



TRIBUNE : UN NOUVEL ARSENAL POUR PROTEGER L'ENFANT VICTIME DE VIOLENCES

Suite à plusieurs affaires d'agressions sexuelles sur des mineurs au sein d'établissements scolaires, la loi du 14 avril 2016 a pour but de mieux protéger les mineurs victimes de violence.

Décryptage de cet arsenal législatif et réglementaire par le Bâtonnier Francis Lec, avocat-conseil national de la Fédération des Autonomes de Solidarité (FAS), et Roger Crucq, son Président.

Deux affaires d'agressions sexuelles sur des mineurs au sein d'établissements scolaires ont soulevé l'émotion publique ; l'une dans l'académie de Grenoble où le Recteur d'académie avait ignoré que le directeur d'école de Villefontaine, accusé en mars 2015 de viols sur plusieurs élèves, avait été condamné en juin 2008 pour détention d'image pédopornographique.

Une autre affaire dans l'académie de Rennes a relevé « des informations perdues » alors qu'en 2011, des poursuites avaient été engagées contre un professeur de sport pour atteinte sexuelle sur son fils et détention d'image pédopornographique en récidive.

Ces faits n'ont jamais abouti auprès des responsables de l'Education nationale qui en conséquence n'ont pris aucune mesure à l'égard de ces fonctionnaires.

Pour éviter que ne se reproduisent de tels dysfonctionnements, les ministres de la Justice et de l'Education nationale ont mis en œuvre la loi du 14 avril 2016 (partie n°1) qui a pour but de renforcer les dispositifs actuels et d'insérer un « contrôle pérenne ».

Le décret d'application du 18 mai 2016 (partie n°2) a démontré la volonté de l'Etat de renforcer rapidement la protection des mineurs victimes de toute violence.

Comme elle le fera pour la réforme du statut de la fonction publique, la Fédération des Autonomes de Solidarité (FAS) a, dès le mois de juin 2015, apporté sa contribution pour que les droits de la défense et la présomption d'innocence soient respectés (partie n°3).

Une circulaire du 24 septembre 2015 est venue préciser la mission des référents justice et Education nationale dont le rôle principal est de garantir l'application de la loi (partie n°4).

Les réserves des syndicats de magistrats ou de la commission des lois du Sénat seront prises en compte tout comme les recommandations essentielles du Conseil d'Etat (partie n°5). Le fonctionnement des commissions administratives académiques statuant en matière disciplinaire doit être amélioré (partie n°6), comme l'a révélé l'affaire de Villemoisson-sur-Orge.

1. La loi du 14 avril 2016 sur l'information de l'administration par l'institution judiciaire et la protection des mineurs

1.1. Une information pour quelles infractions ?

Les infractions concernées sont :

- toute violence à l'égard des mineurs mais aussi les infractions sexuelles, violentes ou commises contre les mineurs mentionnées à l'article 706-47 du Code de procédure pénale,
- le meurtre ou assassinat avec torture ou acte de barbarie ou commis en récidive,
- les viols, les agressions sexuelles et les atteintes sexuelles,
- les infractions de traite des êtres humains à l'égard d'un mineur de proxénétisme à l'égard d'un mineur ou de recours à la prostitution,
- la corruption du mineur, la pédopornographie, les propositions sexuelles à un mineur, la provocation à des mutilations sexuelles sur un mineur,
- les atteintes à la vie ou les violences commises sur les mineurs de 15 ans,
- le harcèlement sexuel est également visé ainsi que la cession de stupéfiants à un mineur.
- sont enfin concernés les actes de terrorisme tels que prévus à l'article 421-1 à 421-6 du Code pénal.

1.2. Une information obligatoire des Parquets vers l'Education nationale

L'article 1^{er} de la loi prévoit que le Ministère public **doit informer** par écrit l'administration des décisions rendues contre une personne qu'elle emploie. Il s'agit en particulier :

- de la condamnation même non définitive ;
- de la saisine d'une juridiction de jugement par le Procureur de la République ou par le juge d'instruction ;
- d'une mise en examen sous contrôle judiciaire.

Il est surtout précisé que le Ministère Public ne peut procéder à cette information que s'il estime que cette transmission est nécessaire, en raison de la nature des faits ou des circonstances de leur commission et pour mettre fin ou prévenir un trouble à l'ordre public ou pour assurer la sécurité des personnes ou des biens.

