

Une campagne d'information des lycéens et collégiens sur la contraception ne porte atteinte ni au principe de neutralité de l'enseignement public, ni à l'autorité parentale

Sophie Boissard, commissaire du gouvernement

Le 11 janvier 2000, plusieurs ministres, dont la ministre déléguée à l'enseignement scolaire, annonçaient, lors d'une conférence de presse, le lancement d'une campagne nationale d'information sur la contraception, la première depuis plus de dix ans. L'une des principales actions envisagées était la diffusion d'un guide de poche édité à 12 millions d'exemplaires. Près de la moitié de ceux-ci devaient être distribués dans les établissements publics d'enseignement, c'est-à-dire dans les collèges, aux élèves des classes de troisième, et dans les lycées.

La ministre déléguée à l'enseignement scolaire avait d'ailleurs anticipé sur cette annonce officielle dans une lettre qu'elle avait adressée quelques jours auparavant à tous les chefs d'établissement à l'occasion de la mise en place du protocole national sur l'organisation des soins et des urgences dans les établissements publics locaux d'enseignement.

Cette lettre, datée du 29 décembre 1999, était avant tout destinée à présenter le contenu de ce protocole et notamment la principale mesure de celui-ci, à savoir la possibilité offerte aux infirmières et médecins scolaires de délivrer aux élèves, dans certains cas, un contraceptif d'urgence, le NorLevo, mesure qui a d'ailleurs été entre-temps annulée par l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat le 30 juin dernier (*Association Choisir la vie et autres*, AJDA 2000, p. 729, concl. Sophie Boissard ; RFDA 2000, p. 1282, note M. Canedo et p. 1305, note L. Dubouis). Mais son auteur relevait ensuite que le NorLevo « ne saurait en aucun cas être un substitut à une contraception régulière et responsable » et elle indiquait par conséquent qu'« une campagne nationale [serait] lancée à partir de janvier comportant en particulier la distribution d'un dépliant, à partir de la classe de troisième, autour duquel la communauté éducative organisera des actions d'information ».

Sous les numéros 216901, 217800, 217801 et 218213, plusieurs associations de défense de la famille, ainsi que des parents d'élèves et des enseignants attaquent aujourd'hui devant vous la décision d'entreprendre cette campagne d'information, en tant qu'elle vise les collégiens et les lycéens. Deux des requêtes, les requêtes n° 217800 et 217801, sont assorties de conclusions à fin de sursis. Toutefois, dans la mesure où vous pourrez statuer directement au fond, vous n'aurez pas à les examiner.

I - Compte tenu du champ d'application de la décision litigieuse, votre compétence pour connaître de ce litige en premier et dernier ressort ne fait aucun doute (v. notamment, dans un cas très proche, s'agissant de la décision du ministre de l'Equipement de diffuser une plaquette d'information à tous les maires : CE 10 juillet 1987, *Fédération nationale des travaux publics*, Lebon p. 253).

II - En revanche, la recevabilité des requêtes soulève davantage de difficultés, en raison tant de l'objet du litige que de l'intérêt dont se prévalent certains des requérants.

* Il n'est pas évident de cerner avec précision les contours de la décision attaquée qui n'est pas un acte formalisé. Il faut sans doute considérer que les requérants contestent la décision non écrite mais annoncée dans la lettre du 29 décembre 1999 et lors de la conférence de presse du 11 janvier 2000, puis révélée par l'action ultérieure du gouvernement, de lancer une campagne d'information dans les collèges et les lycées, consistant en la diffusion de dépliants et en l'organisation, dans les différents établissements, d'actions d'information, décision qui émane de la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire, s'agissant d'une matière relevant de son champ de compétence.

Il nous semble, même si l'on peut à première vue hésiter sur ce point, qu'un tel acte, dont la ministre ne conteste pas l'existence, constitue bien en lui-même une décision faisant grief et susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

C'est en effet ce que vous avez jugé dans des hypothèses assez proches, notamment à propos de décisions verbales du maire de Paris de financer des campagnes d'information sur la modification du régime administratif de la ville et sur le bilan de l'équipe municipale sortante (CE 25 juillet 1986, *Divier, Lebon* p. 208), ou encore à propos d'une décision, également non formalisée, du Premier ministre de publier un rapport parlementaire sur les sectes à La Documentation française (CE Sect. 27 octobre 1988, *Eglise de scientologie de Paris, Lebon* p. 354, concl. Olivier Van Ruymbeke). Vous tenez ainsi compte de ce que les actions de communication constituent désormais l'une des formes privilégiées de l'action administrative et qu'il serait donc peu satisfaisant, en raison de leur impact, qu'elles échappent entièrement au contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

Vous n'avez retenu une solution différente que dans un seul cas de figure, à propos d'une campagne d'information du ministère de l'Équipement destinée non pas aux usagers mais à d'autres administrations, en l'occurrence les services municipaux (v. votre décision *Fédération nationale des travaux publics*, précitée, aux conclusions contraires du président Yves Robineau).

