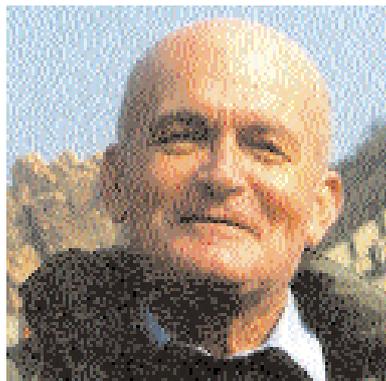


LA JUSTICE ADMINISTRATIVE  
VUE PAR...

ACTUALITÉ

Premier bilan de la loi  
sur les signes religieux à l'école

Thierry-Xavier Girardot

*Directeur des affaires juridiques au Ministère de l'éducation nationale,  
de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Jacky Simon

*Médiateur de l'éducation nationale*

L'école n'échappe pas à la tendance générale consistant à demander aux juridictions administratives de trancher des conflits de toute nature, voire de jouer un rôle de régulateur qui n'est pas le leur. Il en résulte un gaspillage d'énergie et de fonds publics et souvent une grande déception de requérants qui s'estiment incompris. Par ailleurs, la plus grande rapidité dans le traitement de certaines requêtes grâce aux procédures de référé de la loi de 2000 incite nos concitoyens à recourir davantage au juge administratif.

L'incompréhension des décisions prises est une cause majeure de saisine et, pour près de 50 % des réclamations traitées par le médiateur de l'éducation nationale et les médiateurs académiques, une information claire de la part du décideur aurait pu éviter la tentation inutile du recours au juge. De même, certaines décisions de justice sont difficilement compréhensibles par un citoyen ordinaire. Une autre cause a trait aux malfaçons juridiques générées par une institution qui, bien qu'en progrès, s'en remet à l'interprétation des juges, alors que le citoyen réclame rapidité et sécurité.

Rigueur, clarté des normes, explication, lisibilité sont autant de principes communs aux juridictions administratives et au système éducatif. Ainsi, chaque institution devrait se recentrer sur ses missions essentielles et faire sien ce proverbe chinois : « *L'État est bien administré quand l'escalier de l'école est usé et que l'herbe croît sur celui du tribunal* ». ●

La rentrée 2005 marque le début de la seconde année d'application de la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. C'est aussi l'occasion de dresser un premier bilan.

La plupart des élèves se sont spontanément conformés à la loi. Alors que l'on avait compté plus de 1500 signes ostensibles d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires publics au cours de l'année 2003-2004, le nombre de cas recensés à la rentrée 2004 s'élevait à un peu plus de 600 seulement. Après une ou deux semaines de dialogue entre les chefs d'établissements, les élèves et leurs familles, le nombre d'élèves concernés est rapidement retombé à une centaine. Au bout du compte, l'administration scolaire a convoqué 48 conseils de discipline aboutissant à 47 décisions d'exclusion définitive et à une décision d'exclusion avec sursis pour une élève qui s'était engagée, au cours de la procédure devant le conseil de discipline, à se conformer à la loi. Ce nombre relativement faible est une source de satisfaction pour

l'institution scolaire car il montre que la loi a été comprise et acceptée.

Les jugements rendus ont dissipé les principales interrogations entretenues sur la portée de la loi. Sur les 28 recours formés contre des décisions d'exclusion, 26 ont été jugés par les tribunaux administratifs avant la rentrée 2005, trois affaires ayant même été jugées en appel. Toutes ces décisions ont confirmé l'interprétation faite par l'administration de la notion de signe manifestant ostensiblement une appartenance religieuse : entre dans cette catégorie toute tenue dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse. On peut ainsi constater que la notion de signe « ostensible », qui avait suscité de longs débats au moment de l'adoption de la loi, n'a jusqu'ici pas donné lieu à des difficultés d'application.

