

AJDA 2018 p.1979

La réputation du service public de l'éducation nationale sous le nouveau contrôle du juge de cassation

Hélène Orizet, Docteur en droit public

« L'Administration ne vit que par la confiance » (C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2^e éd., 2012, p. 33). Sensible à sa réputation, l'administration de l'éducation nationale a infligé une sanction disciplinaire à un professeur condamné pénalement pour agressions sexuelles sur mineurs. Derrière la réputation du service public de l'éducation nationale se profile l'atteinte très sérieuse à sa crédibilité devant l'opinion publique. Le Conseil d'Etat n'y est pas indifférent, comme en témoigne son souci de maintenir la confiance dans le service public de l'éducation nationale, dans une décision faisant application du nouveau contrôle du juge de cassation sur le choix de la sanction disciplinaire (CE, ass., 30 déc. 2014, n° 381245, *Bonnemaison*, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2015. 749 [📄](#), chron. J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe [📄](#) ; D. 2015. 81, obs. F. Violla [📄](#) ; RFDA 2015. 67, concl. R. Keller [📄](#) ; CE 27 févr. 2015, n° 376598, *La Poste*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2015. 1047 [📄](#), concl. X. Domino [📄](#) ; AJFP 2015. 230, et les obs. [📄](#) ; AJCT 2015. 353, obs. P. Rouquet [📄](#) ; CE 27 juill. 2015, n° 370414, *EHPAD de Beuzeville*, Lebon [📄](#) T. ; AJDA 2016. 20 [📄](#)). Condamné le 15 octobre 2012 à une peine de deux ans d'emprisonnement avec sursis pour agressions sexuelles sur mineurs de quinze ans par personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, un professeur a fait l'objet d'une sanction disciplinaire, la mise à la retraite d'office, par un arrêté du ministre de l'éducation nationale pris le 17 juillet 2013. La sanction est jugée disproportionnée par le tribunal administratif de Dijon, qui l'annule dans une décision du 21 mars 2014. La cour administrative d'appel de Lyon confirme par un arrêt du 17 mai 2016, contre lequel le ministre se pourvoit en cassation, l'annulation de la sanction disciplinaire infligée à M. Z. Au terme de la procédure, le Conseil d'Etat annule l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon, au motif que « toutes les sanctions moins sévères susceptibles d'être infligées » à l'enseignant étaient « en raison de leur caractère insuffisant, hors de proportion avec les fautes commises par ce dernier ».

Cet arrêt rappelle le rôle de la répression disciplinaire dans la fonction publique enseignante, à travers l'étude de son contrôle par le juge de cassation. Par la présente décision, le Conseil d'Etat apprécie indirectement la disproportion de la sanction disciplinaire choisie par le ministre de l'éducation nationale, via un contrôle de disproportion des sanctions moins sévères susceptibles d'être légalement infligées. Cela consiste pour le juge de cassation à rechercher implicitement si ces sanctions sont insuffisantes à maintenir la confiance dans le service public de l'éducation nationale au regard de la gravité des fautes commises, c'est-à-dire par rapport au risque de défiance généralisée que l'agent public fait courir à l'administration par ses agissements fautifs. C'est dire combien la réputation du service public de l'éducation nationale dépend autant de l'action de son administration que de la réaction de son juge.

I - L'appréciation de la gravité de la faute à l'aune du risque de défiance à l'égard de l'éducation nationale