Toutefois, ce précédent ne nous semble pas transposable en l'espèce. En effet, la campagne litigieuse n'est pas une campagne purement interne, mais s'adresse au contraire à un large public. Nous vous proposerons donc de considérer que la décision informelle et non datée de la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire de lancer une campagne d'information dans les établissements publics d'enseignement constitue bien une décision susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, ce qui vous conduira à vous prononcer non seulement sur le principe de l'opération, mais aussi sur son contenu, principalement à travers la brochure d'information distribuée aux collégiens et aux lycéens dont la ministre produit un exemplaire en défense.

* Il faut ensuite dire un mot de la recevabilité de la requête n° 217801 qui a été formée par des professeurs certifiés d'histoire et de lettres enseignant dans des établissements publics.

La ministre soulève en effet en défense une fin de non-recevoir tirée de ce que ces agents ne justifieraient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour contester la décision litigieuse, qui s'analyserait, en ce qui les concerne, comme une mesure d'organisation du service émanant de leur supérieur hiérarchique et qui n'affecterait pas par elle-même leurs conditions de travail ni ne porterait atteinte à leurs droits ou prérogatives. Il nous semble que cette analyse est fondée.

Certes, les requérants font valoir qu'ils sont susceptibles d'être associés aux actions d'information qui sont censées être organisées par la communauté éducative de chaque établissement, selon les termes de la lettre du 29 décembre 1999, et qu'une telle participation heurterait leur liberté de conscience, dans la mesure où ils sont personnellement hostiles, pour des raisons religieuses, à la pratique de la contraception. Mais les actions annoncées, apparemment laissées à l'initiative des différents établissements, n'ont qu'un caractère hypothétique, à la différence de la distribution de la brochure, et rien au dossier ne permet de penser qu'elles ont effectivement eu lieu. Par ailleurs, et en tout état de cause, la participation à ces actions ne semble pas revêtir un caractère obligatoire pour les enseignants.

Dans ces conditions, nous sommes très réticente à admettre la recevabilité de la requête n° 217801. Mais vous pourrez toutefois choisir de ne pas statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par la ministre et de rejeter, après les avoir jointes, l'ensemble des requêtes au fond, car, ainsi que nous allons vous l'exposer, aucun des moyens invoqués ne nous semble devoir être accueilli.

En revanche, au regard des critères traditionnels dégagés par votre jurisprudence, la

recevabilité des trois autres requêtes ne soulève pas de difficultés particulières. Tant l'association Promouvoir, qui s'est donné pour but, aux termes de ses statuts, de militer « pour un système scolaire respectueux des valeurs morales et de la vocation éducatrice des parents », à la requête de laquelle se joignent d'autres associations, que M^{mes} du Merle et autres, dont les enfants fréquentent des établissements publics d'enseignement et appartiennent aux classes d'âge concernées par la campagne d'information, et la Fédération nationale de la médaille de la famille française, qui s'efforce, selon ses statuts, d'assurer « d'un point de vue matériel et moral la défense des intérêts généraux des familles adhérentes », justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir contre la décision contestée.

III - Nous pouvons maintenant en venir à l'examen des moyens des différentes requêtes, qui sont d'ailleurs sensiblement identiques. Ces moyens sont au nombre de cinq.

* Il est d'abord soutenu que la mesure contestée excéderait le champ des missions dévolues aux collèges et aux lycées. Les requérants font en effet valoir que la contraception est un élément du comportement sexuel qui relève de la vie la plus intime du citoyen et en déduisent que ni l'Etat ni, *a fortiori*, l'école publique n'auraient à s'immiscer dans ce domaine.

Ce moyen peut aussi s'analyser comme tiré de l'incompétence de la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire pour organiser une campagne d'information sur le thème de la contraception dans les établissements scolaires. Mais il nous semble que, quelle que soit la façon dont on l'appréhende, il ne peut être accueilli.

