

フランスの公務員懲戒法制度

中 村 紘 一

一、 懲戒事由と懲戒権者

フランスの現行国家公務員法である「公務員(Fonctionnaires : 官吏に相当。公務員一般については agents publics という)の一般的身分規程に関する」一九五九年二月四日のオールドナンス第二四四号の第一条によれば、「公務員により、その職務の執行中またはその職務の執行に際して犯された過失 (faute) はすべて、その者を懲戒処分 (sanction disciplinaire) の対象とせしめる。」

法文上、懲戒事由のいかなる定義もいかなる列挙も存在しない。例外的に懲戒事由を定める法文のうちもっとも重要なものとして、すべての公務員についてストライキ権の行使を規制する一九六三年七月三十一日の法律がある(後述)。懲戒権限は、通常は、任命権限を有する上級機関に属する(一九五九年のオールドナンス第三一条)。

したがって、このままでは、上級機関が懲戒権限を恣意的に発動する危険性は非常に大きい。しかしながら、懲戒処分に対しては、越権訴訟 (recours pour excès de pouvoir) によって行政訴訟として争うことができる。

裁判所は、行政庁が懲戒事由として主張する行為が実際に懲戒処分を正当化するものであるか否かを厳格に審査す

実際、懲戒法および懲戒手続きのほとんどは、約半世紀以上にわたるコンセイユ・データ（行政最高裁判所。フランスでは行政裁判所の系統とその他の民刑事裁判所の系統とは全く別の二本立てになっている）の判例によって作りあげられてきたものである。

一九〇五年四月二二日の法律の第六五条によって創設された「一件書類の伝達」(communication du dossier)の制度を基礎として発展してきた判例は、第一に、実的には、行政庁の恣意的処分への制限の方向、第二に、手続き的には、懲戒手続きを刑事手続きに近づけることによって保障を増大し、かつ、手続き上の保障をうける公務員の範囲を広げて行く方向にむけられてきた。

懲戒権者は、第一に一件書類の伝達の手続き（すなわち本人に対する身上記録の閲覧の手続き）をおこなない、かつ、第二に懲戒委員会 (conseils de discipline) への諮問を経た後でなければ懲戒処分をおこなうことができない（一九五九年のオールドナンス第三一条）。この懲戒委員会の制度は、すでに一九四六年一月一九日の法律（および一九四七年七月二四日のデクレ）によって実施されていたもので、行政庁を代表する者と職員を代表する者の同数によって構成される。懲戒委員会の答申 (avis) は、懲戒権者を拘束しない（後述）。

さらに、すでに一九四五年以前から、上級機関が懲戒権を持たず、特別の懲戒裁判所に懲戒権がゆだねられている場合があった。それは、裁判官と教育公務員の場合である。

裁判官については、一九四六年一月二七日の憲法典以降は、司法官職高等評議会 (Conseil supérieur de la magistrature) が懲戒裁判所となる（一九五八年憲法典第六五条）。この場合、評議会は破毀院長が主宰し、大統領と司法大臣は欠席する。高等評議会の決定に対しては、いかなる不服の申立ても許されない（ただし、破毀裁判所とし

てのコンセイユ・デタのコントロールには服する)。

教育公務員については、すでに一九世紀から同教構成の各級の懲戒委員会が存在しており、重い懲戒処分については懲戒裁判所として機能していた。初等教育については県委員会、中等教育については大学区(アカデミー)委員会、高等教育については大学委員会、等がある。懲戒裁判に付される重い処分は、停職(suspension)および罷免(révocation)である。これらの機関の決定についての不服の申立ては、国民教育高等評議会(Conseil supérieur de l'Education nationale)に対してなされる(コンセイユ・デタのコントロールに服する)。

教育公務員の懲戒法は国家公務員法の規定の適用から除外されている。表現の自由を最大限に重視する教育公務員は、自分たちの独自の懲戒法制を非常に誇りに思っている(Alain PLANTÉY, *Traité pratique de la Fonction publique*, 3^e éd., L. G. D. J., 1971 p. 494)。

