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.**

### **I-Approche de solutions.**

L'objectif ici est de contribuer à rendre efficace la procédure disciplinaire dans la Fonction Publique béninoise.

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer des mesures pour atténuer les causes qui se trouvent à la base de ce problème. D'abord les approches de solutions liées aux problèmes spécifiques n°1 et 2 (A) et ensuite celles liées au problème spécifique n°1 sont présentés (B).

### **A- Approches de solutions liées aux problèmes spécifiques n°1 et 2.**

#### **1- La non maîtrise des textes régissant la procédure disciplinaire par les agents de la chaîne disciplinaire (problème spécifique n°1).**

D'après la vérification de la première hypothèse, la non maîtrise des textes en matière disciplinaire est due à l'absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires. La non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire ne permet pas de garantir la performance recherchée dans la conduite des affaires disciplinaires. L'une des

raisons de la mauvaise efficacité dans la conduite de la procédure disciplinaire est bien la non maîtrise des textes par les agents responsables.

Il faudrait donc, offrir des formations aux agents de la chaîne de la procédure disciplinaire sur le régime disciplinaire et former les directeurs administratifs et financiers sur le contenu détaillé des dispositions législatives et réglementaires en matière de discipline.

## **2- La lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire (problème spécifique n°2).**

D'après la vérification de la deuxième hypothèse, la non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs, explique la lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire.

La lourdeur de la procédure disciplinaire porterait entorse au principe de la sanction immédiate. La procédure disciplinaire devrait être à même de garantir ce principe de sanction immédiate. Les textes organisant la procédure administrative devraient tenir compte de ce principe et prévoir des allègements. Ceux-ci concernent notamment la délégation de pouvoir en matière disciplinaire et la mise en place du conseil de discipline.

A propos de la délégation de pouvoir en matière disciplinaire, Bandet (1997), soutient « le pouvoir de prononcer les sanctions peut être délégué indépendamment du pouvoir de nomination » et propose que les conditions d'application de cette délégation soient fixées par un décret. Selon cet auteur, « il convient de préciser qu'il n'est pas exigé une délégation spécifique en matière disciplinaire, une délégation permanente et générale à l'effet de signer tous les actes et documents administratifs suffit ».

Il est donc souhaitable de prévoir une délégation du pouvoir disciplinaire jusqu'au supérieur hiérarchique immédiat de l'agent fautif pour une amélioration de la procédure.

Il faudrait également revoir à la hausse la rétribution des membres du conseil de discipline (au moins 50000 FCFA, pour le président et 40000 FCFA pour les membres), pour éviter la mise sur pieds tardive du conseil de discipline.

Il faut également établir une synergie entre le SRD et les structures chargées de la gestion des carrières des APE, et les tribunaux, toujours dans le but d'alléger la procédure disciplinaire.

La dépolitisation de l'Administration s'avère indispensable pour éviter le système de parrainage notamment en ce qui concerne l'aboutissement de la procédure disciplinaire.

### **B- Approches de solutions liées au problème spécifique n°3**

D'après le diagnostic l'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière disciplinaire explique la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire.

La résolution de ce problème nous amène à proposer l'actualisation périodique des textes législatifs et réglementaires, portant sur le régime disciplinaire, compte tenu de l'évolution constante de l'Administration et du comportement des agents de l'Etat.

Il faut également veiller à définir la liste des sanctions correspondantes aux fautes afin d'éviter non seulement l'arbitraire mais aussi de respecter le principe de la proportionnalité de la faute par rapport à la sanction.

### **II- Les conditions de mise en œuvre des solutions.**

Les acteurs impliqués dans la conduite de la procédure disciplinaire sont interpellés à travers les recommandations suivantes. Il s'agit du MTFPAS (A) et des agents publics (B).

### **A- Recommandations à l'endroit du MTFPAS.**

Le MTFPAS devra pour améliorer l'efficacité de la procédure disciplinaire :

- Adopter une politique de motivation des agents du ministère notamment ceux du régime disciplinaire en leur créant de meilleures conditions de vie et de travail, pour un meilleur rendement ;
- sensibiliser les agents publics sur leurs obligations professionnelles, et offrir à ceux du SRD des formations sur le régime disciplinaire ;
- recruter plus d'agents dans les services intervenant dans la conduite de la procédure disciplinaire, afin de faciliter la célérité dans le traitement des dossiers, pour que ceux-ci soient moins submergés par les travaux. Le recrutement de nouveaux agents en plus de ceux existants nécessite des locaux plus vastes.

