

Ns° 375639 et 375828
Commune de Fournels
Commune de Janvry

4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies
Séance du 10 décembre 2014
Lecture du 23 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Rémi KELLER, rapporteur public

La réforme des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires a été mise en œuvre par le décret du 24 janvier 2013. Le changement essentiel consiste, on le sait, dans l'introduction d'une demi-journée supplémentaire de classe le mercredi matin, ainsi qu'il résulte de l'article D. 521-10 du code de l'éducation dans sa nouvelle rédaction. Le volume d'enseignement restant inchangé à 24 heures hebdomadaires, cela conduit à raccourcir la journée de cours qui, certains jours, se termine à 15h au lieu de 16h 30.

Cette réforme a donné lieu à de vifs débats, et elle a été contestée par de nombreuses communes qui reprochent à l'État de les obliger à prendre en charge l'accueil des enfants pendant les heures laissées vacantes par la nouvelle organisation.

Le décret a fait l'objet d'un recours en annulation que vous avez rejeté par une décision *Association autonome des parents d'élèves de l'école Emile Glay et autre* du 2 juillet 2014 (qui sera mentionnée aux tables). Vous avez notamment considéré que le décret, par lui-même, n'obligeait pas les collectivités territoriales à organiser des activités périscolaires complétant la journée de travail des élèves.

Sous les deux numéros qui viennent d'être appelés, les communes de Fournels (Lozère) et de Janvry (Essonne) vous demandent, cette fois, d'annuler le refus implicite opposé par le Premier ministre à leur demande tendant à l'abrogation du décret du 24 janvier 2013. Nous vous proposons d'examiner ensemble ces deux requêtes dont certains des moyens sont identiques.

1. Le moyen unique de légalité externe est tiré de ce que le Premier ministre ne pouvait rejeter la demande d'abrogation du décret sans prendre l'avis du Conseil supérieur de l'éducation, qui avait été consulté avant l'édiction du décret.

Précisons que la seule circonstance qu'il s'agit d'une décision implicite ne suffit pas à écarter le moyen. Une autorisation implicite peut bien entendu exiger la consultation d'un organisme (27 janvier 1984, *Maire de Veauchette*, p. 24). Mais il peut en aller de même d'un refus implicite (voyez par exemple, pour une demande de détachement : 9 avril 1975, *L...*, t. p. 831 ; pour une demande d'inscription sur la liste des médicaments remboursables : 12 juin 2002, *Sté J...*, t. p. 591).¹

¹ Également : 15 déc. 1976, *Mazzoni*, n° 98237; 9 fév. 1979, *Cataldo*, n° 4604; 5 mai 1982, *Cottureau*, n° 14523.

Si le Premier ministre avait décidé d'abroger le décret, la consultation aurait sans doute été nécessaire. Mais il ne fait aucun doute - même si apparemment vous n'avez pas encore l'occasion de l'affirmer - que le refus d'abroger le décret n'avait pas à être de nouveau soumis au Conseil supérieur de l'éducation. Car ce refus a la même portée que la décision de prendre le décret, sur laquelle le Conseil supérieur a été consulté, et il n'est même pas allégué que des circonstances nouvelles intervenues depuis l'édiction du décret auraient obligé le gouvernement à procéder à un examen de la demande d'abrogation impliquant une nouvelle consultation du Conseil supérieur.

Voyons maintenant les moyens de légalité interne. La plupart seront rapidement écartés.

2. Il en va ainsi du moyen tiré de la méconnaissance du principe de clarté et d'intelligibilité de la norme, qui n'est à l'évidence pas fondé.

3. Seront également écartés sans hésitation les moyens tirés de la méconnaissance des réglementations relatives à l'accueil des enfants handicapés, à la sécurité des établissements recevant du public, à la prise en compte des besoins des élèves en matière d'exercices physiques et à la fonction éducative de l'architecture scolaire, le décret attaqué n'ayant aucune incidence dans ces domaines.

4. Le moyen principal est tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, tel qu'il résulte des articles 72 et 72-2 de la Constitution, en raison des charges financières nouvelles que le décret ferait peser sur les communes. Il est présenté en plusieurs branches.