L'administration de l'éducation nationale doit être en mesure de sanctionner les manquements des enseignants à leurs obligations professionnelles. Les enseignements de la doctrine publiciste depuis plus d'un siècle aident à cet égard à saisir l'intérêt de la répression disciplinaire dans la fonction publique et, à la lecture de l'arrêt, leurs analyses n'ont pas vieilli. Ainsi, « [l]a répression disciplinaire englobe d'une façon large tous les faits de nature à porter atteinte à l'honneur d'un corps ou à la bonne réputation d'une institution » (M. Hauriou, *Principes de droit public*, Sirey, 2^e éd., 1916, p. 133). En l'espèce, le juge administratif retient l'atteinte portée à la « réputation du service public de l'éducation nationale » du fait des attouchements sexuels commis par un professeur, « ainsi qu'au lien de confiance qui doit unir les enfants et leurs parents aux enseignants du service ». C'est que la « discipline est l'ensemble des règles qui régissent un groupement social, qui assujettissent chacun de ses membres à des obligations spéciales distinctes des obligations politiques de tout citoyen, afin de maintenir la considération de ce corps et de lui assurer dans l'intérêt social de sa fonction, la confiance publique » (H. Nézar, *Les principes généraux du droit disciplinaire*, Paris, Arthur Rousseau, 1903, p. 7).

L'arrêt semble aller plus loin : la gravité des fautes commises par l'agent public est implicitement mesurée par le juge à l'aune du risque de défiance généralisée qu'il fait courir à l'administration de l'éducation nationale du fait de ses agissements fautifs. Apprécier la gravité des fautes commises revient alors pour le juge de cassation à évaluer l'estimation de ce risque par l'administration. On observe que ni la réalisation de faits constitutifs d'une faute en dehors de l'exercice des fonctions d'enseignant ni le comportement global du professeur, avant et après la décision du juge pénal ayant prononcé sa condamnation, n'atténuent le risque de défiance généralisée dans le service public, parce que les fautes ont été commises par un enseignant public. Or la nature de ces fonctions impose une « exigence d'exemplarité et d'irréprochabilité » étroitement prise en compte par le juge administratif.

A. La gravité de la faute n'est pas atténuée par sa réalisation en dehors du service

Parce que les membres du service public de l'éducation nationale sont considérés comme solidaires, les actes qu'ils commettent font sa réputation. D'où l'importance de leur attitude, même en dehors du service : « L'institution du pouvoir disciplinaire a pour objet, non seulement d'assurer l'exécution régulière des services publics, mais encore de sauvegarder la considération et la dignité nécessaires à chaque corps. La surveillance n'est donc pas limitée aux fautes inhérentes aux fonctions ; elle embrasse même les actions de la vie privée » (v. « Fonctionnaires », *in* M. Black, *Dictionnaire de l'administration française*, Berger-Levrault et Cie, 2^e éd., 1877, p. 980).

Dans cet esprit, il n'existe pas, pour le Conseil d'Etat, d'échelle de gravité des fautes disciplinaires qui dépendrait de la réalisation de l'agissement fautif en dehors du service ou à l'occasion de l'exercice de la fonction. En un mot : le premier n'est pas moins grave que le second. Or la cour administrative d'appel de Lyon a tenu compte de la réalisation des faits en dehors de tout cadre professionnel pour apprécier le caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des fautes commises, qui est ainsi atténuée par le juge de l'excès de pouvoir. Qu'ils soient commis à l'occasion de l'exercice de la fonction, ou en dehors, les agissements fautifs de l'enseignant rejaillissent de toute évidence sur la réputation du service public de l'éducation nationale - les enfants n'ignoraient d'ailleurs pas sa qualité d'enseignant, selon le ministre de l'éducation nationale. L'agissement fautif ou constitutif d'une faute disciplinaire est précisément « tout fait portant atteinte à la fonction ou pouvant réagir sur la fonction » (R. Bonnard, *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics*, thèse droit, Paris, Y. Cadoret, 1903, p. 24). Une faute n'est pas moins grave quand elle résulte d'un agissement du fonctionnaire en dehors de l'exercice de

ses fonctions ; le considérer reviendrait à réduire les effets de la répression disciplinaire, qui consiste à sanctionner des faits portant atteinte à l'honneur d'une institution, dans le but prépondérant de maintenir la confiance publique. Le Conseil d'Etat préserve l'efficacité de la répression disciplinaire ; il n'amenuise pas la gravité de la faute disciplinaire de l'agent, même pour des faits commis en dehors de l'exercice de sa fonction.