1.3. Une information facultative laissée à l'appréciation des Procureurs

En outre, le Procureur a **la possibilité** s'il l'estime opportun, de transmettre 3 types d'informations :

- il peut transmettre une information lorsque le fonctionnaire est entendu dans une audition libre ;
- il peut aviser qu'une personne est renvoyée ou citée à comparaître devant le tribunal correctionnel ou la Cour d'assises ;
- il peut, à l'issue d'une garde à vue, aviser l'Éducation nationale ou l'employeur de l'existence de cette garde à vue prononcée pour suspicion d'infraction à l'encontre de mineurs.

Dans ce dernier cas, une procédure particulière était prévue. Le Procureur devait soit directement, soit par visioconférence, recueillir les observations de la personne mise en garde à vue au sujet de la transmission de cette information. Cette dernière exigence ne figure malheureusement plus dans le décret d'application de la loi.

2. 18 mai 2016 : un décret d'application rapidement mis en œuvre sur l'information communiquée

2.1. Du contenu de l'information transmise

L'article 2 du décret souligne que l'information adressée par le Ministère public comporte :

- l'identité ;
- l'adresse de la personne ;
- la nature de la décision judiciaire ;
- la qualification juridique détaillée des faits reprochés ;
- leur date et le lieu de la commission ;
- la nature et le lieu d'exercice de l'activité professionnelle ou sociale ayant justifiée la transmission de l'information.

En cas de condamnation, même non définitive, de saisine d'une juridiction par le Parquet ou le juge d'instruction, de mise en examen, l'information peut être adressée d'office ou à la demande de l'administration.

Il peut être adressé alors copie de tout ou partie des pièces de la procédure utile, pour permettre à cette autorité de prendre les décisions relevant de sa compétence.

2.2. Les droits à l'information du fonctionnaire concerné par la communication du Parquet

Le Ministère Public informe sans délai la personne concernée de sa décision de transmettre l'information à son administration :

- en cas de poursuite, cette information est faite par une mention qui figure sur la citation directe ;
- en cas de mise en examen : cette information est donnée lors de la première comparution
- en cas de condamnation : cette information est faite oralement à l'issue de l'audience par le Procureur.

L'information est transmise à l'administration et le ministère public notifie **sans délai** à l'administration ou aux personnes l'issue de la procédure et informe la personne concernée de cette notification. Dans tous les cas, cette information se fait par l'envoi d'une lettre simple ou par la remise à la personne d'une copie pour information de l'avis transmis à son administration. Le décret précise enfin qu'en cas de poursuite ou de mise en examen, le défaut d'information de la personne ne constitue pas une cause de nullité de la procédure.

2.3. Des garanties d'effacement de l'information dans le dossier en cas de mise hors de cause

Le Ministère public a l'obligation de notifier à l'administration une décision définitive de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement qui concerne le fonctionnaire.

Le Parquet rappelle à l'administration son obligation de supprimer de tout dossier relatif à l'activité de la personne concernée les éléments d'information qui ont déjà été transmis.

Les informations qui figurent dans les documents écrits doivent être détruites, de même que celles qui figurent dans un traitement automatisé de données. Elles doivent alors être effacées.

Enfin, le fonctionnaire concerné est avisé par écrit par l'administration, de cette destruction ou de cet effacement.

2.4. Quelles professions et quelles activités visées par la loi ?

Le décret du 18 mai 2016, dans son article 3, publie la liste des professions et activités exercées par les personnes relevant de l'article 706-47-4 ainsi que celles des administrations devant être informées par le Ministère public :

- les écoles publiques ou privées sont concernées, les personnes exerçant une activité dans une école ou un établissement français scolaire à l'étranger ;
- les personnes exploitant les établissements d'activité physique, les personnes exerçant à titre rémunérées ou bénévoles des fonctions d'éducateurs sportifs ;
- les personnes exerçant une activité dans l'établissement ou service mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire ;
- les Préfets, les Recteurs comme les Présidents de Conseils départementaux sont directement concernés.

Sont visées par les dispositions légales les personnes exerçant l'activité d'assistant maternel, les personnes exerçant une activité dans l'établissement ou service d'enseignement d'éducation spéciale dans les centres d'actions médico-sociales, dans les établissements et services de santé, les personnes exerçant une profession de santé relevant du code de la santé publique.

Sont concernées les personnes exerçant une activité dans une structure culturelle (institution ou association culturelle).