Dans un certain nombre de cas, les élèves avaient persisté dans leur attitude en espérant que les tribunaux contrediraient l'interprétation de la loi faite par l'administration. Les décisions rapides des tribunaux ont permis de lever la plupart des interrogations et de clarifier le nouveau cadre juridique. ●



## Laïcité à l'école

Compte tenu de l'intérêt qui s'attache au respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires publics français, la sanction prononcée à l'égard d'un élève qui ne se conforme pas à l'interdiction légale du port de signes manifestant ostensiblement une appartenance religieuse n'entraîne pas une atteinte excessive à la liberté de pensée, de conscience et de religion et n'est donc pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Sont reconnus comme de tels signes, notamment, un sous-turban ou keshi sikh, un foulard ou un bonnet conservé pendant les cours pour se conformer à une prescription religieuse. (CAA de Paris, 19 juillet 2005 ; TA de Strasbourg, 25 juillet 2005 ; TA de Lyon, 23 juin 2005) ●

## Sex-shops

Même dans l'hypothèse où un projet d'installation d'un sex-shop ne tombe pas sous le coup des interdictions prévues par la législation de protection des mineurs, un maire peut, en vertu de ses pouvoirs de police générale, refuser l'ouverture d'un tel établissement lorsqu'il présente, en raison des circonstances locales, des dangers particuliers pour la jeunesse ou pour la tranquillité de la population. (Conseil d'État, juge des référés, 8 juin 2005, Commune de Houilles, n° 281084) ●

## Financement de la production cinématographique (suite)

Le juge d'appel confirme que l'agrément du Centre national de la cinématographie ne pouvait être accordé, au titre du film « Un long dimanche de fiançailles », à la société 2003 Productions, contrôlée par des actionnaires non européens. En revanche, contrairement à ce qu'avait jugé le tribunal administratif, il reconnaît la légalité de l'agrément délivré au titre du film « L'ex-femme de ma vie », certes co-produit par la même société 2003 Productions mais pour lequel l'agrément n'avait été délivré qu'aux co-producteurs remplissant les conditions légales. (CAA de Paris, 31 mai 2005, Société 2003 Productions et Centre national de la cinématographie, n° 05PA00028 et autres ; 21 juillet 2005, mêmes requérants, n° 04PA03844 et autres) ●

# Installations classées et protection de l'environnement

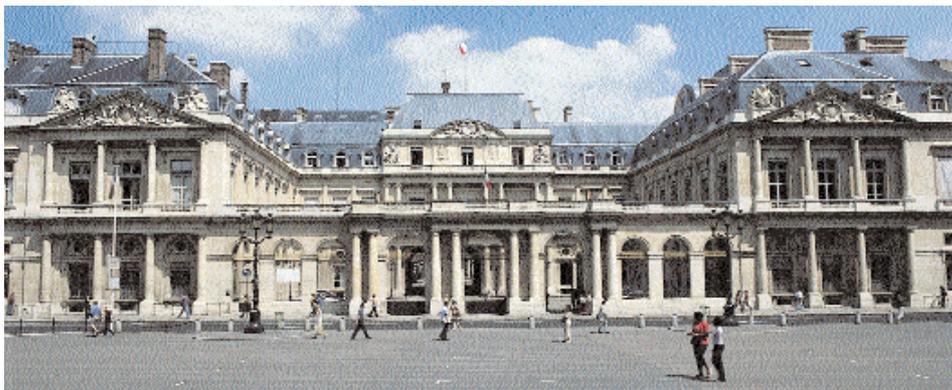
Conseil d'État, assemblée, 8 juillet 2005, Société Alusuisse-Lonza-France, n° 247976



© Photodisc

**L**e droit de l'environnement impose aux exploitants d'une installation classée de prendre les mesures nécessaires à la remise en état du site après la ces-

sation de l'activité. Lorsque l'exploitant, son ayant droit ou la personne qui s'est substituée à lui ne s'acquittent pas de leur obligation, le préfet peut faire procéder d'office et à leurs frais à la remise en état du site. L'assemblée du contentieux du Conseil d'État vient de rappeler que le préfet peut exercer à toute époque ce pouvoir qui l'habilite à prendre les mesures nécessaires à la remise en état du site. En revanche, elle juge que la charge financière de ces mesures ne peut plus être imposée à l'exploitant après l'expiration d'un délai de trente ans suivant la cessation de l'exploitation. Sans appliquer directement la prescription trentenaire prévue par l'article 2262 du code civil, le Conseil d'État dégage donc, dans cette matière des installations classées, un nouveau principe général du droit, dont les dispositions du code civil s'inspirent et qui permet de renforcer la sécurité juridique. ●