Mesurant la gravité de la faute, le juge relève encore l'atteinte au « lien de confiance qui doit unir les enfants et leurs parents aux enseignants du service ». Comme le rappelait le rapporteur public, Sophie-Justine Lieber (que nous remercions pour l'aimable communication de ses conclusions), dans ce type d'affaires la jurisprudence du Conseil d'Etat admet en effet que « certaines catégories d'agents soient plus sévèrement sanctionnés, y compris pour des agissements commis en dehors du service, "dès lors que ceux-ci sont de nature à porter atteinte au lien de confiance entre l'administration et les citoyens" (v., concl. I. de Silva sur CE 8 juill. 2002, n° 237642, AJDA 2002. 864 , note M. Lecygne) ». Des éléments d'ordre disciplinaire font pencher la balance du côté de l'administration : « [l]e PV de la commission administrative paritaire académique des professeurs agrégés siégeant en formation disciplinaire, qui figure également au dossier, fait ainsi apparaître que sept des huit membres se sont prononcés favorablement à la sanction de la mise à la retraite d'office, en raison de la nature des faits et du retentissement pour l'éducation nationale, et qu'un seul s'est abstenu ».

La finalité de la répression disciplinaire dans la fonction publique enseignante, c'est-à-dire le maintien de la confiance dans le service public de l'éducation nationale, est particulièrement perceptible dans la présente décision. Le Conseil d'Etat y emploie un ton prescriptif, sans que cela soit forcément conscient : un « lien de confiance doit unir les enfants et leurs parents aux enseignants du service ». Pourquoi utiliser le verbe « devoir » ? S'agit-il de cautionner l'institution d'un rapport de confiance entre les citoyens et le service public ? Chose étrange : le ministre de l'éducation nationale a défendu la rupture du lien de confiance entre l'enseignant et son employeur contre l'annulation de sa sanction disciplinaire par le tribunal administratif de Dijon. L'argument de la rupture du lien de confiance entre le service public de l'éducation et ses usagers n'est, quant à lui, pas avancé. La manière de parler du juge administratif témoigne surtout de l'attachement à l'image véhiculée par le service public, soit ce par quoi l'Etat est légitimé. Attachement d'importance, car « la légitimité est une construction fiduciaire » (P. Legendre, *Argumenta Dogmatica. Le Fiduciaire suivi de Le Silence des mots*, Editions Mille et une nuits, 2012, p. 56). Le Conseil d'Etat reprend aussi, par réflexe, les mots du discours politique, en l'occurrence l'objectif de développer une société de la confiance par l'école de la confiance. On le voit : la confiance dans le service public de l'éducation nationale est fragilisée par les agissements fautifs d'un enseignant, même commis en dehors du service. Il ne s'agit pas pour le Conseil d'Etat d'en réduire la portée.

B. La gravité de la faute n'est pas atténuée par le comportement global de l'enseignant

Le Conseil d'Etat n'atténue pas davantage la gravité de la faute en raison du comportement « exemplaire » de l'enseignant face à la décision du juge pénal. Malgré son attitude, le risque de défiance généralisée dans le service public de l'éducation nationale demeure élevé. La cour administrative d'appel avait étroitement appliqué la jurisprudence (CE 27 juill. 2009, n° 313588, *Ministre de l'éducation nationale*, Lebon ; AJDA 2009. 1523 ; AJFP 2009. 323, et les obs.) suivant laquelle « lorsque les faits commis par un agent public donnent lieu à la fois à une action pénale et à des poursuites disciplinaires, l'administration peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure pénale ». Toutefois, « si elle décide néanmoins de différer sa décision en matière disciplinaire jusqu'à ce que le juge pénal ait statué, il lui incombe, dans le choix de la sanction qu'elle retient, de tenir compte non seulement de la nature et de la gravité des faits répréhensibles mais aussi de la situation d'ensemble de l'agent en cause à la date à laquelle la sanction est prononcée ». Dans son arrêt, la cour retient notamment des « faits isolés » en « dehors de l'activité d'enseignant », leur reconnaissance par l'intéressé, qui s'en est excusé, l'exercice normal de ses fonctions par l'agent pendant une année, avant d'être suspendu puis sanctionné, avant de conclure à la disproportion de la mise à la retraite d'office. Pour apprécier la gravité de la faute, le juge de cassation a pris en considération ces « éléments favorables à l'intéressé », suivant les termes du rapporteur public. Cela ne suffit cependant pas à le convaincre ; d'autres éléments favorables à l'administration emportent la cassation de l'arrêt de la cour administrative d'appel.