Enfin sont visées les personnes exerçant une activité d'encadrement, d'activité d'éducation artistique et culturelle lorsque cette activité concerne ou est susceptible de concerner des mineurs.

3. La contribution de la Fédération des Autonomes de Solidarité Laïques (FAS) à l'élaboration de la loi

3.1. Rappel du principe de la présomption d'innocence auprès du Garde des Sceaux

A l'occasion de l'élaboration de la loi, la FAS s'est inquiétée de ce que le texte initial ne comportait pas d'information contradictoire du fonctionnaire à l'égard duquel la justice transmettait à son administration une information à caractère pénal de nature à entraîner à son égard une sanction ou une procédure disciplinaire.

C'est ainsi qu'à l'occasion de la signature de la convention de partenariat entre la FAS et l'autorité judiciaire intervenue au mois de juin 2015, le Président Roger Crucq a réaffirmé devant la Garde des Sceaux notre engagement pour protéger les mineurs contre toute violence, tout en veillant au respect de la présomption d'innocence qui, bafouée dans le passé, avait conduit au suicide de plusieurs enseignants injustement mis en cause dont le professeur Bubert dans le département de l'Aisne.

Il a rappelé la nécessité d'un débat contradictoire par une lettre qu'il lui adressait le 30 septembre 2015.

3.2. Assurer les droits de la défense par l'information obligatoire du fonctionnaire objet de l'information

Poursuivant sa volonté de participer à l'amélioration du texte, la FAS rencontrera le rapporteur de la loi Dominique Raimbourg et lui proposera de soutenir l'amendement suivant : « *le fonctionnaire concerné par la transmission d'une information ou d'un signalement le concernant en sera informé et son avis sera recueilli par son administration en présence de son conseil ou de la personne de son choix. Un débat contradictoire précédera toute mesure de suspension ou de sanction disciplinaire.* »

Satisfaction nous sera donnée en partie puisque la loi prévoit expressément que sans délai le fonctionnaire concerné doit être informé par écrit du contenu de l'information qui est transmise par le Procureur de la République à son administration.

La loi ne prévoit certes pas de débat contradictoire, comme cela nous paraissait indispensable, mais cette information donnée obligatoirement au fonctionnaire lui permettra de faire connaître au Parquet, comme à son administration, ses observations, le contenu de sa contestation par rapport au signalement qui aura été fait à son égard.

Au stade de cette nouvelle procédure, le rôle des Présidents des Autonomes et des avocats-conseil pourront être déterminants afin de prendre en charge les fonctionnaires concernés, les guider et assurer en cas de besoin leur défense.

4. Les référents Justice et Education, « nouveaux gardiens de l'application de la loi »

Sans attendre la loi ou le décret relatif à l'information de l'Education Nationale par l'autorité judiciaire concernant la protection des mineurs, une circulaire du 24 septembre 2015 sera adressée à tous les Parquets et aux académies pour généraliser la mise en place de référents justice auprès des recteurs et de référents éducation auprès de chaque Parquet.

4.1. Que concerne l'échange d'informations ?

Cet échange d'informations concerne :

- les élèves victimes ou mis en cause pour des faits commis dans le cadre scolaire ;
- les agents victimes ou mis en cause pour des fautes commises dans le cadre scolaire.

4.2. Quelle est la mission des référents justice auprès des recteurs d'académie ?

- Recueillir les informations transmises par l'autorité judiciaire ;
- vérifier la mise en œuvre des procédures administratives ;
- suivre les procédures judiciaires en cours en interrogeant les Parquets ;
- accompagner toute procédure de signalement.

4.3. Quelles infractions concernées par la transmission d'informations ?

L'ensemble des procédures diligentées pour des infractions commises au préjudice des mineurs et notamment les faits de violence volontaire, de pédopornographie et les infractions de violences sexuelles. Il concernera également les faits de provocation directe à des actes de terrorisme ou d'apologie publique de tels actes.

La transmission de l'information par le Parquet est obligatoire en cas de condamnation même non définitive, elle est laissée à l'appréciation des Procureurs en cas de garde à vue, voire de mise en examen. L'information transmise doit être objective, sans aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues. Elle peut comporter des éléments sur le contexte et les faits visés.

Les échanges d'information se feront principalement par courrier électronique et seront considérés comme confidentiels. Les personnes dépositaires de ces informations seront tenues au secret professionnel et relèveront des sanctions pénales prévues à cet effet en cas de manquement.

