

N° 22NC01337 Ministre de l'éducation c/ Association Vision
N°22NC01342 Association Vision c. / Ministre de l'enseignement

1^{ère} chambre

Audience du 7 novembre 2024

CONCLUSIONS

Sandrine Antoniazzi, rapporteure publique

L'association Vision, association de droit local alsacien-mosellan, qui a déjà été autorisée à ouvrir une école élémentaire, un collège et un lycée, a sollicité, le 5 février 2021, l'autorisation d'ouvrir à Strasbourg une école maternelle privée hors contrat « Eyyub Sultan », ainsi que l'autorisation de la diriger au profit de Mme E. et l'autorisation d'y enseigner au profit de Mme B.

Toutefois, par un arrêté du 30 mars 2021, le préfet du Bas-Rhin a rejeté l'ensemble de ces demandes au motif que M. Sahin, président de l'association et porteur du projet en cause, ne remplissait pas les exigences de « bonne vie et mœurs » énoncées par les dispositions des articles 4 et 7 de l'ordonnance du Chancelier de l'Empire du 10 juillet 1873.

Par un jugement du 23 mars 2002, le tribunal administratif de Strasbourg a annulé cet arrêté en son article 1^{er} et a rejeté le surplus des conclusions de la demande de l'association Vision, et notamment ses conclusions à fin d'injonction, en son article 2.

Par deux requêtes distinctes, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse vous demande l'annulation de l'article 1^{er} du jugement tandis que l'association Vision vous demande l'annulation de son article 2.

Compte tenu du lien entre ces deux requêtes, qui sont dirigées contre le même jugement, nous prononcerons des conclusions communes.

I. Commençons par l'examen de la régularité du jugement, qui n'est contestée que par l'association Vision.

A. Tout d'abord, conformément à la jurisprudence Mme D. (CE, 15 mars 2000, Mme D., n° 185837, B), vous pourrez constater qu'est inopérant le moyen tiré de ce que le tribunal n'a pas communiqué à son adversaire le mémoire que l'association Vision avait produit le 29 décembre 2021, cette circonstance n'étant susceptible d'affecter le caractère contradictoire de la procédure qu'à l'égard de l'Etat, qui du reste ne s'en plaint pas.

B. De plus, contrairement à ce que soutient l'association requérante, le tribunal n'était pas tenu de reporter la clôture de l'instruction, initialement fixée au 30 novembre 2021, la communication du mémoire du préfet du Bas-Rhin effectuée le 1^{er} décembre suivant ayant eu pour effet d'entraîner automatiquement cette réouverture et le président de la formation de jugement n'étant pas tenu de clore à nouveau par ordonnance l'instruction ainsi rouverte dès lors que le délai qui restait à courir jusqu'à la date de l'audience permettait l'intervention de la clôture automatique trois jours francs avant l'audience prévue par l'article R. 613-2 du code de justice administrative (CE, 23 juin 2014, Société Deny All, n° 352504, A).

C. Enfin, si en application de la jurisprudence Eden du Conseil d'Etat (Section, 21 décembre 2018, n° 409678, A), lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée, ce dernier n'est toutefois tenu de se prononcer explicitement que sur le moyen qu'il retient pour annuler la décision attaquée, son jugement écartant ainsi nécessairement les moyens qui assortissaient la demande principale.

Par conséquent, les premiers juges n'ont pas commis d'irrégularité en se bornant, dans les motifs de leur jugement, à se prononcer sur le seul moyen qu'ils ont accueilli, ces derniers ayant écarté par préterition les autres moyens, et notamment ceux susceptibles de faire droit aux conclusions d'injonction présentées par l'association requérante.

II. Poursuivons avec l'examen du bien-fondé du jugement attaqué.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, un rappel du cadre juridique spécial applicable en Alsace-Moselle s'impose.

Les dispositions régissant l'enseignement applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle sont issues de la loi d'Alsace-Lorraine du 12 février 1873 sur l'enseignement, pour l'exécution de laquelle a été prise l'ordonnance du Chancelier de l'Empire du 10 juillet 1873.

Cette législation spéciale a été maintenue en vigueur par les lois du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine et du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin et de la Moselle, sans qu'une publication au Journal officiel de la République française ne soit nécessaire, non plus qu'une traduction officielle en français de ces dispositions rédigées en allemand, (CE, 6 avril 2001, Syndicat national des enseignements du second degré (SNES), n°219379, 221699, 221700, A ; CE, Section, 10 décembre 1937, E., n° 54526, A).

Les premiers juges ont annulé l'arrêté en litige au motif qu'il se fondait sur les dispositions, notamment les articles 4 et 7 de l'ordonnance du Chancelier de l'Empire du 10 juillet 1873, qui portent atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, faute d'avoir fait l'objet d'une traduction officielle en langue française.

