N° 356813
Commune de Romagne

3e et 8e sous-sections réunies
Séance du 2 avril 2014
Lecture du 7 mai 2014

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de Barmon, rapporteur public

L'association Michel Magon porte le nom d'un jeune délinquant repenti après avoir suivi Don Bosco à Turin dans les années 1850. Elle a déclaré le 10 juillet 2010 l'ouverture d'une école primaire privée hors contrat sur le territoire de la commune de Romagne dans le département de la Vienne. L'école est destinée à une quinzaine de garçons en rupture scolaire, du CE2 au CM2.

Le maire de la commune de Romagne ayant une première fois formé opposition à cette ouverture, l'association a procédé à une nouvelle déclaration le 28 juillet 2010, à l'encontre de laquelle le maire a réitéré son opposition le 30 juillet 2010.

Malgré des rapports favorables à l'ouverture émanant de l'inspection de l'éducation nationale et de l'inspection hygiène et sécurité du rectorat de septembre 2010, le conseil académique de l'éducation nationale de Poitiers siégeant en formation contentieuse a rejeté le recours de l'association contre l'opposition du maire.

Par une décision juridictionnelle du 16 mars 2011, le conseil supérieur de l'éducation (CSE) a en revanche fait droit à l'appel de l'association et levé l'opposition à l'ouverture de l'établissement.

Prenant connaissance de cette décision, la commune de Romagne, qui n'avait été ni appelée ni représentée dans l'instance, a formé tierce opposition à son encontre. Le conseil supérieur de l'éducation nationale a rejeté sa tierce opposition par une décision du 13 décembre 2011 dont la commune vous demande l'annulation.

Vous pourrez écarter aisément la plupart des moyens de son pourvoi.

La commune soutient tout d'abord que le rejet de sa tierce opposition encourt l'annulation au motif qu'il a été rendu par le Conseil supérieur de l'éducation dans une formation de jugement comprenant plusieurs membres qui s'étaient déjà prononcés sur l'affaire par la première décision du 13 décembre 2011.

La commune invoque les dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative prévoyant que si le Conseil d'Etat peut, après cassation, renvoyer l'affaire devant la juridiction dont la décision a été annulée, celle-ci est alors tenue de statuer dans une

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.

autre formation, sauf impossibilité liée à la nature de la juridiction. Mais ces dispositions ne sont pas applicables à la tierce opposition.

Vous avez au contraire jugé que ni le principe d'impartialité ni aucune autre règle générale de procédure ne fait obstacle à ce qu'un recours en tierce opposition, qui doit être porté devant la juridiction dont émane la décision juridictionnelle dont la rétractation est demandée, soit jugé par la formation de jugement qui a rendu cette décision ou par certains de ses membres (*Société Resotim*, 10 décembre 2004, n° 270267, au Rec. ; *Elections de trois adjoints au maire de la commune de Roëzé-sur-Sarthe*, 27 juillet 2005, n° 274600, au Rec.).

Contrairement à ce qui est ensuite soutenu, la décision attaquée est suffisamment motivée. Le CSE a répondu à l'ensemble des moyens opérants invoqués par la commune. Elle n'avait notamment pas à motiver davantage sa décision s'agissant de l'absence de caractère contradictoire d'un avis technique de mars 2011 établi par la société 2D Consultant.

Cet avis relatif à la défense en eau de l'établissement scolaire fait aussi l'objet du troisième moyen. Le CSE aurait commis une erreur de droit en tenant compte de cet avis, alors, vous dit-on, qu'il n'avait pas été élaboré contradictoirement avec la commune, et dénaturé les pièces du dossier en estimant qu'il contredisait victorieusement les conclusions d'un précédent rapport du Syndicat départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Il n'est nullement soutenu que cet avis ne lui aurait pas été communiqué et qu'elle n'aurait pu en débattre contradictoirement dans le cadre de la procédure juridictionnelle : il était d'ailleurs annexé au mémoire en défense produit par l'association dans la procédure de tierce opposition. Ce dont la commune se plaint, c'est de ne pas avoir pu présenter ses observations lors de la rédaction de cette pièce, ce qui, d'après la requérante, aurait dû conduire le juge du fond à l'écarter. Toutefois, si vous exigez que les parties puissent présenter leurs observations au cours des opérations d'expertise ordonnées par le juge administratif (18 mars 1988, *M. A…*, n° 49443 ; 4 mai 1988, *T…*, n° 60994), aucune règle n'impose qu'il en aille de même des pièces librement versées aux débats par les parties.