4.4. Un appel du Garde des Sceaux et de la Ministre de l'Education nationale pour la mise en œuvre stricte de cette circulaire

A l'occasion de la publication de la circulaire, celle-ci rappelle : « *la mise en œuvre de ces instructions constitue un enjeu essentiel pour le bon fonctionnement de nos services publics dont l'engagement pour la protection des mineurs ne saurait être mis en cause* ».

5. Les difficultés annoncées pour l'application de la loi

5.1. Les réserves des syndicats de magistrat

Loi, décret et circulaire ont fait l'objet de différents commentaires émanant notamment de syndicat de magistrats.

Les réticences viennent notamment de la **Présidente du Syndicat de la Magistrature** qui considère que : « signaler dès l'engagement de procédure judiciaire, c'est une atteinte à la présomption d'innocence » (cf. article dans Libération du 5 avril 2016).

Ce magistrat s'inquiète également de ce que la liberté d'information laissée à l'initiative de chaque Procureur de la République dans les tribunaux de grande instance ou les Cours d'appel de France constitue une rupture de l'égalité des citoyens devant la loi, chaque tribunal ayant ses jurisprudences et habitudes en fonction des chefs de juridiction qui le dirigent.

Enfin, d'autres magistrats, par la voie de l'**Union Syndicale des Magistrats**, pointent l'obstacle sur la communication elle-même ; le logiciel informatique CASSIOPEE, qui enregistre les procédures, aurait ses limites voire des insuffisances.

Enfin, la nomination dans chaque Parquet d'un référent éducation pour favoriser les transmissions d'information voulues par la loi, s'est effectuée sans la nomination de magistrats supplémentaires.

5.2. Des appréhensions relayées par la Commission des lois du Sénat

De son côté, la commission des lois du Sénat réunie le 16 juin 2016 a souligné que la communication d'informations après une reconnaissance de culpabilité ne posait pas de difficultés, elle s'est toutefois interrogée sur le bienfondé d'une transmission portant sur les procédures en cours qui heurte directement le principe constitutionnel de la présomption d'innocence.

Après en avoir longuement débattu, la Commission a accepté le principe d'une communication au stade de la mise en examen ou de la saisine d'une juridiction de jugement, **à la condition expresse que celle-ci soit assortie de réelles garanties pour la personne concernée (droit de présenter des observations, obligation de confidentialité pour les personnes destinataires de l'information, faculté de recours auprès du Président de la juridiction dans le cas où le Parquet omet d'informer l'administration d'une décision favorable à l'intéressé, etc.)**.

En revanche, la Commission des lois a considéré unanimement que le texte portait une atteinte excessive à la présomption d'innocence en autorisant le Procureur de la République à informer l'administration à l'issue d'une garde à vue ou d'une audition libre qui constituerait un stade trop précoce d'information et s'effectuerait dans un cadre procédural non contradictoire, ne permettant pas à la personne mise en cause de bénéficier de ses droits à la défense.

5.3. Des recommandations importantes du Conseil d'Etat en forme d'apaisement

Lors des débats parlementaires, la Ministre de l'Education nationale a répondu à toutes ces appréhensions et critiques et a fait référence pour cela à **l'avis du Conseil d'Etat en date du 19 novembre 2015** sur la nécessité de protéger à la fois les mineurs, tout en ne portant pas atteinte à la présomption d'innocence.

Selon cet avis, le Conseil d'Etat : « estime nécessaire qu'après audition de la personne, que ce soit en garde à vue ou que ce soit dans les conditions de l'audition libre, il ne soit possible au Ministère public d'informer l'autorité administrative compétente que s'il estimait comme pour une mise en examen, qu'il existe des indices graves et concordants rendant vraisemblables que la personne a commis ou tenté de commettre une des infractions énumérées. »

5.4. Le fonctionnement des commissions paritaires académiques disciplinaires remis en question après l'affaire de Villemoisson-sur-Orge

● Saisine d'urgence de l'Inspection Générale par la Ministre

Le 20 février 2016, la Ministre de l'Education nationale chargeait d'une mission l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale afin d'établir comment un enseignant condamné pour des faits graves par un jugement définitif, avait pu échapper à toute sanction disciplinaire et continuait à exercer en contact direct avec des mineurs.