Tout d'abord, puisque le décret ne procède à aucun transfert de compétences - il serait d'ailleurs incompétent pour le faire - vous écarterez comme inopérante la branche du moyen tirée de la méconnaissance du 4^{ème} alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui pose le principe de la compensation intégrale des charges supportées par les collectivités territoriales pour exercer les compétences qui leur sont transférées.²

Quant au principe de libre administration proprement dit, et si l'on excepte l'hypothèse du transfert de compétences, il n'interdit pas toute augmentation des charges des collectivités territoriales. En effet, lorsque la loi crée ou étend une compétence obligatoire d'une collectivité, le Conseil constitutionnel n'exige pas que la collectivité reçoive les ressources lui permettant de financer entièrement cette compétence : il revient au législateur d'« apprécier » le niveau des ressources nouvelles à attribuer à la collectivité, « sans toutefois, dit le Conseil, dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales » (n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 9).

Ce principe de non dénaturation a été réaffirmé en 2008, dans un cas relativement proche de l'espèce puisqu'il s'agissait de la loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles primaires pendant le temps scolaire (CC, 7 août 2008, n° 2008-569 DC). Il a encore été

² Principe qui avait déjà été énoncé par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 et n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005.

repris en 2011 à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (30 juin 2011, n° 2011-142/145 QPC, *Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA*).

Vos 1^{ère} et 4^{ème} sous-sections réunies avaient d'ailleurs déjà tenu un raisonnement comparable, dont le Conseil constitutionnel s'est peut-être inspiré, dans une décision du 6 mai 1996 *Commune de Villeurbanne et autres* (n° 165286, aux tables pour un autre motif). Dans cette affaire, était contesté un décret modifiant les taux de cotisation de certains régimes de sécurité sociale, qui avait pour effet d'augmenter les charges des collectivités employeurs. Les sous-sections ont jugé que l'exécution des budgets des collectivités concernées n'était pas « affectée d'un bouleversement » tel qu'il méconnaissait le principe de libre administration.

Qu'en est-il en l'espèce ?

Les communes requérantes prétendent d'abord que la création d'une demi-journée de classe supplémentaire va entraîner des charges en matière d'activités périscolaires. Vous leur répondez, comme vous l'avez fait dans votre décision du 2 juillet dernier, que le décret n'oblige pas, par lui-même, les collectivités territoriales à organiser des activités périscolaires. Vous écarterez aussi, pour la même raison, le moyen tiré de ce que les communes ne disposant pas des mêmes ressources pour organiser les activités périscolaires, le décret serait contraire au principe d'égalité.

Mais il est également soutenu que le décret crée des charges supplémentaires liées, cette fois, à l'exercice des compétences obligatoires des communes.

La commune de Janvry prétend d'abord qu'elle va devoir supporter des charges supplémentaires de salaires car, vous dit-elle, les agents spécialisés des écoles maternelles (les *ASEM*), vont devoir travailler une demi-journée de plus. Mais puisque le temps de travail des enseignants n'est pas modifié, on peut supposer qu'il en va de même du temps de travail des *ASEM*, qui sont chargés d'assister les professeurs des écoles, et la commune ne vous apporte aucune autre précision sur ce point.

La commune soutient également que la modification des rythmes scolaires va entraîner une augmentation des charges d'entretien et de fonctionnement des bâtiments, notamment en matière de chauffage. On peut supposer, en effet, que l'ouverture des bâtiments le mercredi matin va entraîner une augmentation des dépenses de chauffage qui, cette fois, ne sera pas compensée - du moins pas intégralement - par le fait que la commune ne sera plus tenue de chauffer les bâtiments tous les jours jusqu'à 16h 30. Mais si une telle augmentation n'est guère contestable, elle sera nécessairement limitée - la commune ne se donne même pas la peine d'apporter des précisions sur le montant des dépenses supplémentaires. Vous en déduirez que cette charge supplémentaire ne saurait « bouleverser » l'exécution des budgets des communes au point de porter une atteinte illégale au principe de libre administration.

Le moyen tiré de la méconnaissance du principe de libre administration doit donc être écarté dans toutes ses branches.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des requêtes.