Le CSE pouvait tenir compte de l'avis technique en litige et c'est par une appréciation souveraine exempte de dénaturation qu'il a estimé que la retenue d'eau naturelle dont faisait état cet avis était suffisamment importante, proche de l'école et accessible, pour répondre aux objections d'un rapport antérieur du SDIS. Comme l'a en outre relevé le CSE, la commune ne conteste pas que le SDIS a *in fine* attesté en novembre 2011 que ce point d'eau était conforme à la réglementation en matière de lutte contre l'incendie.

Ces éléments suffisent à eux seuls pour écarter le moyen suivant, par lequel la commune reproche au CSE d'avoir dénaturé les pièces du dossier en jugeant que le dispositif de sécurité incendie proposé par l'école était suffisant. L'analyse de la société 2D Consultant a d'ailleurs été corroborée par des expertises effectuées par une autre société, et par un constat d'huissier. Au demeurant, nous pensons que les moyens critiquant le dispositif de lutte contre l'incendie étaient inopérants dès lors qu'ainsi qu'on va le voir, les dispositions réglementaires ne permettent pas au maire de former opposition à la déclaration d'ouverture d'un établissement scolaire pour un motif tiré de la sécurité en matière d'incendie.

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.

Les derniers moyens vous invitent précisément à vous pencher sur la question des **motifs que peut valablement retenir le maire pour s'opposer à l'ouverture d'une école libre** et, par voie de conséquence, des moyens qui peuvent être utilement soulevés devant le CSE.

Selon la commune, le CSE a commis une erreur de droit en jugeant que la question de l'implantation de l'école n'entrait pas dans son champ de compétence, sans rechercher si la localisation de l'école en zone non constructible et à proximité d'un élevage porcin constituait ou non un risque en termes d'hygiène.

Vous savez que la loi Falloux du 15 mars 1850 a consacré la possibilité d'ouvrir librement des écoles sans autorisation préalable, sur simple déclaration. Ce régime déclaratif est aujourd'hui prévu au premier alinéa de l'article L. 441-1 du code de l'éducation, selon lequel « *Toute personne qui veut ouvrir une école privée doit préalablement déclarer son intention au maire de la commune où il veut s'établir, et lui désigner les locaux de l'école.* ». Son troisième alinéa indique que le maire peut former opposition, dans un délai de huit jours, s'il juge « *que les locaux ne sont pas convenables, pour des raisons tirées de l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène* ».

En vertu de l'article L. 441-3 de ce code, si une opposition est formée sur ce fondement, elle est jugée par le conseil académique de l'éducation nationale et en appel, le cas échéant, par le conseil supérieur de l'éducation nationale, dont les décisions contentieuses relèvent éventuellement de votre contrôle de cassation, s'agissant de juridictions administratives.

Comme vous l'avez jugé pour l'application des dispositions similaires propres à l'enseignement technique, issues quant à elles de la loi Astier de juillet 1919, ces dispositions n'habilitent l'autorité administrative à former opposition que pour les motifs qui y sont limitativement énumérés (19 janvier 1973, *Association tourquennaise d'enseignement professionnel*, n° 85899, au rec. p. 47). Les motifs légaux d'opposition ne peuvent en effet qu'être d'interprétation stricte, s'agissant de lois de liberté, ainsi que le rappelait le président Labetoulle dans ses conclusions sur l'affaire de Section du 17 octobre 1975, *Institut supérieur de droit et d'économie de l'aménagement et de l'urbanisme*, n° 93665, au rec. p. 515.

Il ne fait donc pas de doute, et la commune ne le conteste d'ailleurs pas, que le CSE statuant sur l'opposition d'un maire à l'ouverture d'une école primaire, doit refuser de se prononcer sur des motifs étrangers au respect des bonnes mœurs et de l'hygiène. Vous avez déjà annulé une de ses décisions en jugeant que les circonstances qu'une école privée d'esthétique comportait des locaux communs avec un institut de beauté et que la salle de cours n'était pas totalement isolée des salles de soins n'étaient pas de nature à porter atteinte à l'hygiène et aux bonnes mœurs (16 avril 1983, *Mme M…*, T. p. 750).