Photographe Jean-Pierre DELAGARDE

## Sanction du retard à prendre des décrets d'application

Conseil d'État, 27 juillet 2005, Syndicat national des pharmaciens praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires et autre, n° 270327 ; Association Bretagne Ateliers, n° 261694

**D**eux décisions rendues le 27 juillet 2005 par le Conseil d'État rappellent fermement les obligations incombant au pouvoir réglementaire. La première, constatant l'abstention du gouvernement de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures réglementaires d'application de certaines dispositions de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, juge cette inaction illégale et, surtout, enjoint au gouvernement de prendre les mesures nécessaires dans un délai de 6 mois sous peine d'avoir à s'acquitter d'une astreinte de 500 euros par jour de

retard. Par la seconde décision, le Conseil d'État rappelle que l'inaction du pouvoir réglementaire peut également engager la responsabilité de l'État. En l'espèce, l'association Bretagne Ateliers, gestionnaire d'un atelier protégé, avait dû verser à ses salariés handicapés des accessoires de salaires dont la charge serait revenue à l'État si les décrets d'application de la loi avaient été pris dans un délai raisonnable. Le juge considère que l'association a subi un préjudice direct et certain et doit recevoir une indemnisation correspondant aux sommes qu'elle a dû verser à ses salariés. ●

# Réformes de procédure

Le code de justice administrative a été modifié cet été par un nouveau décret, en date du 28 juillet 2005, qui comporte deux principales nouveautés.

En premier lieu, le décret élargit, dans deux directions, la possibilité donnée à un juge de statuer seul par voie d'ordonnance, de façon à pouvoir juger plus rapidement les affaires qui ne présentent aucune difficulté juridique.

Le premier domaine concerne les requêtes relevant d'une série. En effet, les juridictions administratives sont souvent confrontées à un très grand nombre de requêtes similaires, par exemple quand plusieurs milliers de fonctionnaires attaquent le refus d'un même avantage qui leur a été opposé par leur administration. Pour ces affaires, le recours aux ordonnances, possible depuis 1995, est simplifié et les dispositions applicables sont clarifiées. Désormais, elles pourront être réglées par ordonnance, dès lors qu'une décision « tête de série » a été rendue par la juridiction elle-même ou par le Conseil d'État et que toutes les questions de droit, de qualification juridique et d'appréciation des faits ont déjà été tranchées ; le travail du juge consiste alors uniquement, pour chaque cas individuel, à vérifier l'exactitude matérielle des faits invoqués.

La seconde hypothèse concerne spécifiquement la procédure d'admission des pourvois en cassation devant le Conseil d'État. Le décret introduit, de façon mesurée et pour les affaires les plus simples, la possibilité de statuer



Photographe Jean-Pierre DELAGARDE

par ordonnance dans cette procédure qui permet de décider si la requête sera instruite ou si, en raison de l'absence de moyens sérieux, elle peut être rejetée sans qu'il soit besoin d'inviter l'autre partie à produire.

En second lieu, le décret donne compétence au Conseil d'État, en premier et dernier ressort, pour juger les actions en responsabilité dirigées contre l'État pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative. Il est, en effet, opportun que de tels litiges trouvent rapidement un règlement définitif, pour éviter que se noue un nouveau contentieux sur la durée de l'instance. En outre, la compétence directe du Conseil d'État évitera le renvoi de la requête à un autre tribunal administratif que celui normalement compétent, comme tel était souvent le cas pour « dépayser » le dossier.