Cette dernière a principalement appréhendé les conséquences de la décision du juge pénal sur le comportement de l'agent public pour apprécier le choix de la sanction par l'administration. Le Conseil d'Etat est autrement plus attentif aux conséquences du comportement de l'enseignant sur la réputation du service public ; une réputation se défait plus facilement qu'elle ne se fait. Le Conseil d'Etat tient compte de cette « faiblesse humaine » dans l'appréciation de la gravité de la faute, « compte tenu de l'atteinte portée, du fait de la nature des fautes commises par l'intéressé à la réputation du service public de l'éducation nationale ». Des faits qualifiés pénalement d'agressions sexuelles sont trop graves aux yeux du public ; le risque de méfiance est encore particulièrement élevé en ce cas. L'influence de la procédure pénale sur l'action disciplinaire est *de facto* limitée par la décision du Conseil d'Etat, dans le strict respect du principe de l'indépendance des procédures de répression pénale et de répression disciplinaire. Le pouvoir discrétionnaire du ministre de l'éducation nationale est de la sorte raffermi. La décision du juge pénal a relativement peu de prise sur l'exercice de son pouvoir disciplinaire, sauf exceptions (s'agissant des exceptions, v. not. C. Wilson, « Personnel des collectivités territoriales : action disciplinaire », *Encycl. Coll. loc.*, Dalloz, 2018-1). Comprenons que l'objectif poursuivi par la répression disciplinaire est très différent de celui poursuivi par la répression pénale : « [l]es poursuites criminelles tendent [...] à la protection de l'ordre social ; les poursuites disciplinaires tendent seulement au maintien des règles et de l'honneur de certains corps » (P. Lacoste, *De la chose jugée en matière civile, criminelle, disciplinaire et administrative*, Paris, L. Larose, 1903, p. 444).

C. La gravité de la faute est renforcée par la nature des fonctions

Le degré de confiance que le public accorde aux membres du service public de l'éducation nationale dépend de son opinion et de son avis sur les enseignants qui le font fonctionner. L'existence d'une solidarité entre les enseignants publics explique que le comportement de l'un d'eux (exemplaire ou pas) se trouve dans l'esprit des citoyens porté au compte du service public. L'exemplarité de la fonction publique enseignante est inséparable de celle de ses membres. Suivant une expression inédite, le juge administratif réaffirme cette « exigence d'exemplarité » de l'enseignant public. L'exemplarité n'est pas qualifiée d'« obligation » mais appréhendée comme une « exigence », au même titre que « l'irréprochabilité ». Cette variante terminologique, sans incidence sur la décision, a du sens à l'heure où le discours juridique semble toujours plus se libérer de l'idée de contrainte.

Surtout, le défaut d'exemplarité et d'irréprochabilité de l'enseignant, pour des faits commis en dehors de l'exercice de ses fonctions, pèse dans le contrôle opéré par le Conseil d'Etat au titre de l'appréciation de la gravité de la faute. Le juge de cassation estime que « toutes les sanctions moins sévères » que la mise à la retraite d'office étaient « hors de proportion avec les fautes commises » par l'agent, notamment au regard de « l'exigence d'exemplarité et d'irréprochabilité qui incombe aux enseignants dans leurs relations avec des mineurs, y compris en dehors du service ». Les conclusions du rapporteur public traduisent la prise en compte de cette exigence eu égard aux «

fonctions d'un enseignant ». Si « [l']exemplarité des agents publics, dans notre monde légèrement ostentatoire, doit être sinon plus effective, du moins plus visible » (J.-M. Sauvé, *Etat de droit et efficacité*, AJDA 1999. 119), celle des enseignants publics est plus encore contraignante. Dans certaines administrations (scolaires, sociales, sanitaires, pénitentiaires), « il est alors beaucoup question de "préserver la réputation du service" » (C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, préc., p. 584) et, par conséquent, la « nature des fonctions » est prise en compte dans le choix de la sanction.

