

3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 29 janvier 2021

Lecture du 12 février 2021

## CONCLUSIONS

### **Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique**

1. Cette affaire va vous conduire à préciser quelle est l'autorité compétente pour ordonner la suspension d'un professeur certifié, nommé directeur d'une école supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE), écoles qui, vous vous en souvenez, ont succédé en 2013 aux instituts universitaires de formation des maîtres et ont été rebaptisées en 2019 en instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation.

M. H... a été titularisé dans le corps des professeurs certifiés de l'enseignement du second degré en histoire-géographie en septembre 1999. Par un arrêté du 16 janvier 2014, pris conjointement par les ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, il a été nommé directeur de l'ESPE de l'université de Caen pour une durée de cinq ans. A la suite de témoignages laissant présumer une situation de harcèlement et dans l'attente d'investigations plus poussées dans le cadre d'une enquête administrative, le recteur de l'académie de Caen l'a suspendu, à titre conservatoire, de toutes ses fonctions pour une durée maximale de quatre mois par un arrêté du 25 octobre 2016. Il a formé un recours gracieux contre cet arrêté qui est resté sans réponse. L'intéressé ayant été immédiatement placé en congé de maladie du 25 octobre au 30 novembre 2016, le recteur a estimé que la suspension prononcée était privée d'effet et a repris la même décision par un nouvel arrêté du 16 février 2017.

C'est alors que M. H... a saisi du litige le tribunal administratif de Caen. Par un jugement du 16 novembre 2017, il a jugé sa demande d'annulation de l'arrêté du 25 octobre 2016 et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux dépourvue d'objet et par suite irrecevable, au motif que la suspension ainsi prononcée avait été implicitement abrogée par son placement, le jour même, en congé maladie. Il a en revanche annulé l'arrêté du 16 février 2017 en se fondant sur l'incompétence du recteur de l'académie de Caen pour prononcer cette décision. Saisie d'un appel croisé du ministre de l'éducation nationale et de M. H..., la cour administrative d'appel de Nantes a joint les instances et confirmé en tous points ce jugement par un arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2019. Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse se pourvoit en cassation contre l'article 1<sup>er</sup> de cet arrêt rejetant sa requête. De son côté, M. H... n'a pas introduit de pourvoi, ni de pourvoi incident. L'arrêté du 25 octobre 2016 et la

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

décision implicite de rejet de son recours gracieux ne sont donc plus dans le débat contentieux.

2. Les juges du fond ont été confrontés à une difficulté d'articulation entre les différents textes applicables à la situation de M. H... : les dispositions générales régissant le corps des professeurs certifiés, les dispositions spéciales applicables au directeur des ESPE ou encore celles relatives aux personnels de l'enseignement supérieur.

Le premier alinéa de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires<sup>1</sup> fixe une règle à l'énoncé simple : « *En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline* ».

Pour mémoire, une décision de suspension administrative, qui est une simple mesure conservatoire prise dans l'intérêt du service, ne revêt pas elle-même le caractère d'une sanction disciplinaire, ainsi que vous le jugez de longue date (voyez, entre autres : CE, 2 décembre 1949, *Sieur B...*, n° 91556, au Rec. p. 522 ; CE, 22 septembre 1993, *S...*, n°87033, aux T. p. 803 ; CE, 7 novembre 1986, *E...*, n° 59373, aux T. p. 350). Mais elle s'inscrit dans un cadre disciplinaire qui conduit à l'attraire dans la matière disciplinaire (voyez par exemple, pour s'en tenir aux décisions les plus récentes, s'agissant de votre compétence de premier et dernier ressort prévue au 3° de l'article R. 311-1 du CJA : CE, 26 juillet 2011, *Triquenaux*, n° 343837, aux T. p. 986 ; CE, 10 décembre 2012, *M...*, n° 363202, aux T. sur un autre point ; CE, 18 juillet 2018, *G...*, n° 418844, au Rec. sur un autre point)

L'application de cette règle est cependant complexifiée par la possibilité de partager le pouvoir disciplinaire selon le niveau de gravité des sanctions qui, vous le savez, se répartissent en quatre groupes de gravité croissante conformément à l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat<sup>2</sup>.