### **B- Recommandations à l'endroit des agents publics**

« Nul n'est censé ignorer la loi ». La prise de connaissance des textes de loi est une obligation pour tout citoyen. Ainsi, les APE doivent s'intéresser aux textes de lois les régissant pour un respect strict de leurs obligations professionnelles afin d'éviter de commettre des fautes disciplinaires ; et une meilleure connaissance de leurs droits pour se protéger contre l'arbitraire de l'administration publique.



# CONCLUSION

Une administration de développement est celle qui vise à satisfaire avec efficacité et efficience les usagers du service public. L'instauration de ce type d'administration ne peut être réelle et durable que si les politiques devant y conduire sont volontaristes, objectives et concertées.

Le monde actuel est exigeant. Seules les nations disciplinées peuvent arriver à se frayer un chemin sur la voie de développement. L'administration publique étant un maillon capital dans la chaîne de développement, il convient de la transformer afin qu'elle dispose des qualités nécessaires pour la conduite de développement.

Pour y parvenir, l'administration doit veiller à l'amélioration de sa capacité organisationnelle, notamment sa mission, sa culture organisationnelle, ses processus, ses structures, ses effectifs, ses compétences, ses outils et ses procédures. Il importe donc de la réformer.

Les réformes administratives et institutionnelles constituent un ensemble de mesures destinées à rendre intègre, républicaine, civique, performante et efficace une administration.

Aux termes de l'article 137 alinéa 1 de la loi N°86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE, le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination, qui est le Ministre du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales.

Le Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires Sociales, à travers le SRD, a donc de grandes responsabilités en matière de gestion de la procédure disciplinaire.

Pour assumer cette responsabilité, il faudrait rendre efficace la procédure disciplinaire, qui est loin de l'être.

Au cours de notre stage, la non maîtrise des textes en matière disciplinaire par les agents de la chaîne de la procédure disciplinaire, la lenteur à divers

niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire, la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire, ont été des problèmes, laissant apparaître l'inefficacité de cette procédure.

Pour parvenir à rendre efficace la procédure disciplinaire, il a été proposé après analyse, des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

En définitive, la question de la procédure disciplinaire doit être intégrée aux politiques de développement.

# REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

## Ouvrages

- ✚ Bandet, P. (1997). *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*. Paris : édition Berger- Levrault, 405 pages.
- ✚ Bernatchez, J-C. (2003). *La convention collective : savoir la négocier, l'interpréter, l'appliquée*. Québec, 522 pages.
- ✚ Centre de gestion de la Fonction Publique territoriale du Nord. (2011). *Guide de procédure. Droit disciplinaire*. Paris, 186 pages.
- ✚ Diakhate, M. (2013). *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*. Responsabilité disciplinaire du fonctionnaire en droit sénégalais. Université Montesquieu- Bordeaux IV, 37 pages.
- ✚ Direction Générale de la Fonction Publique. (1998). *La discipline dans la Fonction Publique de l'Etat*. Paris, 58 pages
- ✚ Garant, P. (2012). *La cour du Québec et de la justice administrative*. Québec, 256 pages.
- ✚ Honoré, Lionel (2006). *Déviance et contrôle des comportements*. Nantes, 87 pages.
- ✚ Lachaume, J-F. (1992). *La fonction publique : connaissance du droit*. Paris : édition Dalloz, 104 pages.
- ✚ Piquemal, M. (1979). *Le fonctionnaire Tome 2*. Paris, 379 pages.

## Thèses et Mémoires

- ✚ Adjaro, F. (2014). « Application des sanctions disciplinaires en milieu scolaire : cas des violences sexuelles », 97 pages.