二、懲戒手続き

立法者とコンセイユ・デタは、懲戒手続きの「裁判手続き化」(juridictionnalisation)を促進することによって公務員の権利保障をはかってきた。一件書類の事前伝達の制度(一九〇五年法)は、裁判における防禦権(droit de la défense)の原則の適用にはかならなかった。前述の懲戒裁判所の設置も同じ意図からでたものであった。また、判例は、行政手続き上であれ裁判手続き上であれ、「対審制の原則」(principe du contradictoire)が厳格にまもられるよう努めてきた。したがって、現在では、「懲戒手続き上の一般原則」(principes généraux de la procédure disciplinaire)が出来上っている(A. PLANTÉY, *op. cit.*, p. 495)。

ただし、ストライキの予告制度に関する一九六三年七月三十一日の法律によって、ストライキ権の濫用的行使とされ

る場合には、一件書類の伝達以外の手続き上の保障は奪われてしまう（降任 *rétrogradation* と罷免の場合を除く）。これは原則に対する重大な例外である（後述）。

コンセイユ・デタは、「手続き上の瑕疵」(*vice de forme*) に関する判例を懲戒手続きについても適用してきた。すなわち、手続き上の重大な違法 (*irrégularités substantielles*) の場合は取消しの対象となる。

さて、実際には、多くの場合、懲戒手続きは、当該公務員の停職 (*suspension*)、すなわち職務の執行の中断によって開始される。一九五九年のオールドナンスの第三二条によれば、停職は、重過失 (*faute grave*) のあった場合懲戒権者によってただちに命じられることができ、俸給の控除（二分の一をこえることができない）を伴う場合には、それを明示しなければならない。

この停職は、懲戒処分ではなく、単なる分限処分 (*mesure de service*) であるとされている。停職に付された公務員に対しても、通常の懲戒手続き（一件書類の伝達および懲戒委員会への諮問）が開始される。

司法官 (*magistrats*：すなわち検察官および裁判官) の場合は、停職を命じることができるのは司法大臣である。

裁判官については、司法官職高等評議会の意見をきいたのちでなければ、停職処分をおこなうことはできない（一九五八年一月二二日のオールドナンス第四七条）。

(1) 一件書類の伝達 (*communication du dossier*)

一九〇五年四月二二日の法律の第六五条により、「文官、武官のすべての公務員（官吏）、すべての公行政庁のすべての雇員および労働者は、懲戒措置の対象となる前に、その一件書類を構成するすべての評点、考課およびすべての他の文書の本人への、かつ、内密の伝達に対する権利を有する。」

この規定は、コンセイユ・デタの判例により、行政法の一般原則の一つの地位を占めるに至る程重視され、公務員法の基本規定の一つとなった。一九四六年一月一九日の法律、ついで一九五九年二月四日のオルドナンスはこの規定を維持し、さらに、一件書類および付属書類の全面的伝達 (*communication intégrale*) を義務づけた。

判例は、はやくから、一件書類の事前の伝達の手続きを上級、下級、現業をとわずすべての公務員の権利としてきた。この手続き上の原則に対してはいかなる例外も行政立法行為によって定めることができない。すなわち、すべての個別的身分規程はこの手続きを遵守しなければならない。

一件書類は完全な形ですべて当該公務員に伝達され、ついで同一のものが懲戒委員会に提出されなければならない。違反の場合は無効とされる。なお、一件書類のコピーをとる権利は認められていない。

弁護士の間与は、原則として、許可されている(一九五四年四月一〇日のデクレ)。弁護士は、当該公務員の一件書類の伝達を要求する権利を有する。

懲戒手続き開始の通告 (*mise en demeure* または *avertissement*) は、本人が自己の弁護を準備するために充分な期間が与えられるように、すなわち、原則的には懲戒処分決定の少なくとも数日前におこなわれなければならない。

(2) 諮問手続き (*procédures consultatives*)