Ainsi, tandis que le premier alinéa de l'article 67 de cette même loi indique que « *le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination* », son second alinéa permet de déléguer tout ou partie du pouvoir disciplinaire à une autre autorité que celle investie du pouvoir de nomination. Il dispose que : « *La délégation du pouvoir de nomination emporte celle du pouvoir disciplinaire. Toutefois, le pouvoir de nomination peut être délégué indépendamment du pouvoir disciplinaire. Il peut également être délégué indépendamment du pouvoir de prononcer les sanctions des troisième et quatrième groupes. Le pouvoir de prononcer les sanctions du premier et*

---

<sup>1</sup> n° 83-634

<sup>2</sup> n° 84-16

*du deuxième groupe peut être délégué indépendamment du pouvoir de nomination* ». Et il renvoie à des décrets en Conseil d'Etat le soin de fixer ses conditions d'application.

C'est sur ce fondement que l'article 37 du décret du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs certifiés<sup>3</sup>, dans sa version antérieure au décret du 22 août 2005<sup>4</sup>, précisait que, pour les professeurs certifiés affectés dans des établissements ou services placés sous son autorité, le recteur d'académie était compétent pour prononcer des sanctions disciplinaires des premier et deuxième groupes. L'article 2 de ce décret indique par ailleurs que les membres du corps des professeurs certifiés sont nommés par arrêté du ministre de l'éducation nationale.

Par votre décision du 22 novembre 2004, *Ministre c/ A...* (n° 244515, aux T.), vous avez jugé que « *si les dispositions de l'article 67 de la loi de 1984 prévoient la possibilité d'une délégation du pouvoir de prononcer les sanctions des premier et deuxième groupes, il ressort des termes de l'article 30 de la loi de 1983 que cette délégation d'une partie du pouvoir disciplinaire entraîne nécessairement qu'aussi bien l'autorité délégataire que l'autorité délégante détiennent le pouvoir de suspendre les agents concernés* ». Vous en avez déduit que « *s'agissant des membres du corps des professeurs certifiés, les dispositions du décret du 4 juillet 1972 modifié autorisent aussi bien les recteurs d'académie que le ministre chargé de l'éducation nationale à prononcer la suspension des professeurs certifiés* ».

La cour a cependant refusé de faire application de cette solution. Elle s'est heurtée, semble-t-il, à la modification de l'architecture des textes. Ainsi qu'elle l'a relevé, le premier alinéa de l'article 37 du décret du 4 juillet 1972 se borne depuis 2005 à renvoyer aux dispositions générales de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983, selon lesquelles le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Et son second alinéa délègue seulement au recteur d'académie le pouvoir de saisir la commission administrative paritaire académique siégeant en conseil de discipline. La cour en a déduit que « *ce texte ne lui confère désormais aucun autre pouvoir en matière disciplinaire* ».

Le ministre se prévalait pourtant de l'arrêté du 9 août 2004 portant délégation de pouvoirs du ministre chargé de l'éducation aux recteurs d'académie en matière de gestion des personnels enseignants, d'éducation, d'information et d'orientation de l'enseignement du second degré, dont le point 23 du I de l'article 1<sup>er</sup> accorde aux recteurs une délégation permanente pour prononcer, à l'égard des personnels enseignants, les sanctions disciplinaires des premier et deuxième groupes de l'article 66 de la loi de 1984. La cour lui a objecté, par une motivation assez elliptique, que ce faisant, il « *n'établi[sai]t pas que le recteur d'académie de Caen aurait reçu une délégation régulière lui conférant le pouvoir de suspendre les professeurs certifiés* ».

---

<sup>3</sup> n° 72-581

<sup>4</sup> Décret n° 2005-998 modifiant les statuts particuliers de certains corps de personnels enseignants, d'éducation, d'information et d'orientation de l'enseignement secondaire.