L'éducation nationale n'est pas une mission de service public comme les autres : elle vise le « perfectionnement [des] hommes, et par conséquent de la société » (L.-R. Caradeuc de la Chalotais, *Essai d'éducation nationale ou plan d'éducation pour la jeunesse*, Paris, 1763, p. 9). Les enseignants doivent montrer l'exemple, même si « on peut certes s'interroger sur le fait que l'enseignant, auquel on demande de démontrer des qualités toujours plus nombreuses et d'assumer des responsabilités toujours plus lourdes, ne soit maintenant plus perçu dans sa dimension d'individu faillible et s'efface totalement devant sa fonction sociale » (M. Lecygne, *Révocation d'un enseignant : vers une intensification du contrôle de moralité ?*, AJDA 2002. 864). L'extension du contrôle opéré par le juge de cassation conduit dans le cas d'espèce à renforcer cette exigence.

II - Le contrôle indirect du juge de cassation sur le choix de la sanction

Le ministre de l'éducation nationale n'a pas fait preuve de laxisme dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire : il a infligé la sanction de la mise à la retraite d'office à M. Z. Celui-ci devait-il pour autant subir une grave sanction impliquant la radiation des cadres de la fonction publique ? Pour l'apprécier, le juge de cassation paraît rechercher si les sanctions disciplinaires plus légères que la mise à la retraite d'office seraient disproportionnées au regard de la gravité des fautes commises par l'agent public et par rapport au but de la répression disciplinaire dans la fonction publique enseignante. Cette démarche consiste dans un contrôle indirect de disproportion de la sanction disciplinaire. La sanction de la mise à la retraite d'office est confirmée par le juge de cassation. Cela devrait contribuer à réduire le risque de défiance généralisée dans le service public de l'éducation nationale.

A. L'inefficacité des sanctions moins sévères susceptibles d'être infligées

Réaffirmant les bornes de son office en tant que juge de cassation sur le choix de la sanction disciplinaire, le Conseil d'Etat se refuse à exercer un contrôle de proportionnalité de la sanction par rapport à la faute qui l'a justifiée. On le comprend par cette formule : « Si le caractère fautif des faits reprochés est susceptible de faire l'objet d'un contrôle de qualification juridique de la part du juge de cassation, l'appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des fautes commises relève, pour sa part, de l'appréciation des juges du fond » (le contrôle du juge de cassation est exceptionnellement plus étendu s'agissant des sanctions infligées à un magistrat du siège par le Conseil supérieur de la magistrature : CE 30 juin 2010, n° 325319, *M^{me} Ponsard*, Lebon T. 934 ; AJDA 2010. 1345). Ce raisonnement permet de saisir l'acte de volonté du juge de cassation. Il ne signifie pas qu'il soit respecté. Il faudrait déterminer précisément ce qui relève du contrôle des qualifications et du domaine de l'appréciation, opération dont la doctrine reconnaît la difficulté (M. Mandin, *Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat*, thèse droit, Metz, 2004, p. 295). L'émergence de la formule « hors de proportion » pour qualifier *a priori* un nouveau type de contrôle du juge de cassation (concernant la naissance de ce contrôle : v., CE, ass., 30 déc. 2014, préc.) complique aussi la recherche d'une définition ; elle n'en manifeste pas moins le raffinement du contrôle du juge administratif, autant que son empirisme, et présente l'intérêt de rappeler la possibilité pour le juge de cassation de faire évoluer son contrôle.