すでに述べた如く、懲戒権者は、一件書類の伝達および懲戒委員会への諮問の手続きを終えた後でなければ、懲戒処分をおこなうことができない。ただし、もっとも軽い懲戒処分である戒告 (*avertissement*) および譴責 (*blâme*) については、この懲戒委員会への諮問の手続きは必要とされない(一九五九年のオルドナンス第三十一条)。

懲戒委員会 (*conseil de discipline*) は、一九四六年以来、実際には、「同数行政委員会」(*commission administra-*

ive paritaire) によって代替されている。構成の詳細は一九五九年二月四日のデクレ第三〇七号によって定められている。懲戒の対象とされる公務員と職階上同級の者およびその直上の階級の者でなければ懲戒委員会の構成員になることができない。この職員を代表する委員と同数の行政庁の代表者によって委員会が構成される。懲戒委員会は、同数行政委員会委員長（すなわち行政庁の代表者）によって主宰され、構成員の過半数によって決定する。

懲戒手続きの詳細は一九五九年二月四日のデクレ第三一一号によって定められている。懲戒委員会における手続きは裁判手続きと類似している。もっとも重要な点は、自己に向けられた非難について当該公務員が弁論することができること、すなわち対審手続きが採用されていることである。本人の出頭も、証人の喚問も、弁護人（たとえば弁護士）に補佐させることも法文上許されている（一九五九年のデクレ第三一一号第二条）（ただし、義務づけられている訳ではない）。証人の証言は本人の面前でおこなわれなければならない。

懲戒委員会は必要なあらゆる証人尋問(enquêtes : 証拠調べ)を命じることができる（同デクレ第三一一号第三条）。大部分の場合、手続きは、懲戒権者（の代理人たる公務員）のおこなう事案についての報告によって開始される。

この報告は、非難されるべき行為および、必要がある場合にはその行為が犯された状況を明確に示さなくてはならない（同デクレ第三一一号第一条）。

懲戒委員会は、事案の受理後一ヵ月内に答申をおこなう（独自の証拠調べの命じられる場合は三ヵ月内）。答申を決定するための合議および投票の秘密は裁判所によって厳重に監視されている。懲戒委員会構成員の独立の保障は投票の秘密の原則がまもられるか否かにかかっているからである（A. PLANTÉY, op. cit., p. 512）。

答申には、適用されるべき懲戒処分の理由を付した提案が示されなければならない。懲戒権者はこの答申に拘束されない。しかし、実際上は、懲戒権者が懲戒委員会の提案する処分に従わないことは稀である（Jean-Marie AUBY,

Robert DUCOS-ADER, *Droit public*, tome 1, 7^e éd., Sirey, 1979, p. 268)。懲戒権者のおこなう懲戒処分決定には理由を付さなければならない。

懲戒権者の決定した処分が懲戒委員会の答申と異なる場合、当該公務員は、懲戒委員会の承認を経て、「公務員制度高等評議会」(Conseil supérieur de la fonction publique) に対し階層的申立て (recours hiérarchique : 訴願) をおこなうことができる。

三、懲戒処分 (sanctions disciplinaires)

懲戒処分に関しては、主としてコンセイユ・デタの判例により確立されたいくつかの原則がある。第一に、懲戒権者は法律の定める懲戒処分以外の処分をおこなうことができない (Nulla poena sine lege)。第二に、唯一個の懲戒処分のみが科されうる (Non bis in idem)。第三に、刑罰不遯及の原則も適用される。

懲戒処分の決定において、処分の内容および処分の理由の公表を定めることができる (一九五九年二月四日のオルドナンス第三一条)。決定の内容は当該公務員の一件書類に記載される (同オルドナンス第一三条)。

コンセイユ・デタの判例は、懲戒処分の実質的内容を明確にするために非常な努力を払ってきた。懲戒処分と分限処分 (mesures de service) / 行政の単なる内部的措置 (mesures d'ordre intérieur) の判別に関する判例は無数にある。行政当局は、非常にしばしば「きまきまな口実のもとに」「偽装された懲戒処分」(sanctions déguisées) をおこなうからである (cf. A. PLANTÉY, *op. cit.*, p. 518)。具体的処分または措置の中に懲戒の意図が隠されているかを判別するのは裁判官のもっとも重要な任務である。