Adoptée postérieurement à la loi du 28 décembre 1967 relative à la régulation des naissances, qui a légalisé la pratique de la contraception en France, la loi du 11 juillet 1973 qui porte création d'un Conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale a fait, par son article 1^{er}, de « l'information de la population sur les problèmes de la vie » « une responsabilité nationale » à laquelle l'Etat doit participer. Le gouvernement est donc fondé à entreprendre, en vertu de ces dispositions, des actions d'information et de communication en matière de contraception.

Par ailleurs, même si ce point n'a jamais à notre connaissance été explicitement tranché, il nous semble que le thème de la contraception a sa place parmi les thèmes abordés dans les établissements scolaires.

Les missions imparties à l'école par le législateur sont en effet très larges. L'objectif qui lui est assigné n'est pas seulement de transmettre les savoirs fondamentaux, mais plus largement d'ouvrir les élèves sur le monde qui les entoure, de les sensibiliser aux problèmes sociaux, économiques et culturels, et de contribuer à leur développement personnel.

Ainsi, l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation dispose que la formation scolaire favorise « l'épanouissement de l'enfant, lui permet d'acquérir une culture, le prépare à la vie professionnelle et à l'exercice de ses responsabilités d'homme et de citoyen ». Par ailleurs, l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation précise que les établissements d'enseignement « dispensent une formation adaptée dans ses contenus et dans ses méthodes aux évolutions économiques, technologiques, sociales et culturelles du pays ».

Pris pour l'application de ces différentes dispositions, le décret du 29 mai 1996 relatif à l'organisation de la formation au collège précise pour sa part à son article 2 que « le collège dispense à tous les élèves [...] une formation générale qui doit leur permettre d'acquérir les savoirs et savoir-faire fondamentaux constitutifs d'une culture. Il contribue également, par l'implication de toute la communauté éducative, à développer la personnalité de chaque élève à favoriser sa socialisation et sa compréhension du monde contemporain ». Par ailleurs, le décret du 28 décembre 1976 modifié, relatif à l'organisation de la formation dans les lycées, dispose à son article 1^{er} que « la formation secondaire assurée dans les lycées [...] prolonge celle qui est acquise dans les collèges en développant la culture générale et les connaissances spécialisées des élèves ».

Dans ces conditions, il ne fait selon nous aucun doute que les problèmes liés à la sexualité et à la contraception peuvent et même doivent être évoqués dans l'enceinte scolaire, lorsque l'âge des élèves le permet. Qu'on le veuille ou non, la plupart des adolescents se trouvent directement ou indirectement confrontés à ces problèmes. Il est donc important, pour leur choix de vie personnel comme pour la compréhension du monde dans lequel ils vivent, qu'ils puissent disposer d'éléments d'information objectifs et exacts. Or, l'école est souvent le seul lieu où ces thèmes puissent être abordés de façon neutre, sans sous-entendu ou mise en cause personnelle.

Cela ne signifie pas, bien sûr, que n'importe quel discours puisse être tenu aux élèves. Dans ces matières sans doute plus que dans toute autre, les membres de la communauté éducative doivent veiller à ce que le contenu de l'information qu'ils donnent aux élèves ne soit pas de nature à heurter leurs convictions ou à les choquer. Nous y reviendrons dans un instant. Il n'en reste pas moins que le principe même d'une telle action d'information sur la contraception en milieu scolaire ne nous paraît pas pouvoir être contesté.

Par ailleurs, nonobstant l'autonomie reconnue aux établissements publics locaux d'enseignement dans certains domaines par le décret du 30 août 1985, nous pensons qu'il entre sans aucun doute dans les attributions du ministre chargé de l'éducation nationale ou de son ministre délégué, agissant, en vertu de l'article 8 de ce texte, comme supérieur hiérarchique des chefs d'établissement, de charger ceux-ci de distribuer des brochures d'information aux élèves et d'organiser des actions de sensibilisation. Dès lors, le premier moyen soulevé par les requérantes, que l'on l'analyse comme tiré de l'erreur de droit commise par le ministre ou de l'incompétence de celui-ci, nous semble devoir être écarté.

* Il est soutenu ensuite que la mesure contestée porterait une atteinte illégale à l'autorité parentale, telle qu'elle est définie par les dispositions de l'article 371-2 du Code civil. Rappelons qu'aux termes de cet article, « l'autorité appartient aux père et mère pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité. Ils ont à son égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation ».

Les requérants font valoir que la campagne d'information litigieuse reviendrait à déposséder les parents de leur responsabilité en matière d'éducation et méconnaîtrait de ce fait les dispositions de l'article 371-2. Mais, contrairement à la lecture qu'en font les requérants, les dispositions de cet article ne font pas obstacle à ce que d'autres personnes ou institutions concourent, dans le respect des compétences qui leur ont été assignées par la loi, à l'éducation d'un enfant.