Il appartient désormais au juge de cassation de remettre en cause l'appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des fautes par les juges du fond, « dans le cas où la solution qu'ils ont retenue quant au choix, par l'administration, de la sanction, est hors de proportion avec les fautes commises ». Tirant les conséquences de l'évolution de son office, en application de la jurisprudence *La Poste* (CE 27 févr. 2015), précisée par la jurisprudence *EHPAD de Beuzeville* (CE 27 juill. 2015), le Conseil d'Etat opère, en l'espèce, un contrôle indirect de disproportion de la sanction disciplinaire choisie par le ministre. Il n'effectue pas un contrôle de dénaturation, notamment défini comme la « censure de l'écart inexplicable » entre la faute et la sanction (R. Keller, concl. sur CE, ass., 30 déc. 2014, *Bonnemaison*, préc.), mais un contrôle équivalent à la qualification. Son contrôle est tourné vers l'avenir ; le juge envisage les conséquences de l'annulation de la sanction disciplinaire sur la reprise de la procédure disciplinaire. Dans ses conclusions sur la décision, le rapporteur public a justement précisé de quoi il retourne : « [A] ce titre, vous recherchez si les sanctions moins sévères que l'administration pourrait prononcer, en cas de reprise de la procédure disciplinaire, ne seraient pas, en raison de leur sévérité insuffisante, hors de proportion avec les faits recherchés. »

En quoi consiste précisément ce contrôle ? S'agit-il d'un contrôle de cassation à un « degré intermédiaire de contrôle » entre la dénaturation et la qualification (F. Melleray, *De l'erreur manifeste d'appréciation au contrôle entier dans le contentieux de la répression disciplinaire*, JCP Adm. 9 mars 2015, p. 2076 ; v. égal. X. Domino, concl. sur CE 27 févr. 2015, n° 376598, *La Poste*), d'une « formulation sibylline » (J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe, *Le juge de cassation redéfinit son contrôle sur le choix de la sanction*, AJDA 2015. 749) ou plus franchement d'un « contrôle de proportionnalité » ? S'agissant de l'espèce, il nous semble que la haute juridiction apprécie implicitement si les sanctions disciplinaires moins sévères susceptibles d'être infligées sont à la juste mesure de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de la répression disciplinaire, c'est-à-dire maintenir la confiance dans le service public de l'éducation nationale. Ou bien sont-elles insuffisantes ? En cas de réponse positive, les sanctions sont considérées comme « hors de proportion ». Cela signifie indirectement que la mise à la retraite d'office est une sanction proportionnée. En cas de réponse négative - les sanctions moins sévères ne sont pas insuffisantes - la sanction choisie par l'administration est considérée comme « hors de proportion ». Il semble alors possible d'affirmer que le maintien de la confiance dans le service public de l'éducation nationale doit être obtenu par une sanction adaptée, c'est-à-dire suffisante à produire l'effet attendu, sans porter démesurément atteinte aux droits du fonctionnaire.

Le contrôle de cassation du Conseil d'Etat relèverait d'un contrôle indirect de disproportion de la sanction disciplinaire, déductif et relatif. Déductif, car la sanction disciplinaire choisie par l'administration est « hors de proportion » si aucune des autres sanctions disciplinaires moins sévères susceptibles d'être infligées ne suffit à elle seule à maintenir la confiance publique dans le service public de l'éducation nationale. Relatif, car le contrôle de cassation sur la sanction « hors de proportion » dépend d'un contrôle de disproportion des autres sanctions disciplinaires. Il en résulte que le ministre de l'éducation nationale doit choisir une sanction disciplinaire adéquate au but recherché, le maintien de la confiance publique. Il ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de la répression disciplinaire, c'est-à-dire porter démesurément atteinte aux droits du fonctionnaire. Si le maintien de la confiance publique dans le service public de l'éducation nationale pouvait être assuré par une sanction disciplinaire moins contraignante pour l'agent public que la mise à la retraite d'office, alors celle-ci serait frappée d'illégalité. L'administration ne doit pas davantage aller en deçà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de la répression disciplinaire, en portant « insuffisamment » atteinte aux droits du fonctionnaire. Au fond, l'efficacité de la sanction disciplinaire est une condition de sa légalité (v. cette lecture à propos des mesures

de police administrative in P.-H. Teitgen, *La police municipale générale : l'ordre public et les pouvoirs du maire*, Librairie du Recueil Sirey, 1934).