- ✚ Avassi, V. (2009). « Contribution à l'amélioration du régime des sanctions disciplinaires dans la Fonction Publique béninoise », 69 pages.
- ✚ Badadji, R. (1987). « Le droit administratif en Algérie : mutations et évolution », 489 pages.
- ✚ Soukpon, E. (2014). « Analyse des résultats d'application des réformes globales de l'administration publique béninoise à l'ère du renouveau démocratique », 78 pages.

### **Codes, textes législatifs et réglementaires**

- ✚ constitution du 11 Décembre 1990.
- ✚ décret N° 2016-424 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du MTFPAS.
- ✚ loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE.
- ✚ l'arrêté N° 085/MTFPRAI-DS/DC/SGM/DGFP/SA, du 16 juin 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de la Fonction Publique.
- ✚ Arrêté N°083/MFPTRA/DC/SGM/DACAD/SAD du 08 août 2000 portant composition, compétence, et fonctionnement du conseil de disciplinaire.
- ✚ Manuel de procédures des actes de gestion en matière de contentieux et des archives d'octobre 2009.

# ANNEXES

# ANNEXE N°1

## Outils d'enquête

# 1-1 Questionnaire

Bonjour Mme, Mlle, Mr.

Ce questionnaire est établi dans le cadre du travail de recherche pour l'obtention du diplôme du cycle II en Management des Services Publics à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). Nous vous prions de bien vouloir nous aider à y parvenir en répondant aux questions ci-après. Nous vous rassurons que les renseignements que vous voudriez bien nous fournir rentrent dans l'objectif de notre étude et seront uniquement utilisés à des fins académiques.

## I- Non maitrise des textes réglementaires en matière disciplinaire.

Qu'est-ce qui peut expliquer la non maitrise des textes qui régissent la procédure disciplinaire ?

- Absence d'une politique de vulgarisation des textes et de formation sur le régime juridique des sanctions disciplinaires ;

Oui    Non

- l'incompétence des agents?

Oui    Non

- Autre causes

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## II- Lenteur à divers niveaux de la chaine de la procédure disciplinaire

Selon vous, qu'est ce qui explique la lenteur dans la procédure disciplinaire ?

- La perte des dossiers disciplinaires ?

Oui    Non

- La non transmission dans les délais des dossiers par les structures utilisatrices des agents fautifs ?

Oui    Non

- Autres causes

.....  
.....  
.....  
.....

### **III- Caducité des textes régissant la procédure disciplinaire**

A notre avis, l'absence d'une politique d'actualisation des textes en matière de procédure disciplinaire serait à la base de la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire.

Êtes-vous du même avis ?

Oui    Non

Si non, quelle (s) peut/peuvent être la ou les causes étant à la base de la caducité des textes régissant la procédure disciplinaire ?

.....  
.....  
.....

### **IV- Efficacité de la procédure disciplinaire dans la fonction publique béninoise.**

Est-ce que selon vous la procédure disciplinaire dans la fonction publique béninoise est efficace?

Oui    Non

Si non, quelles sont vos suggestions pour garantir l'efficacité de la procédure disciplinaire ?

.....  
.....  
.....

Merci pour votre collaboration.

# 1-2 Guide d'entretien

1. Selon vous qu'est ce qui explique la lenteur dans la conduite de la procédure disciplinaire ?

.....  
.....  
.....

2. Trouvez-vous le délai de la procédure disciplinaire long ?

.....  
.....  
.....  
.....

3. Pensez-vous que les textes régissant la procédure disciplinaire sont connus de tous les agents chargés de la conduite de la procédure disciplinaire ?

.....  
.....  
.....

4. Selon vous, quel est l'impact de la non maîtrise des textes sur la conduite de la procédure disciplinaire ?

.....  
.....  
.....

5. Trouvez-vous les textes régissant la procédure disciplinaire caduque ?

.....  
.....  
.....  
.....

Merci pour votre collaboration.

## TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY .....	i
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS .....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS .....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES FIGURES.....	vii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	viii
RESUME.....	x
SOMMAIRE .....	xi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE OBSERVATION DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE .....	6
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage .....	7
Paragraphe 1 : Présentation du MTFPAS et du SRD .....	7
I- Présentation du MTFPPAS .....	7
A- Mission et attributions du MTFPAS .....	7
B- Organisation et fonctionnement du MTFPAS .....	12
II- Présentation du SRD.....	16
Paragraphe 2 : Etats des lieux sur les prestations de la structure en observation. ....	17
I- Etats des lieux sur l'organisation et le fonctionnement du Service du Régime Disciplinaire .....	17
II- Inventaire des constats.....	20
A- Inventaire des atouts (forces et opportunités) .....	20
B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces) .....	20
III- Le regroupement des problèmes par centre d'intérêts .....	21
Section 2 : Ciblage de la problématique .....	23

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet.....	23
I- Choix de la problématique.....	23
II- Justification du choix du sujet.....	24
Paragraphe 2 : Séquences de résolution de la problématique spécifiée .....	27
I- Spécification de la problématique .....	27
II- Séquences de résolution de la problématique .....	27
<b>CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX</b>	
<b>CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....</b>	<b>29</b>
Section 1: Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	30
Paragraphe 1: Des objectifs de l'étude à la revue de littérature .....	30
I- Fixation des objectifs, formulation des hypothèses et tableau de bord	
de l'étude .....	30
A-Fixation des objectifs de l'étude .....	30
1- Objectif général.....	30
2- Objectifs Spécifiques .....	30
B- Formulation des hypothèses.....	31
1- Causes supposées et hypothèse liées au problème spécifique	
n°1 :.....	31
2- Causes supposées et hypothèse liées au problème spécifique	
n°2 :.....	31
3- Causes supposées et hypothèse liées au problème spécifique	
n°3 :.....	32
C- Tableau de bord de l'étude.....	32
II- Revue de littérature .....	34
A- Notion de faute disciplinaire .....	34
B- Insuffisances liées à la procédure disciplinaire.....	36
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée .....	44
I- Approches théoriques .....	44
A- Revue documentaire.....	44

B- Approches théoriques retenues par rapport aux problèmes spécifiques et seuils de décision .....	45
1- Approches théoriques retenues par rapport aux problèmes spécifiques .....	45
2- Seuils de décision .....	46
II- Méthode empirique.....	46
Section 2: Des enquêtes de vérification d'hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions. ....	47
Paragraphe 1: Enquête et vérification d'hypothèses .....	47
I- Collecte de données .....	47
A- Préparation et réalisation de l'enquête.....	47
1- Préparation de l'enquête .....	47
2- Réalisation de l'enquête.....	47
B- Les Difficultés rencontrées et limites des données .....	48
II- Dépouillement et traitement des données .....	48
A- Présentation et analyse des données.....	48
1- Présentation des données.....	49
a- Présentation des données relatives au problème spécifique N°1.....	49
b- Présentation des données relatives au problème spécifique N°2..	50
c- Présentation des données relatives au problème spécifique N°3..	51
2- Analyse des données .....	53
a- Analyse des données relatives au problème spécifique N°1 .....	53
b- Analyse des données relatives au problème spécifique N°2.....	53
c- Analyse des données relatives au problème spécifique N°3 .....	54
B- Vérification d'hypothèses et établissement du diagnostic .....	54
1- Vérification d'hypothèses .....	54
a- Hypothèse N°1 .....	54
b- Hypothèse N°2 .....	55

c- Hypothèse N°3 .....	56
2- Etablissement du diagnostic .....	56
a- Élément de diagnostic n°1 .....	56
b- Élément de diagnostic n°2 .....	56
c- Élément de diagnostic n°3 .....	57
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre. .....	57
I- Approche de solutions. ....	57
A- Approches de solutions liées aux problèmes spécifiques n°1 et 2.....	57
1- La non maîtrise des textes régissant la procédure disciplinaire par les agents de la chaîne disciplinaire (problème spécifique n°1). ....	57
2- La lenteur à divers niveaux de la chaîne de la procédure disciplinaire (problème spécifique n°2). ....	58
B- Approches de solutions liées au problème spécifique n°3.....	59
II- Les conditions de mise en œuvre des solutions. ....	59
A- Recommandations à l'endroit du MTFPAS.....	60
B- Recommandations à l'endroit des agents publics .....	60
CONCLUSION .....	61
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	64
ANNEXES .....	66
TABLE DES MATIERES .....	72