Cette affaire éclatait alors qu'un professeur de mathématique du collège Blaise Pascal de Villemoisson-sur-Orge était, le 18 février 2016, placé sous mandat de dépôt pour agression sexuelle. A cette occasion, l'opinion apprenait que ce fonctionnaire, alors qu'il se trouvait en Grande Bretagne, avait en 2006 été condamné à une peine de 15 mois de prison pour agression sexuelle sur mineur et voyeurisme.

Plus stupéfiant pour la ministre était de constater qu'à l'époque de ces faits, la Commission administrative paritaire académique de Versailles s'était réunie en formation disciplinaire et avait proposé, à l'unanimité, qu'aucune sanction ne soit prononcée contre l'enseignant, avis qu'a suivi le Recteur.

Au terme de leur mission, les inspecteurs généraux, dans un style très diplomatique, exonéreront la Commission disciplinaire et le recteur d'académie d'avoir commis « une erreur d'appréciation » qu'il était très tentant de leur reprocher.

Selon les inspecteurs, le dossier soumis présentait des « fragilités bien exploitées par l'avocat » qui ébranlera la conviction de la commission paritaire qui considérera que le doute devait profiter à l'accusé.

● Les Inspecteurs généraux préconisent plusieurs recommandations :

- s'assurer que les Procureurs de la République transmettent des éléments nécessaires pour éclairer les délibérations des formations disciplinaires
- appeler l'attention des recteurs sur la nécessité de présider personnellement les commissions administratives paritaires
- information systématique l'administration centrale avant de prendre ou non une sanction !

La loi du 14 avril 2016 relative à l'information par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs, la mise en place d'un partenariat renforcé avec la nomination de référent justice et éducation prévue par la circulaire du 16 septembre 2015, l'instruction ministérielle du 25 mars 2016 permettant le contrôle des antécédents judiciaires des agents, devraient, pour l'avenir, anéantir le renouvellement de telle situation.

Le rapport de l'Inspection générale aurait pu cependant pointer le fonctionnement même des commissions qui sont source d'erreurs de fait et de droit.

● Le colloque prémonitoire de la Fédération des Autonomes

Lors de son colloque sur les procédures disciplinaires, la FAS avait considéré qu'il existait, pour le fonctionnement de ces commissions, une anomalie juridique en ce que l'administration était chargée de l'instruction du dossier, réclamait des sanctions et présidait la séance.

La FAS avait pointé cette confusion qui nuit à la recherche de la vérité et souligné la nécessité de faire présider les commissions paritaires disciplinaires par un magistrat.

Comme cela se pratique dans d'autres administrations de l'Etat ou des collectivités territoriales, ces procédures disciplinaires devraient être présidées par un magistrat ; si tel avait été le cas dans l'affaire de Villemoisson-sur-Orge, ce magistrat n'aurait pas manqué de relever « les fragilités du dossier » et n'aurait pas manqué d'ordonner un complément d'information pour les combler et permettre aux membres de la Commission d'être davantage éclairés sur la décision à prendre.

Cela aurait évité une mise en cause du recteur de Versailles dont l'implication et l'engagement pour la défense des mineurs ont été soulignés par les Inspecteurs généraux.

A souligner que le nouveau statut de la fonction publique adopté en juin 2016 par le Parlement n'a pas tiré les leçons de l'affaire de Villemoisson-sur-Orge et aucune modification, notamment sur la présidence de ces commissions, n'a été débattu.

6. Conclusion provisoire

La protection des mineurs, victimes de violence de celles et ceux qui en ont la garde dans le cadre de leur mission éducative, bénéficient désormais d'un arsenal législatif et réglementaire précis et unanimement salué.

S'agissant des fonctionnaires de l'Éducation nationale, ils se voient également rappeler au respect des valeurs fondamentales communes aux agents de la fonction publique, définie à l'article 1^{er} de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires adoptée elle aussi le 20 avril 2016.

Il conviendra cependant d'être plus que jamais vigilant sur les mises en cause injustifiées et déterminées pour que les préconisations relatives à l'écoute de l'enfant, faites au lendemain de l'affaire d'Outreau, soient enfin mises en œuvre.

Le rôle des Présidents d'Autonomes et de leurs avocats-conseil sera plus que jamais déterminant auprès des nouveaux référents justice et éducation saisis dans le cadre des deux conventions ratifiées par le Président Roger CRUCQ avec l'Éducation nationale et l'autorité judiciaire.

Francis Lec, Avocat-conseil national

Roger Crucq, Président de la FAS & USU