

Commentaire de la décision
CE, 6 novembre 2019, Ministre de l'éducation nationale c. M. B, n° 418178

**Rétroactivité légale de la radiation des cadres d'un professeur
condamné pour atteinte aux mœurs**

Le Conseil d'État clarifie par cette décision les modalités d'application de l'article L. 911-5 du Code de l'éducation. Un agent qui dirige un établissement scolaire ou qui y est employé doit être radié des cadres par l'autorité compétente lorsqu'il a été condamné pour des faits contraires à la probité ou aux mœurs. Sa radiation prend effet au jour de la condamnation, même si elle est prononcée par un arrêté pris ultérieurement.

* * *

La qualité de fonctionnaire implique une vie privée exemplaire. Cette condition est d'autant plus sensible selon la fonction exercée, l'éducation nationale impliquant nécessairement, comme d'autres administrations, des obligations renforcées. En l'espèce, ce devoir avait échappé au fonctionnaire qui se trouve au centre de la présente affaire.

Président d'un club de judo dans sa vie privée, le requérant a fait l'objet d'une condamnation à six mois d'emprisonnement avec sursis pour des faits d'agression sexuelle sur une jeune fille de quinze ans, ainsi que son inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles. Le jugement l'ayant condamné a fait l'objet d'une confirmation par arrêt de la Cour d'appel de Nancy, puis d'un pourvoi rejeté par la chambre criminelle de la Cour de cassation en date du 29 octobre 2014 (Cour de cassation, chambre criminelle, 29 octobre 2014, n° 13-86167). Ce rejet a rendu sa condamnation définitive.

Or, exerçant la fonction de Professeur des écoles de classe normale, cette condamnation a entraîné la mise en œuvre de l'article L. 911-5 du Code de l'éducation, qui disposait, dans sa version en vigueur à la date des faits : « *Sont incapables de diriger un établissement d'enseignement du premier et du second degré ou un établissement d'enseignement technique, qu'ils soient publics ou privés, ou d'y être employés, à quelque titre que ce soit : 1° Ceux qui ont subi une condamnation judiciaire pour crime ou délit contraire à la probité et aux mœurs [...]* ». L'incapacité frappant ceux condamnés pour crime ou délit contraire à la probité ou aux mœurs relève d'une disposition ancienne de notre législation, issue de l'article 5 de la loi du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire. Devant la juridiction administrative, le requérant conteste les modalités par lesquelles cette disposition légale a été appliquée à son propre cas. Or, l'article extrait du Code de l'éducation se borne à édicter une incapacité et nécessite, par conséquent, d'être précisé quant à la procédure applicable à sa mise en œuvre.

Il convient alors de déterminer les modalités d'application de cette disposition par laquelle il est mis fin aux fonctions du dirigeant d'un établissement d'enseignement scolaire ou d'un employé condamné pour des faits contraires à la probité et aux mœurs. L'apport de la décision rendue par le Conseil d'État est double. Elle fixe, par un considérant clair et complet, le cadre d'application de l'article 911-5 du Code de l'éducation qui servira désormais aux juges du fond pour de futures

affaires, voire même à toute autorité compétente chargée de le mettre en œuvre. La décision se veut par ailleurs explicite quant à la date d'effet de la radiation.

I. L'appréciation par l'autorité compétente de la condamnation infligée à l'agent

Première étape dans la mise en application de l'article L. 911-5 du Code de l'éducation : l'appréciation par l'autorité compétente, et sous le contrôle du juge, des faits ayant valu une condamnation judiciaire pour crime ou délit. L'autorité doit à ce stade déterminer si la condamnation est contraire à la probité ou aux mœurs. L'interprétation de la disposition par le Conseil d'État appelle, sur ce point, plusieurs remarques.