C'est peu de dire que l'enchevêtrement des textes manque de fluidité. Cependant, la modification des dispositions de l'article 37 du décret de 1972 ne nous paraît pas avoir supprimé la délégation donnée par le ministre chargé de l'éducation aux recteurs d'académie et, partant, impliquer de raisonner autrement que dans votre décision A...

Comme le précise le pourvoi, et c'est apparemment le maillon manquant dans le raisonnement suivi par les juges d'appel, l'arrêté du 9 août 2004 a été pris sur le fondement de l'article R. 911-82 du code de l'éducation. Son premier alinéa prévoit que : « *Le ministre chargé de l'éducation peut déléguer par arrêté aux recteurs d'académie tout ou partie de ses pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des personnels titulaires, stagiaires, élèves et non titulaires de l'Etat qui relèvent de son autorité* ».

Cette rédaction n'est pas aussi claire que l'était celle de l'article 37. Il ne fait cependant à nos yeux aucun doute que cette délégation inclut également le pouvoir disciplinaire du ministre. L'article R. 911-84 lève toute ambiguïté sur ce point. Il exclut du champ de la délégation ainsi consentie, notamment, pour les personnels de la catégorie A, l'exercice du pouvoir disciplinaire tout en réservant expressément, au d) du 3°, le cas des sanctions disciplinaires des premier et deuxième groupes infligées aux personnels enseignants. Si ces dispositions ont été codifiées par un décret du 10 juin 2015<sup>5</sup>, elles reprennent en réalité celles qui figuraient depuis 2005 dans le décret du 21 août 1985 relatif à la déconcentration de certaines opérations de gestion du personnel relevant du ministre chargé de l'éducation nationale<sup>6</sup>.

L'arrêté du 9 août 2004 est, par ailleurs, bien applicable à la situation de M. H..., dès lors qu'il n'entre dans aucun des cas énumérés à l'article 2 pour lesquels la délégation de pouvoirs permanente consentie aux recteurs d'académie par l'article 1<sup>er</sup> n'est pas applicable. En particulier, le ministre a constamment soutenu sans être contesté que M. H... n'était pas affecté à l'ESPE « *en position de détachement* » mais en position normale d'activité et si sont exclus du champ de la délégation les personnels « *en fonction dans un établissement d'enseignement supérieur* », cette exclusion est circonscrite « *pour ce qui concerne le congé de longue durée* ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions « gigognes » que le ministre de l'éducation nationale disposait, comme il le soutient, d'un fondement légal pour déléguer aux recteurs d'académie le pouvoir de prononcer, à l'encontre des professeurs certifiés, les sanctions des premier et deuxième groupes, comme l'autorise l'article 67 de la loi de 1984. La modification de l'architecture des textes ne fait donc pas obstacle à ce que vous en déduisiez, conformément à la solution consacrée par votre décision A... sous l'empire des textes précédemment applicables, que le ministre chargé de

---

<sup>5</sup> Décret n° 2015-652 du 10 juin 2015 relatif aux dispositions réglementaires des livres VIII et IX du code de l'éducation (décrets en Conseil d'Etat et décrets)

<sup>6</sup> Décret n°85-899, tel que modifié par le décret n° 2005-997 du 22 août 2005 modifiant le décret n° 85-899 du 21 août 1985 relatif à la déconcentration de certaines opérations de gestion du personnel relevant du ministère de l'éducation nationale

l'éducation nationale et le recteur d'académie sont tous deux compétents pour prononcer la suspension des professeurs certifiés en application de l'article 30 de la loi de 1983.

Certes, comme ne manque pas de le relever M. H..., cette solution de compétence partagée ou concurrente n'est pas sans présenter certains inconvénients. C'est toutefois en toute connaissance de cause que la décision A... a été adoptée. Nous renvoyons aux éclairantes conclusions d'Isabelle de Silva qui vous invitait à faire prévaloir la lettre et la logique des textes, dès lors que vous n'avez jamais érigé au rang de principe général la règle selon laquelle une seule autorité devrait être compétente pour prendre une catégorie donnée de décisions et que votre jurisprudence en matière de suspension est soucieuse de ménager à l'administration une certaine souplesse afin de garantir le bon fonctionnement du service. Nous ne voyons pas de raison décisive de vous éloigner de cette position assumée.