Par ailleurs, la mesure litigieuse, qui n'est, rappelons-le, qu'une simple mesure d'information, n'a évidemment pas pour effet de priver les parents de leurs responsabilités propres. Rien ne leur interdit de compléter ou de tempérer l'information délivrée à leurs enfants, en accord avec leurs convictions personnelles. Dès lors, nous pensons que vous devrez écarter le moyen tiré de la violation de l'article 371-2 comme non fondé.

* Il est encore soutenu que la décision litigieuse serait incompatible avec les stipulations du 2° de l'article 3 et de l'article 5 de la Convention relative aux droits de l'enfant signée à New York le 26 janvier 1990, qui ont elles aussi trait à l'exercice de l'autorité parentale. Toutefois, ces stipulations ne créent d'obligations qu'entre les Etats parties et sont donc dépourvues d'effet direct, comme vous l'avez déjà jugé pour les articles 6 et 9 de la Convention, qui sont construits de la même façon (v. respectivement CE 29 décembre 1997, *Epx Soba, Lebon* tables p. 852  et CE 29 juillet 1994, *Préfet de la Seine-Maritime, Lebon* tables p. 946 ). Elles ne peuvent par conséquent être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir. Ce troisième moyen devra donc être écarté comme inopérant.

* Il est ensuite soutenu - et c'est le coeur de l'argumentation des requêtes - que la mesure contestée porterait atteinte à la laïcité et à la neutralité du service public de l'enseignement, dans la mesure où le contenu de la brochure mise à la disposition des élèves heurterait de front les principes moraux défendus par les principales confessions représentées en France.

L'enseignement public est soumis, comme l'ensemble des services publics, au principe constitutionnel de laïcité et à son corollaire, le principe de neutralité. Ces principes, qui trouvent, en ce qui concerne l'école publique, leur origine dans la loi Ferry du 28 mars 1882, sont destinés à garantir le respect des convictions personnelles et la liberté de conscience des élèves, comme le rappelle un avis rendu par l'assemblée générale consultative du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989 (in *Les Grands Avis du Conseil d'Etat*, Dalloz, 1997, p. 315).

Ils régissent d'abord le comportement des enseignants et des membres de la communauté éducative. Il a ainsi été jugé que commettait une faute personnelle détachable du service l'instituteur qui tient dans sa classe des propos anticléricaux et antireligieux (Trib. confl. 2 juin 1908, *Girodet c/ Morizot*, *Lebon* p. 597). De même, méconnaît le principe de neutralité et de laïcité un agent, quelles que soient d'ailleurs ses fonctions, qui manifeste ses croyances religieuses par le port d'un signe distinctif, même discret (avis CE 3 mai 2000, *M^{lle} Marteaux*, *AJDA* 2000, p. 602, chron. Matthias Guyomar et Pierre Collin ; *RFDA* 2001, p. 146, concl. R. Schwartz ).

Ils valent aussi, plus largement, pour le contenu des programmes et des supports écrits utilisés en classe, notamment les manuels scolaires (CE 20 janvier 1911, *Sieur Porteret et autres*, *Lebon* p. 68, avec concl. président Pichat ; CE 14 janvier 1916, *Association des pères de famille de Gamarde-les-Bains*, *Lebon* p. 30).

Il ne fait donc selon nous aucun doute que ces principes s'appliquent également au contenu d'une brochure d'information distribuée en dehors des cours, dès lors que la brochure présente un caractère officiel et que sa diffusion a lieu dans l'enceinte des établissements et sous la responsabilité des chefs d'établissement.

Toutefois, nous ne pensons pas, en l'espèce, que le document litigieux porte atteinte au principe de laïcité ou de neutralité de l'enseignement.

Ce document, qui se présente comme un guide pratique de la contraception tenant en une page recto-verso, est construit de la façon suivante :

- Sur la première page, sous le titre « C'est votre vie, c'est votre choix », il commence par donner des informations générales sur la sexualité des jeunes et sur la contraception en mettant en garde contre certaines idées reçues (inefficacité de certaines méthodes contraceptives, âge moyen du premier rapport sexuel...). Il donne aussi quelques conseils plus directs : ainsi, sous le titre « En parler à ses parents », il note : « C'est mieux, mais ce n'est pas une obligation. Si vous avez moins de 18 ans, vous pouvez obtenir une contraception dans un centre de planification familiale ». Ensuite, sous les titres « Les premières fois » et « Le respect de l'autre », il insiste sur la nécessité de respecter le rythme de chacun et de ne pas se laisser entraîner dans une relation non désirée. Il met par ailleurs en garde contre les violences sexuelles.
- Sur la seconde page, il dresse, sous forme de tableau, un panorama des principaux modes de contraception disponibles, en indiquant pour chacun, sous une forme synthétique et compréhensible, les caractéristiques techniques, le taux d'efficacité, les contre-indications éventuelles et le prix.