L'intervention de l'autorité compétente et la nécessité pour elle d'apprécier la condamnation démontre que la mesure issue de cette disposition ne présente pas un caractère d'automatisme. L'autorité compétente ne se trouve pas en situation de compétence liée, car elle doit déterminer si la condamnation peut être assimilée dans sa nature à des actes contraires à la probité ou aux mœurs. Elle ne peut le faire sans qu'une condamnation pour crime ou délit soit devenue définitive, mais cette condamnation n'entraîne pas automatiquement la radiation des cadres. Deux conséquences en découlent pour l'autorité compétente.

D'abord, il s'agit de maîtriser la notion d'actes contraires à la probité ou aux mœurs. Si la décision du 6 novembre 2019 ne le précise pas, le Conseil d'État a déjà pu clarifier son interprétation de la notion. Saisi d'une QPC sur cette même disposition, il a pu assimiler cette condition à la moralité indispensable pour l'exercice de l'activité des professionnels de l'éducation, ainsi qu'à la sécurité dont doivent bénéficier les élèves (Conseil d'État, 4^e/5^e SS, n° 356637). Ces deux éléments – moralité de l'agent et sécurité des élèves – constituent un faisceau d'indices permettant d'apprécier la condamnation infligée à l'agent.

Ensuite, l'absence de compétence liée impose la mise en œuvre d'une procédure contradictoire par laquelle le mis en cause peut présenter ses arguments et se défendre. À l'issue de cette procédure, la décision rendue par l'administration doit être motivée. Si la présente décision le rappelle à juste titre, les juges du fond l'avaient déjà admis en appliquant cette condition pour annuler des arrêtés de radiation des cadres non respectueux des droits de la défense (Cour administrative d'appel de Paris, 3 avril 2014, n° 13PA00415 ; Cour administrative d'appel de Paris, 24 septembre 2013, n° 11PA05024). L'exercice du recours dans la présente décision démontre d'ailleurs le contrôle du juge administratif sur la décision de l'autorité compétente, et par conséquent un droit au recours juridictionnel effectif de l'enseignant.

En l'espèce, les faits ayant valu une condamnation judiciaire au professeur des écoles sont-ils contraires à la probité et aux mœurs ? Ou, pour employer la formule du Conseil d'État précitée, la condamnation de l'enseignant pour faits d'agression sexuelle dissipe-t-elle les garanties d'une moralité indispensable à l'exercice de sa fonction, et fait-elle craindre un risque de sécurité pour les élèves ? Manifestement oui, les faits indiqués par la Cour de cassation ainsi que la condamnation devenue définitive ne laissant pas de place au doute. L'atteinte aux mœurs est manifeste. Dès lors, l'appréciation par l'autorité compétente a naturellement conduit à la radiation des cadres du professeur, par application de l'article L. 911-5 du Code de l'éducation.

Le cadre juridique applicable pourrait néanmoins évoluer afin de déterminer le type de crimes et délits contraires à la probité et aux mœurs, et ce d'autant plus que les bonnes mœurs sont évolutives. Si le délit commis en l'espèce présente une atteinte aux mœurs de manière flagrante, d'autres faits

pourraient nécessiter un réel contrôle d'opportunité du juge quant à l'appréciation par l'autorité compétente d'une condamnation d'un agent en vue de sa radiation des cadres. En l'absence de précision de la notion d'atteinte à la probité et aux mœurs, l'autorité compétente peut se révéler excessivement prudente quant à la qualification qu'elle donnerait à la condamnation lorsqu'un doute serait permis et que la radiation serait susceptible d'être annulée par le juge. Cette réticence empêcherait une mise en application pleine et entière de l'article L. 911-5 du Code de l'éducation. Une circulaire pourrait ainsi donner des précisions à cet effet, et évoluer selon les intentions de l'administration centrale de l'éducation nationale et l'évolution des mœurs. En l'état actuel, il revient à l'autorité compétente d'apprécier la condamnation et d'en déduire ou non la nécessité d'une radiation des cadres de l'agent.