Cette censure, si vous nous suivez, n'épuise pas les questions que soulève le litige. Nous avons hésité à vous proposer de régler l'affaire au fond. La discussion contentieuse s'étant cristallisée sur cette question de compétence, il nous semble à la réflexion préférable de permettre aux parties de poursuivre cette discussion devant les juges du fond. Ainsi que vous vous l'autorisez parfois afin d'éclairer utilement les juges de renvoi, vous pourriez néanmoins préciser, au stade de la cassation, comment s'articulent ces dispositions avec celles qui s'appliquent spécifiquement à la situation de M. H... et qui n'étaient pas en cause dans la décision A....

Le requérant se prévaut plus spécifiquement de l'article L. 721-3 du code de l'éducation, aux termes duquel le directeur de l'ESPE est nommé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale. Selon lui, ces dispositions spéciales doivent prévaloir sur les dispositions générales applicables aux professeurs certifiés.

La difficulté n'est, à notre avis, qu'apparente. M. H... est certes directeur de l'ESPE. Mais cette nomination n'a pas eu pour effet de le faire sortir du corps des professeurs certifiés. Nous l'avons déjà indiqué, il est constant qu'il n'a pas été détaché mais affecté en position normale d'activité au sein de l'ESPE. Conformément à une jurisprudence aussi ancienne que constante, ce n'est que s'il avait été placé en position de détachement que le ministre chargé de l'éducation et, par délégation, le recteur de l'académie, auraient été privés du pouvoir de le suspendre de ses fonctions (voyez en ce sens : CE, 13 juin 1947, R..., au Rec. p. 260 ; CE, 29 juillet 1950, G..., au Rec. p. 486 confirmé, plus récemment, par : CE, 29 janvier 1988, Z..., n° 58152, aux T. p. 869<sup>7</sup>)

---

<sup>7</sup> Mais les sanctions disciplinaires applicables à un fonctionnaire détaché ne peuvent être prises à son égard que par l'autorité compétente pour prononcer de telles sanctions contre les membres du corps dont il est issu (CE, 22 novembre 1968, *Chambre d'agriculture du Cher*, n° 64461, au Rec.).

Le pouvoir de nomination conféré conjointement aux ministres de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale par l'article L. 721-3 du code de l'éducation ne paraît donc pas de même nature que le pouvoir de nomination qui emporte, selon l'article 67 de la loi du 11 janvier 1984, attribution du pouvoir disciplinaire : il ne s'agit pas de nommer un fonctionnaire dans un corps mais simplement de l'affecter dans des fonctions particulières au sein du corps auquel il appartient déjà. La précision selon laquelle il a été suspendu de « *toutes ses fonctions* » prend ainsi tous son sens.

Avant de conclure, il nous faut encore dire un mot rapide des règles disciplinaires applicables aux personnels enseignants appartenant à l'enseignement supérieur. Il n'y a sur ce point aucune difficulté d'articulation. Si le requérant soutient qu'il était susceptible de faire l'objet d'une procédure devant la section disciplinaire du conseil académique de l'université à laquelle était rattachée l'ESPE, le dernier alinéa de l'article L. 952-7 du code de l'éducation réserve expressément l'application des règles propres aux corps dont ils sont issus en énonçant que : « *Les sanctions prononcées à l'encontre des enseignants par la section disciplinaire ne font pas obstacle à ce que ces enseignants soient traduits, en raison des mêmes faits, devant les instances disciplinaires prévues par les statuts qui leur sont applicables dans leur corps d'origine* ».

Nous croyons donc que le ministre est fondé à soutenir que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le recteur de l'académie de Caen ne détenait pas, par délégation du ministre chargé de l'éducation, le pouvoir de prononcer la suspension de M. H....

**PCMNC :**

- **à l'annulation de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêt attaqué,**
- **au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes**
- **et au rejet des conclusions présentées par M. H... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*