La plupart des éléments figurant sur cette brochure sont des données factuelles et descriptives. Ils ne nous semblent donc pas susceptibles, par eux-mêmes, d'aller à l'encontre de convictions religieuses, sauf à considérer que, dans la mesure où certaines religions en proscrivent l'usage, la simple mention de techniques ou de méthodes contraceptives est contraire au principe de laïcité, ce qui, pensons-nous, donnerait à ce principe une portée bien trop large.

Indiquons que la Cour européenne des droits de l'homme, saisie de la conventionnalité du programme d'enseignement sexuel obligatoire dans les écoles publiques danoises, a pour sa part écarté une telle interprétation extensive du principe de laïcité dans une décision en date

du 7 décembre 1976, *Kjeldsen et autres* (série A, n° 23). Elle a jugé en effet que la simple diffusion de connaissances ayant directement ou non un caractère religieux n'était pas contraire aux stipulations de l'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention qui garantit le droit à une instruction respectueuse des convictions religieuses et philosophiques des parents. Nous pensons que vous pourrez vous inspirer de ce raisonnement qui est en accord avec la ligne générale suivie par votre jurisprudence depuis près d'un siècle.

On peut davantage hésiter sur les passages du document qui ont trait, de près ou de loin, au comportement sexuel des adolescents, dans la mesure où ils ne font pas seulement état de simples éléments factuels, mais se présentent au contraire comme des règles de conduite. Il nous semble toutefois que, par leur généralité et leur prudence, ils ne méconnaissent pas davantage le principe de neutralité de l'enseignement.

Certes, et c'est ce que les requérants lui reprochent, la brochure ne nie pas l'activité sexuelle des jeunes ni ne porte sur elle un jugement moral. Mais, contrairement à ce qu'ils soutiennent, elle n'en fait pas davantage une norme de comportement. Elle rappelle au contraire que chacun doit être maître de son rythme et de ses choix, et insiste sur les valeurs de liberté et de respect de l'autre. Il nous semble par conséquent qu'elle ne prône aucun comportement sexuel déterminé, ou, pour reprendre la terminologie employée par la Cour de Strasbourg dans la décision *Kjeldsen* précitée, qu'elle ne poursuit aucun but d'endoctrinement des adolescents auxquels elle s'adresse. Dès lors, elle ne porte pas atteinte à leur liberté de conscience.

Notons enfin que l'on ne peut reprocher à la brochure son silence sur les questions religieuses ou morales qui sous-tendent les sujets qu'elle aborde. En effet, le principe de laïcité, tel qu'il s'applique en droit français, repose précisément sur l'abstention. Il signifie que l'Etat s'interdit toute incursion dans le domaine religieux, laissant ces matières à la famille et aux Eglises elles-mêmes.

En définitive, nous vous proposerons donc d'écarter le moyen tiré de la violation du principe de neutralité et de laïcité de l'enseignement public.

* Il est enfin soutenu que la décision attaquée porterait atteinte à la liberté de conscience des agents de l'Etat, en particulier des enseignants, qui seraient contraints de participer à sa mise en oeuvre contre leurs convictions.

Mais ce dernier moyen ne peut davantage être accueilli. Comme nous vous l'avons dit, la brochure d'information ne heurte pas, par son contenu, la liberté de conscience de ses lecteurs. Dès lors, le fait de participer à sa distribution ne soulève pas davantage de difficultés au regard de ce principe. Par ailleurs, les actions d'information annoncées par la ministre n'ont qu'un caractère facultatif et ne feront intervenir, si elles ont lieu, que des agents volontaires.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des requêtes.

Mots clés :

ACTE ADMINISTRATIF (NOTION) * Acte décisoire

ACTE ADMINISTRATIF (VALIDITE) * Violation directe de la règle de droit * Principes généraux du droit * Action administrative * Neutralité du service public

CONSTITUTION * Article de la Constitution

ENSEIGNEMENT * Enseignement secondaire * Laïcité

JUSTICE * Commissaire du gouvernement * Conclusions * Conclusions conformes