B. Le service public de l'éducation nationale mis à l'abri du risque de défiance généralisée

La mise à la retraite d'office sauve ainsi l'honneur du service public de l'éducation nationale, par rapport aux autres sanctions moins sévères susceptibles d'être légalement infligées. Celles-ci ne suffiraient pas à empêcher la méfiance légitime des citoyens à l'égard du service public de l'éducation nationale : elles seraient inefficaces. Autrement dit, l'administration n'a ni surestimé ni sous-estimé le risque de défiance généralisée dans le service public de l'éducation nationale en faisant le choix de la sanction de la mise à la retraite d'office. Le nouveau contrôle de cassation du Conseil d'Etat en matière de contentieux disciplinaire relève alors d'un contrôle de proportionnalité : le juge apprécie l'adéquation de la sanction disciplinaire, c'est-à-dire vérifie si elle est appropriée au but visé par la répression disciplinaire, implicitement déterminé. Il opère même un contrôle plus étendu que celui du juge du fond, qui ne porte pas sur une sanction mais plusieurs, voire l'échelle complète des sanctions susceptibles d'être infligées en vertu de la loi. Certes, les conséquences de la sanction sur la situation professionnelle de l'agent public ne sont pas appréciées par la haute juridiction. On ne doute toutefois pas qu'elle soit consciente du degré d'atteinte portée à la liberté d'enseigner (la perte d'avantages et/ou du statut de la fonction publique) par une sanction lourde rangée dans le quatrième groupe des sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées aux fonctionnaires de l'Etat en vertu de la loi du 11 janvier 1984. De tous ces éléments, il résulte des similitudes entre la mesure de police administrative et la sanction disciplinaire infligée à un fonctionnaire par l'administration. Comme la première, la seconde apporte une restriction à une liberté (la liberté d'enseigner), qui doit être justifiée par un but (le maintien de la confiance publique, à l'évidence une manière de garantir la paix sociale). Assurément significatif, le renforcement du contrôle du juge de cassation dans le contentieux de la répression disciplinaire témoigne d'une intervention grandissante dans le contrat social.

Il importe *in fine* de relever que le Conseil d'Etat aura été attentif à la protection de l'enfance, en accordant du crédit à l'argument du ministre. Celui-ci avait fait valoir « l'atteinte à l'image du service public de l'enseignement, au regard, notamment, de la mission permanente et fondamentale de protection de la jeunesse qui incombe aux personnels enseignants ». La haute juridiction a donc protégé le service public de l'éducation nationale. Or, protéger un service public capable de générer de la confiance en l'Etat (H. Orizet, *Le service public de l'éducation nationale sous la troisième République*, thèse droit, Nantes, 2017) revient à garantir la réputation de ce dernier (donc son existence, si l'on partage l'idée que la réputation d'une institution contribue à la conserver). Le service public de l'éducation ne saurait faire l'objet d'une réticence citoyenne au risque de déstabiliser la croyance dans l'édifice étatique. C'est dire l'importance de maintenir, dans l'intérêt de l'Etat, la confiance dans le service public de l'éducation nationale. En ces temps de quête d'une République exemplaire, le Conseil d'Etat demeure le gardien de la représentation de l'Etat.

Mots clés :

FONCTION PUBLIQUE * Discipline des agents publics * Sanction disciplinaire * Mise à la retraite d'office * Enseignant * Pédophilie
CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Voies de recours en contentieux administratif * Cassation * Appréciation souveraine des juges du fond