Rassurez-vous, les bonnes mœurs ne sont pas en cause dans notre affaire. Ce sont les contours de la notion un peu désuète d'hygiène et sa porosité avec les règles d'urbanisme qui sont discutés.

Le maire de Romagne a justifié son opposition du 30 juillet 2010 à l'ouverture de l'école par la largeur insuffisante de la voie d'accès des véhicules de secours et d'incendie, large de trois mètres, et indiqué en outre que la localisation de l'établissement en zone non

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.

constructible du plan local d'urbanisme de la commune ne permettait pas d'y implanter une école. L'invocation des règles d'urbanisme était donc à ce stade dépourvue de lien avec les règles d'hygiène.

Ce n'est que dans sa requête en tierce opposition que la commune leur a donné une telle dimension. Elle soutenait que l'implantation en zone NC du PLU rend inenvisageable tout aménagement autre qu'à usage agricole. Elle mettait par conséquent en doute la possibilité d'installer des dispositifs d'évacuation et des sanitaires. La commune faisait aussi valoir qu'un permis de construire avait été délivré dans cette zone en vue d'édifier une porcherie industrielle.

Saisi de cette argumentation lapidaire et peu étayée, le CSE a pris soin de faire le départ entre l'invocation des règles d'urbanisme *stricto sensu* et les manquements aux règles d'hygiène qui pourraient en découler. Nous croyons que ce raisonnement et le découpage qu'il a opéré n'encourent pas la critique.

Il s'est d'abord déclaré incompétent pour examiner les moyens tirés de l'implantation en zone NC et de l'interdiction des aménagements autres qu'agricoles. La conformité du projet de création d'une école aux documents d'urbanisme n'est pas une question d'hygiène. Les procédures d'autorisation de travaux et de déclaration de l'établissement scolaire sont indépendantes et le contentieux de la légalité d'une opposition à l'ouverture d'une école n'est pas celui du refus de permis de construire ou de l'illégalité de constructions non autorisées.

Puis le CSE a répondu au moyen tiré de la proximité d'une porcherie qu'il a écarté après avoir relevé que la commune ne contestait pas que le permis en cause était devenu caduc, et à celui tiré des doutes sur la possibilité d'installer des sanitaires et un dispositif d'évacuation, en l'absence d'éléments précis à l'appui de cette allégation. Il en a conclu que l'opposition fondée sur l'hygiène n'était pas fondée. Ces moyens étaient effectivement opérants, car l'insalubrité des locaux à la date de la déclaration, conjuguée à l'impossibilité manifeste d'y remédier en raison des dispositions d'urbanisme en vigueur, pourraient le cas échéant justifier une opposition du maire pour non respect des règles d'hygiène. C'est uniquement sous cet angle que les règles d'urbanisme peuvent, de manière marginale, venir au soutien d'une opposition fondée sur l'hygiène. Il faut toutefois se garder de l'approche qui conduirait à attraire dans le champ de compétence résiduel du maire, par le biais d'une interprétation trop extensive de la notion d'hygiène, l'essentiel des prescriptions d'urbanisme. La décision attaquée nous parait donc exempte d'erreur de droit.

Si vous nous suivez, vous constaterez que le CSE a suffisamment motivé sa décision sur ce point en répondant à tous les arguments de la commune pouvant être rattachés aux motifs d'hygiène. Le CSE n'a pas davantage inversé la charge de la preuve au détriment de la commune, ni dénaturé les pièces du dossier. Il en ressortait que l'école disposait des équipements sanitaires nécessaires ; rappelons également que le rapport de l'inspection hygiène et sécurité de l'Education nationale du 29 septembre 2010 a estimé que « *les conditions générales en matière d'hygiène et de sécurité sont respectées et que rien ne s'oppose en la matière à l'ouverture de ce cours privé* ». Aucun moyen n'est donc fondé.

Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi, y compris des conclusions présentées par la commune de Romagne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de

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.

justice administrative et à ce que la commune verse à l'association Michel Magon une somme de 3 500 euros à ce titre.

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.