II. La rupture de plein droit à la date de la condamnation infligée à l'agent

Lorsqu'elle est considérée comme contraire à la probité ou aux mœurs, la condamnation d'une personne dirigeant un établissement d'enseignement du premier et du second degré ou de l'enseignement technique ou y étant employé, devient une incapacité entraînant de plein droit la rupture du lien de l'agent avec son service.

La principale question posée en l'espèce relève de l'application de l'article L. 911-5 du Code de l'éducation quant à la date d'effet de la radiation des cadres. En l'absence de précision légale, le Conseil d'État apporte sur ce point une clarification qui s'ajoute au considérant de principe interprétant jusqu'à présent la disposition du Code de l'éducation. La décision en l'espèce ajoute à ce considérant : « *l'incapacité qui résulte, en vertu des mêmes dispositions, de cette condamnation entraîne de plein droit, à la date à laquelle elle est devenue définitive, la rupture du lien de l'agent avec son service* ».

En l'espèce, l'arrêté de radiation des cadres pris par le recteur de l'académie de Nancy-Metz date du 3 mars 2015, tout en prévoyant son application au 29 octobre 2014. Cette date d'effet correspond à celle de l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation par lequel la condamnation de l'agent est devenue définitive. L'arrêté est par conséquent conforme à la règle précisée par le Conseil d'État.

L'application de l'article 911-5 du Code de l'éducation illustre en cela un cas de rétroactivité légale d'un acte administratif. Elle permet de faire coïncider la condamnation pénale avec la mesure administrative.

Il était possible de douter de la légalité de cette rétroactivité de l'acte administratif. Il suffit pour cela de consulter l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy ayant annulé l'arrêté en raison justement d'une radiation prononcée à une date antérieure à son édicition (CAA Nancy, 12 décembre 2017, n° 16NC00561). Ce qui a motivé la décision des juges d'appel sur ce point, c'est l'absence d'automatisme de la mesure de radiation. En présence d'une appréciation portée par l'administration, les juges du fond ont refusé l'application rétroactive de l'arrêté portant radiation des cadres. Cette logique n'est pas validée par le Conseil d'État dans la présente décision.

La rétroactivité de l'acte administratif est considérée légale. L'interprétation du Conseil d'État sur ce point paraît cohérente avec l'effet attaché aux décisions de condamnations prononcées par le juge judiciaire dont il serait peu compréhensible qu'elles ne produisent que des effets différés quant à la qualité de fonctionnaire de l'agent. La légitimité de cette rétroactivité légale est liée, d'abord, au temps nécessaire pour que la condamnation de l'enseignant soit portée à la connaissance de l'autorité administrative. Elle l'est aussi parce qu'il est nécessaire que l'autorité compétente dispose

d'un temps suffisant pour prendre connaissance des faits justifiant la condamnation pour les considérer quant à la probité et aux mœurs.

Bien que légitime, cette rétroactivité légale s'avère problématique. Les faits de l'espèce le démontrent, dès lors que l'enseignant a accompli son service pendant le délai qui s'est écoulé entre sa condamnation pénale définitive et l'arrêté le radiant rétroactivement des cadres. L'effet de l'acte administratif en cause implique que le service fait par le professeur dans cet intervalle ne peut donner lieu à rémunération. Dans un tel cas, les sommes lui ayant été versées doivent être reprises par l'administration.

Pour éviter cette conséquence de la rétroactivité, le délai entre la condamnation et l'arrêté de radiation des cadres – supérieur à 4 mois en l'espèce – peut être contraint par une communication automatique d'une condamnation du fonctionnaire auprès de son autorité. C'est le but poursuivi par la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs, ainsi que par l'organisation d'un réseau des référents justice de l'éducation nationale (Circulaire n° 215-153 du 16 septembre 2015, NOR : MENH1521584C). La probité et les mœurs continueront à exiger du fonctionnaire une vie privée toujours plus exemplaire, le citoyen peut naturellement s'en satisfaire.