懲戒処分の種類は法定されている。一九五九年二月四日のオルドナンス第三〇条は、軽度な処分から順に限定的に列挙している。すなわち、(1) 戒告 (avertissement) (2) 譴責 (blâme) (3) 昇進名簿からの抹消 (radiation du tableau d'avancement) (4) 昇進動続年数実績の引下げ (réduction d'ancienneté d'échelon) (5) 降等級 (abaissement d'échelon) (6) 強制異動 (déplacement d'office) (7) 降任 (rétrogradation) (8) 強制退職 (mise à la retraite d'office) (9) 退職年金権停止をともなう罷免 (révocation sans suspension des droits à pension) (10) 退職年金権停止をともなう罷免 (révocation avec suspension des droits à pension) である。さらにもうひとつの懲戒処分として、職務からの一時的排除 (exclusion temporaire de fonctions) がある。排除の期間は六ヵ月を超えることができない。この一時的排除は主たる処分としても従たる処分としてもおこなうことができる。この処分は、すべての報酬 (rémunération) を奪うものである。

昇進動続年数の引下げと強制退職は、旧国家公務員法（一九四六年一月一九日の法律）にはなかったもので、一九五九年に新たにつけ加えられた。

以上が通則であるが、若干の特別制度、特に教育公務員の場合は、すでに一九世紀末から独立した懲戒法体系を有していた (cf. A. PLANTÉY, op. cit., p. 521)。

昇進名簿からの抹消は、当該年度についてのみ効力を有するものである。

強制異動と訳出した *déplacement d'office* は、一般には配置転換 (*mutation dans l'intérêt du service*) と同義語であり、まぎらわしい。強制異動であっても懲戒処分ではない場合もありうる。国家公務員法上は、*déplacement d'office* は懲戒処分であり、そうではない異動・配転は、*mutation au changement d'affectation dans l'intérêt du service* (職務上の配属がえにともなう異動) と呼ばれている。しかし、配転・異動が偽装された懲戒処分である場合

が多数あり、その場合、行政裁判所により取消されることになる。

強制退職は、勤務年数の条件はみたしているが必ずしも退職年金受給年齢には達していない公務員についてののみ言い渡される。

違法な罷免のケースは、とりわけ地方自治体（市町村：communes）に多く見られる。（A. PLANTÉY, op. cit., p. 523）。

退職年金権停止をとまらぬ罷免は公務員から激しく非難されている（*ibid.*, p. 524）。

コンセイユ・デタは、職務からの一時的排除処分がなされる場合、排除期間満了後ただちに原職に復帰させなければならぬとしている。そのため、実際上この処分を適用することは非常に困難である（*ibid.*, p. 524）。

免職（licenciement）は分限処分であって、懲戒処分ではない。

行政裁判所は、無権限（incompétence）、手続きの瑕疵＝形式の瑕疵（vice de forme）、権限濫用（détournement de pouvoir）を理由に懲戒処分を取消す。

ごく近年まで、コンセイユ・デタは懲戒の根拠である事実の存否に審査を限定しており、懲戒の程度・重さ（gravité）は適・不適の分野に属するとしてきた（最小限の審査：contrôle minimum）。すなわち、犯された過失（faute）とそれに対する処分（sanction）がつりあっているか否かは審査していなかったのである。

一九七八年六月九日のルボン判決（arrêt Lebon）において、コンセイユ・デタは、最小限の審査は、行為の「具体的事実としての正確さ」（exactitude matérielle）および「性質決定」（qualification）のみでなく、「評価の明白な過誤」（erreur manifeste d'appréciation）をも対象とすることが出来るという判断を示し、ついで、公務員の過失に比べて明らかに重すぎる懲戒処分を取消す判決をつぎつぎに下しはじめた（一九七八年七月二六日のヴィノレ判決

arrêt Vinolay その他多数）。判例の大きな前進である。

行政裁判所による懲戒処分取消により懲戒処分は溯及的に消滅し、原状回復が義務づけられる。当該公務員は復職 (réintégration) し、その後任者の任命は取消される。金銭的損害を相殺する補償金 (indemnité compensatrice du préjudice subi) もうけとることができぬ。