Ils ont fait application d'un arrêt de votre de Cour du 9 juillet 2020 (Association d'éducation populaire de l'école Notre Dame de la Sainte Espérance à Mulhouse n° 18NC01505, en C+), qui a retenu l'inconstitutionnalité de l'article 9 de l'ordonnance du Chancelier du 10 juillet 1873, relatif aux conditions d'engagement d'un maître dans une école, faute d'avoir fait l'objet d'une traduction officielle alors que l'article 2 de la Constitution dispose que la langue de la République est le français.

Cet arrêt applique lui-même la solution dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 novembre 2012, M. Christian S., n° 2012-285 QPC admettant que le moyen tiré de l'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi qui résulte de l'absence de version officielle en langue française d'une disposition législative est susceptible d'être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité, contrairement, ainsi qu'il a l'a rappelé, au moyen tiré de la méconnaissance de cet objectif, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789.

Toutefois, comme vous le savez, il n'appartient pas au juge administratif d'examiner la constitutionnalité de disposition de nature législative, une telle contestation ne pouvant être portée que dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (CE, 6 novembre 2019, Fédération des entreprises de portage salarial, n° 412051, B ; CE, 27 octobre 2011, CFDT et autres, n° 343943, B).

Les articles 4 et 7 contestés en l'espèce sont issues d'une ordonnance du Chancelier de l'Empire du 10 juillet 1873, dont il faut déterminer la place dans la hiérarchie des normes.

Ainsi que le rappelait la rapporteure publique, Mme Mignon, dans ses conclusions sous l'affaire déjà évoquée « Syndicat national des enseignements du second degré (SNES) » du 6 avril 2001, « les dispositions du droit local alsacien-mosellan sont du niveau législatif, lorsqu'elles portent sur des matières figurant à l'article 34 de la Constitution. Si tel n'est pas le cas, elles sont du niveau réglementaire. Toutefois, le gouvernement doit emprunter, pour les modifier, la procédure prévue par l'article 37-2 de la Constitution s'agissant de textes de forme législative intervenus dans les matières réglementaires antérieurement à la promulgation de la Constitution du 4 octobre 1958 ».

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe notamment les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et détermine les principes fondamentaux de l'enseignement.

L'article 1^{er} de la loi d'Alsace-Lorraine du 12 février 1873 sur l'enseignement précise que tout ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire est placé sous la surveillance et la direction des autorités de l'Etat./ Les dispositions existantes relatives à la surveillance locale de l'enseignement primaire resteront en vigueur jusqu'à nouvel ordre./ L'autorisation de l'Etat est nécessaire : 1° Pour donner l'enseignement à titre professionnel ou dans un but lucratif ; 2° Pour ouvrir une école ; 3° Pour engager un maître dans une école. L'article 4 de cette même loi prévoit que le Chancelier de l'Empire est autorisé à édicter des règlements sur les examens à subir et les conditions à remplir par les maîtres.

L'article 7 de l'ordonnance du Chancelier de l'Empire du 10 juillet 1873, prise pour l'exécution de la loi du 12 février 1873 sur l'enseignement, prévoit, que l'autorisation d'ouverture d'une

école doit être demandée à l'autorité sous la surveillance et la direction de laquelle est placée cette école et que le demandeur doit apporter les pièces justificatives constatant l'âge, les bonnes vie et mœurs et la nationalité allemande du propriétaire et du chef d'établissement ainsi que leurs diplômes et tous autres certificats de capacité.

L'article 4 de cette même ordonnance indique que toute personne désireuse d'ouvrir une école doit être âgée de vingt-cinq ans, être de bonne vie et mœurs, être de nationalité allemande, posséder la langue allemande et justifier qu'il est capable de diriger une école de la catégorie dont il s'agit.

Nous ne pensons pas que la circonstance que cette ordonnance a été adoptée pour l'application de la loi, à une période largement antérieure à notre Constitution actuelle, donne un caractère réglementaire à ces dispositions. Il faut selon nous déterminer si le contenu de ces dispositions relève aujourd'hui du domaine de la loi ou du règlement.

Le CE a déjà jugé que les dispositions de l'article 10A de la même ordonnance, qui prévoient l'obligation d'assurer un enseignement religieux dans toutes les écoles des trois départements d'Alsace-Moselle, constitue une règle de valeur législative (CE, 6 avril 2001, Syndicat national des enseignements du second degré (SNES), n°219379, 221699, 221700, A).

Il nous semble qu'il en va de même pour les dispositions des articles qui nous intéressent ici, qui fixent les conditions de délivrance de l'autorisation d'ouverture d'un établissement d'enseignement privé, lesquelles relèvent à notre sens des principes fondamentaux de l'enseignement.

Au demeurant, ainsi que le faire valoir le ministre de l'éducation nationale, en dehors du droit local alsacien, c'est bien le législateur qui a organisé le régime déclaratif de droit commun et déterminé les conditions dans lesquelles les autorités administratives peuvent s'opposer à l'ouverture d'un établissement privé (article L. 441-1 et suivants du code de l'éducation).