Enfin, elle permettra d'unifier les appréciations sur le caractère excessif de la durée d'un litige, qui doivent tenir compte de l'ensemble de la procédure, y compris devant le juge d'appel et le juge de cassation. ●

## RÉSULTATS

### Le transfert de l'appel des reconduites à la frontière

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, ce sont les cours administratives d'appel, et non plus le Conseil d'État, qui sont compétentes pour juger les appels des jugements de tribunal administratif statuant sur la légalité d'arrêtés préfectoraux ordonnant la reconduite à la frontière d'étrangers en situation irrégulière. En un semestre, du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2005, les cours ont enregistré 2 400 appels, soit presque autant que les 2 600 appels enregistrés au Conseil d'État sur l'ensemble de l'année 2004. Cette progression s'explique en grande partie par l'augmentation du nombre de jugements rendus en la matière par les tribunaux administratifs, qui est passé de 5 700 au 1<sup>er</sup> semestre 2004 à 10 600 au 1<sup>er</sup> semestre 2005, soit une augmentation de 86 %. Mais le taux d'appel a également augmenté, pour atteindre 23 %, du fait notamment de la plus grande proximité du juge.

Quant au Conseil d'État, il demeure saisi des appels enregistrés avant la fin de l'année 2004. Au 31 juillet, il lui restait encore à juger 1 200 affaires, qui feront pour la plupart l'objet d'une décision juridictionnelle d'ici la fin de l'année. ●

## PUBLICATION

### Un guide pour mieux rédiger lois et décrets

Ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, clairs et solides, telle doit être l'ambition des légistes et des administrateurs. Au service de cet objectif consensuel mais souvent méconnu, le Conseil d'État et le secrétariat général du Gouvernement viennent de réaliser un *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*. Ce manuel de « légistique » est destiné à tous ceux qui participent ou s'intéressent à l'élaboration des normes. Il doit devenir un outil de référence, comme l'était la circulaire du secrétaire général du

Gouvernement traitant du sujet – dite « circulaire rouge » ou « circulaire Steinmann » pour les spécialistes – qui a joué ce rôle pendant plus de 30 ans.

Riche d'une centaine de fiches, le guide énonce et illustre, par des exemples et des contre-exemples, les techniques de conception et de rédaction et les principes juridiques qui inspirent celles-ci. Il rappelle également les règles de procédure.

Le guide, édité par la Documentation française, est également disponible en ligne sur le site Légifrance ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)). ●





## Canada

Au Canada, il existe un seul ordre de juridiction, organisé en quatre niveaux du fait de la nature fédérale de l'État. À la base, les cours provinciales se composent généralement de plusieurs sections, en fonction de la nature des litiges ; il existe également une juridiction spécialisée, la cour canadienne de l'impôt.

Au sommet de la pyramide juridictionnelle, la Cour suprême, composée de neuf juges, est juge d'appel des cours d'appel provinciales et territoriales et de la cour d'appel fédérale. Elle accorde ou refuse l'autorisation de faire appel en fonction de l'importance de l'affaire et statue en dernier recours en matière constitutionnelle, administrative, pénale et civile.

Le Gouvernement fédéral peut en outre soumettre à la Cour « toute question importante de droit ou de fait », y compris des questions de constitutionnalité ou d'interprétation des textes législatifs. Ses avis sont publiés et ont une autorité comparable à celle de décisions juridictionnelles. ●



## Autriche

En Autriche, c'est la Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof) qui garantit depuis 1876 le respect de la légalité par l'administration.

En vertu de la Constitution fédérale, elle a compétence pour connaître des recours dirigés par les individus contre les décisions administratives, en cas de méconnaissance de leurs droits ; elle a alors le pouvoir d'annuler la décision prise. En cas de carence de l'administration, elle statue sur l'affaire elle-même. La loi ouvre enfin à certaines institutions la possibilité d'un recours fondé sur l'illégalité « objective » d'une décision.

La Cour, composée de 63 membres et organisée en 21 chambres de trois ou cinq juges selon la difficulté des dossiers, connaît d'environ 7000 affaires par an, sur lesquelles elle statue en premier et dernier ressort. Elle ne dispose pas d'attributions consultatives. ●

### LA LETTRE

**Président du Comité de rédaction :** Bernard Stirn -  
**Directeur de publication :** Pascale Fombeur -  
**Comité de rédaction :** Pierre-François Racine, Claire Landais, Célia Vérot, Mathieu Herondart, André Schilte, Odile Piérart, Isabelle Schwartz.  
**Secrétaire de rédaction :** Xavier Catherine  
**Conseil d'État :** 1, Place du Palais Royal 75001 Paris - Tel. : 01 40 20 80 00 - Mèl : lja@conseil-etat.fr  
**Conception et Réalisation :** Desgrandchamps  
N° ISSN : 1760-4915.