取消し判決によるほか、懲戒処分は、行政庁が取消した場合 (retrait) および大赦 (amnistie) のあった場合に消滅する。

四、 公務員のストライキと懲戒処分

一八八四年三月二一日の法律による「職業組合」(syndicat professionnel) は公務員に対しては認められなかったが、一九〇一年七月一日の法律によって「非営利社団」(association) 結成権が認められるや、公務員の結社 (association) は急速に広まった(一九〇一年から一九〇七年の間に五一六団体が登録された)。これらの団体とは別に、またはこれらの団体をよそおって公務員の組合 (syndicat) が急速に結成されていった。一九一一年には公務員に団結権を認める法案が下院を通過したが、上院で阻止された。判例は公務員の組合を違法とし続けたが、両大戦の間にはこれらの組合と公然と交渉する政府も現われていた。

一九四六年の憲法典前文をうけて、一九四六年一〇月一九日の法律(旧国家公務員法)と一九五二年四月二八日の法律により、実定法上も公務員の組合結成権が認められた。

一八六四年五月二五日の法律以来ストライキはもはや犯罪として処罰はされなくなったが、公務員のストライキは、コンセイユ・デタの判例により、公役務の継続性 (continuité du service public) と上級機関への従属 (subor-

dination hiérarchique) の原則に反するものとして違法行為とされ、懲戒事由たる重過失 (faute disciplinaire grave) を構成するとされてきた (ウィンケル判決 : arrêt Winkell, 7 août 1909)。懲戒手続き上の保障 (一件書類の伝達) もそれ故否認されてきた。

一九四六年一〇月二七日の憲法典前文で「ストライキ権はそれを規制する法律の枠内で行使される」(Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.) と定められたことにより、ストライキ権は公務員を含むすべての市民に認められることとなった。

公務員のストライキを規制する法律は、当初は共和国保安隊 (II 機動隊) のストライキを禁じる一九四七年十二月二七日の法律と、同じく警察職員のストライキを禁じる一九四八年九月二八日の法律があるのみであった (これらの公務員に対しては、懲戒手続き上の保障は適用されない)。一九四六年の国家公務員法も、組合結成権については規定したのに、ストライキ権については何も規定していなかった (一九五九年のオールドナンスにも規定がない)。一方、学説はほぼ完全に一致して、憲法典前文上法律によってでなければ (したがって政府による行政立法では不可) ストライキ権を規制できないとしていた。

このような情況下に、コンセイユ・デタは一九五〇年七月七日のドゥアエーヌ判決 (arrêt Delaene) において、公務員のストライキ権を原則的に承認したうえで、「ストライキ権の承認は、この権利の濫用的または公の秩序の必要に反する使用を避けるために、すべての他の権利に対してと同様この権利に対してもたらされるべき制限を排除する結果を導くものではあり得ないであろう」とし、さらに、「現下の立法情況においては、裁判所の審査のもとに、公役務に関して上述の制限の性質および範囲をみずから定めることは、公役務の正常な運行 (bon fonctionnement des services publics) の責任を有する政府に帰属する」と判示した。

その後ストライキ権の行使を制限または規制する若干の法律が制定されたが、それらは憲法典の予定する総体的規制とはみなされていないため、ドゥアエーヌ判決の定立した原則は今日でもなお有効とされている。

ストライキ権を否定した法律としては、前述の二つの法律のほか、刑務所職員に関する一九五八年八月八日のオルドナンスおよび一九六八年八月六日のオルドナンス第三条（懲戒手続き上の保障を剝奪）、司法官に関する一九五八年一月二日二日のオルドナンス第一〇条、航空管制官に関する一九六四年七月二日の法律（罷免の場合を除き懲戒手続き上の保障を否定）等がある。