Par conséquent, il nous semble que le moyen retenu par les premiers juges était inopérant et qu'ils ne pouvaient ainsi le retenir pour annuler l'arrêté litigieux.

Si vous ne nous suivez pas sur point, il nous semble, en tout état de cause, que le moyen n'était pas fondé, dans la mesure où, à la différence de l'affaire jugée par votre Cour en 2020, le préfet du Bas-Rhin justifie qu'une traduction intégrale de l'ordonnance du Chancelier de l'Empire du

10 juillet 1873 a été publiée au recueil des actes administratifs spécial de la préfecture du Bas-Rhin du 7 août 2020.

Contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, cette traduction, qui a été publiée dans le recueil des actes de la préfecture de la région Grand Est, où se trouvent les trois départements concernés, présente un caractère officielle, alors même qu'elle n'a pas pris la forme d'un arrêté et qu'elle ne précise ni l'origine ni la certification de cette traduction, aucun formalisme particulier n'étant précisé par les textes, notamment le décret n°2013-395 du 14 mai 2013, qui avait pour objet la publication de la traduction de lois et règlements locaux maintenus en vigueur par les lois du 1^{er} juin 1924, lequel prévoit précisément une telle publication, sans plus de précision.

Ainsi, les premiers juges ont à tort retenu le moyen tiré d'une atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Nous n'allons cependant pas vous proposer d'annuler le jugement dès lors qu'un autre moyen soulevé par l'association Vision nous paraît fondé pour annuler l'arrêté du préfet. Il s'agit du moyen tiré de l'erreur de droit commise par le préfet en opposant le motif de l'absence de bonnes mœurs de M. Sahin, président de l'association requérante.

L'article 7 de l'ordonnance du Chancelier de l'Empire prévoit que l'autorisation d'ouverture d'une école doit être demandée à l'autorité sous la surveillance et la direction de laquelle sera placée l'école, que la demande doit comporter le nom du chef d'établissement et que le demandeur doit apporter les pièces justificatives constatant l'âge, les bonnes vie et mœurs et la nationalité allemande du propriétaire et du chef d'établissement ainsi que leurs diplômes et tous autres certificats de capacité.

L'article 4 de cette même ordonnance indique que toute personne désireuse d'ouvrir une école doit être âgée de vingt-cinq ans, être de bonne vie et mœurs, être de nationalité allemande, posséder la langue allemande et justifier qu'il est capable de diriger une école de la catégorie dont il s'agit.

Il résulte de ces dispositions que l'autorité administrative ne peut ainsi pas opposer l'absence de bonnes mœurs du président de l'association, qui présente la demande d'ouverture d'une école, cette condition ne s'appliquant qu'au chef d'établissement, eu égard aux responsabilités

qui lui incombent dans la gestion et le fonctionnement de l'établissement, et alors au demeurant qu'aucun élément du dossier ne permet de penser que le président de l'association exercera des fonctions et des missions au sein dudit établissement.

Par conséquent, le préfet a commis une erreur de droit en rejetant la demande d'ouverture de l'école pour ce motif, et en rejetant par voie de conséquence les demandes de diriger et d'enseigner dans cette école.

Vous pourrez dans ces conditions rejeter la requête du ministre de l'éducation nationale en substituant ce moyen d'annulation.

III. Terminons par la contestation de l'association Vision concernant l'injonction prononcée par les premiers juges.

Tout d'abord, dès lors que vous avez retenu un autre moyen d'annulation que celui retenu par les premiers juges, vous écarterez comme inopérant le moyen soulevé par l'association requérante concernant les conséquences induites par l'annulation prononcée en première instance.

Ensuite, alors qu'aucun des autres moyens soulevés par l'association requérante n'est fondé, à l'exception de celui tiré de l'erreur de droit commise par le préfet, lequel implique seulement un réexamen de la demande présentée par l'association Vision, et non la délivrance des autorisations demandées, vous pourrez rejeter la demande d'injonction, assortie d'une astreinte, présentée par l'association requérante, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que le préfet a déjà procédé à un réexamen de la situation à l'issue duquel une nouvelle décision de rejet est intervenue le 8 juillet 2021. Votre décision n'implique donc aucune mesure d'exécution et vous pourrez également rejeter la requête de l'association Vision.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des deux requêtes.

Les rapporteurs publics sont les titulaires exclusifs de tous les droits de propriété intellectuelle portant sur leurs conclusions et ce dans le monde entier. Ils consentent à l'utilisateur le droit de reproduire tout ou partie du contenu de leurs conclusions pour stockage aux fins de représentation sur écran monoposte et de reproduction, en un exemplaire, pour copie de sauvegarde. Ce droit est consenti dans le cadre d'un usage strictement personnel, privé et non collectif, toute mise en réseau, toute rediffusion ou commercialisation totale ou partielle de ce contenu, auprès des tiers, sous quelque forme que ce soit, étant strictement interdite sans l'autorisation expresse et écrite de l'auteur.