## Unification du contentieux post-transfusionnel

La question de savoir s'il faut s'adresser au juge administratif ou au juge judiciaire pour obtenir une indemnisation en cas de contamination par le virus de l'hépatite C ou par le VIH à la suite d'une transfusion appelle désormais une réponse simple. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 2005, prise sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, attribue en effet compétence aux seules juridictions administratives pour connaître de tous les contentieux post-transfusionnels, quelle que soit la date de la transfusion. La seule exception concerne les demandes faisant l'objet d'une instance déjà pendante devant une juridiction judiciaire à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance. L'unification de la compétence pour ces affaires sensibles et souvent délicates présente le double intérêt d'une simplification pour le justiciable et d'une sécurité juridique renforcée en raison de la plus grande homogénéité des décisions qui seront prises par un même ordre de juridiction. ●

## Les commissaires enquêteurs

Chargés de conduire les enquêtes publiques dans des domaines très variés (déclarations d'utilité publique, plans locaux d'urbanisme...), les commissaires enquêteurs doivent jouir d'une indépendance incontestable, tant à l'égard des autorités publiques que des groupes de pression. Le législateur a ainsi exigé que, dans la quasi-totalité des cas, ils soient désignés par le président du tribunal administratif. Celui-ci opère son choix au sein d'une liste départementale établie chaque année par une commission qu'il préside.

Des formations sont organisées sur les différentes questions juridiques ou techniques que les commissaires enquêteurs sont susceptibles de rencontrer.

Enfin, le président du tribunal administratif fixe la rémunération du commissaire enquêteur en fonction de la difficulté de l'enquête et de la qualité du rapport. Le paiement est effectué par l'intermédiaire d'un compte spécifique de la Caisse des dépôts et consignations, pour éviter un paiement direct par le maître d'ouvrage. ●

### SUR LE NET

Pour tous ceux qui n'auraient pas pu profiter des Journées du Patrimoine, les 17 et 18 septembre, pour visiter le Palais Royal, le site internet du Conseil d'État propose une visite guidée du Palais Royal, de la salle Napoléon, salle de travail qui fut un temps la salle à manger du prince Napoléon, à la salle du contentieux, à l'emplacement de l'ancienne salle de spectacles construite en 1640 pour Richelieu ([www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), Histoire et patrimoine : Visite guidée du Palais Royal). ●

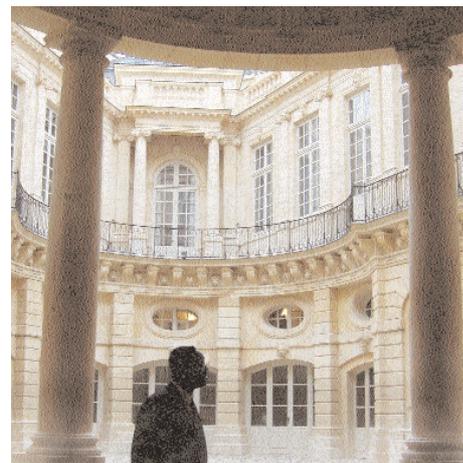
### AGENDA

## Les Mardis de l'Hôtel de Beauvais

Créés à l'initiative de la Cour administrative d'appel de Paris, ils donnent l'occasion à des personnalités issues du monde juridique, économique ou financier de réfléchir et de débattre sur des thèmes d'actualité.

Au programme de l'année 2005-2006 :

- > le 4 octobre 2005 : Jacques Pélissard, président de l'Association des Maires de France, et Christian de Gournay, président de la Cogedim, *Construction et environnement, quels enjeux ?*
- > le 22 novembre 2005 : Maître Alain Bensoussan, *Nouvelles technologies et protection de la vie privée.*
- > le 17 janvier 2006 : Melchior Wathelet, professeur de droit européen, *Jusqu'où peut aller la Cour de justice en matière fiscale ?*



- > le 21 mars 2006 : Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, *Services publics et concurrence.*
- > le 9 mai 2006 : Daniel Bouton, président de la Société Générale. ●