一九六三年春の炭坑夫の大ストライキに対する徴用（*réquisition*）の失敗にショックを受けた政府は、続いておこったパリの地下鉄の抜打ちスト（非常に不人気だった）を機会に、「公役務におけるストライキの態様に関する」一九六三年七月三十一日の法律を制定させた。

この法律は、国家公務員のみならず県および人口一万人以上の市町村の職員、さらに公的であると私的であるとを問わず公役務の管理に従事するすべての職員に対して適用される（約二五〇万人）。このためこの法律の唯一の効果は公役務概念の変更、というより混乱をもたらしたことであったと批判された（Gilli）。

この法律は、第一に、抜打ちストを禁止し、五日の予告期間を設けた。予告（*préavis*）は「代表的組合」（*syndicats les plus représentatifs*）のみがおこなえる（反対解釈により、「山猫スト」は禁止される）。予告したストは実行を義務づけられていないので、連続して予告をおこなうことによりこの制度はただちに骨抜きにされた。第二に、この法律は「波状スト」（*llirelé・スト*）（*grèves tournantes*）を禁止している。この波状ストの禁止は、波状ストの合法性をコンセイユ・データが認めた直後のことであった。

違反に対する制裁は、懲戒処分であるが、一件書類の伝達以外の手続き上の保障（懲戒委員会への諮問）を奪って

いる点で、懲戒法制上の大原則に反している。ただし、罷免および降任の場合には通常の懲戒手続きがふまれる。また罷免は退職年金権を奪うものであってはならない。

この一九六三年スト規制法は、一九六八年五月のゼネストの際からはもはや適用されることがなくなっている。

コンセイユ・デタは、ドウアエーヌ判決により、政府に対しストライキの制限を定める権限(行政立法権: *pouvoir réglementaire*)を認めた。この原則は一九五八年の憲法下でもそれ以前と同様有効である。一九六三年七月三十一日の法律も、前述の如く一九四六年憲法典前文の予定する総括的立法とはみなされなかったので、この原則を変えるものではなかった。ここでいう政府とは、具体的には首相および各省大臣である。市町村(*commune*)については、この権限は市町村長(*maire*)にゆだねられている。コンセイユ・デタは、この権限を次第に大臣より下位の者へも認めてゆき、ついには単なる *chef de service* (局長、部長、場合により公施設の長) に対しても、その指揮下の一定の職員に対してストライキ権の行使を禁止あるいは制限する措置をとることを許すに至っている。これらの規制はつねに、「公役務の継続性」(*continuité du service public*) の必要を理由にしている。最近、憲法院(*Conseil constitutionnel*) は、公役務の継続性に憲法的価値を認めた(C. C., 25 juil. 1979)。役務の継続の概念のヨーロッパとして、「最小限必要役務」(*service minimum*) の観念も使われはじめた(特に放送業務に関して。フランスではラジオもテレビも国営である)(cf. G. H. Camerlynck et Gérard Lyon-Caen, *Droit du travail*, 11^e éd., Dalloz, 1982, pp. 1024 et 1025)。

結論的に言えば、ストライキ権の濫用はすべて懲戒処分によって処罰されることができ、懲戒処分は必ず懲戒手続き(一件書類の伝達、および懲戒委員会への諮問)を経た後でなければおこなうことができない。この原則は、ストライキが職業上の理由以外の理由でなされる場合(政治スト)であっても変りない。

最後に、コンセイユ・デタは、政府に対し、「徴用」(requisition)の手段によってストライキを妨げることも許している。この権限は、一九三八年七月一日の戦時における国民の組織に関する法律(ストライキ参加者に当該労働を強制することを目的とする)を平時にも適用するために改変した一九五九年一月六日のオルドナンスによって政府が手にしたのであり、違反者に対する刑事罰をも伴うものであった。一九六三年の炭坑夫のストに対して徴用命令が発令されたが、スト参加者は命令に従わなかったために、適用不可能となった。そして一九六八年の五月と六月には、発令もされないまままで終っており、一九六三年を最後に徴用は死文化している。

(一九八三年八月)