

Nos 391876, 391966
Commune de Plestin-les-Grèves
OGEC de l'école Notre-Dame
de Plestin-les-Grèves

3ème et 8ème chambres réunies
Séance du 6 avril 2018
Lecture du 2 mai 2018

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Les dispositions de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959 dite « Debré »¹, reprises à l'article L. 442-5 du code de l'éducation, prévoient que, dans les établissements d'enseignement privés du premier et du second degré, « les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public ». Dès lors que les dépenses de fonctionnement des classes élémentaires des écoles publiques étaient et sont encore qualifiées par la loi de « dépenses obligatoires » pour les communes², il a toujours été clair qu'en application des dispositions précitées, les communes sont tenues de participer au financement des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires des écoles privées sous contrat situées sur leur territoire. S'agissant des classes « maternelles et enfantines », les choses ont longtemps été plus floues et c'est la jurisprudence qui a dû trancher la question. Vous avez jugé que la création de classes maternelles dans une école privée sous contrat d'association n'entraîne une dépense obligatoire pour les communes que lorsque celles-ci ont donné leur accord au contrat concernant ces classes : voyez CE assemblée, 31 mai 1985, Ville de Moissac, n° 42659, au Recueil. Les textes réglementaires ont été modifiés dans la foulée pour expliciter cette obligation : voyez les dispositions de l'article 7 du décret du 22 avril 1960 relatif au contrat d'association³, dans sa rédaction issue d'un décret du 12 juillet 1985⁴, dispositions codifiées aujourd'hui à l'article R. 442-44 du code de l'éducation.

Le 15 janvier 1982, l'Etat et l'école privée mixte Notre-Dame, sise sur le territoire de la commune de Plestin-les-Grèves (Côtes-d'Armor, alors Côtes-du-Nord), ont conclu un contrat d'association concernant les classes maternelles et élémentaires de cet établissement. La commune avait manifesté son accord par délibération du 28 novembre 1981. En conséquence, en application des dispositions de la loi « Debré », la commune était tenue de participer au financement des dépenses de fonctionnement, non seulement des classes élémentaires de cette école, mais aussi de ses classes maternelles – cette obligation était reprise et explicitée à l'article 11 du contrat d'association. Pratiquement dès l'origine, la

¹ Loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés.

² Voir aujourd'hui les dispositions des articles L. 212-4 et suivants du code de l'éducation.

³ Décret n° 60-389 du 22 avril 1960 relatif au contrat d'association à l'enseignement public passé par les établissements d'enseignement privés.

⁴ Décret n° 85-728 du 12 juillet 1985 modifiant les dispositions réglementaires relatives aux contrats passés par l'Etat et les établissements d'enseignement privés et au régime des congés des maîtres de ces établissements.

participation communale au financement des classes maternelles suscite des tiraillements au sein du conseil municipal, en raison de son coût. En 1992, l'organisme de gestion de l'école catholique (OGEC) Notre-Dame réclame une revalorisation de la participation communale. En réaction – en rétorsion serait-on presque tenté de dire – le conseil municipal décide, par délibération du 22 juillet 1993, de « dénoncer » l'accord initialement donné au financement des classes maternelles de l'école, tout en demandant au préfet, « en conséquence », de prononcer la résiliation du contrat d'association sur ce point.

L'OGEC a d'abord tenté d'obtenir l'inscription d'office au budget de la commune des sommes qu'il estimait lui être dues, en application de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il reconnaît lui-même ne pas avoir été très bien inspiré : de fait, la procédure administrative puis juridictionnelle engagée sur ce fondement ne s'est pas conclue en sa faveur, puisque vous avez fini par juger que la créance dont il se prévalait sur la commune ne pouvait être regardée comme non sérieusement contestable (CE 21 mars 2007, Commune de Plestin-les-Grèves, n° 275167, inédite au Recueil). L'OGEC, sans attendre l'issue de cette procédure, avait toutefois entrepris de donner au litige un tour indemnitaire : après avoir obtenu du juge des référés du tribunal administratif de Rennes la désignation d'un expert pour préciser l'étendue de son préjudice, il a saisi ce tribunal, par requête du 29 mars 2006, d'une demande tendant au versement par la commune d'une somme de plus de 292 000 euros au titre du préjudice financier et 15 000 euros au titre du préjudice moral – le tout pour une période de 11 années, de l'année scolaire 1991-1992 à l'année scolaire 2001-2002. Le tribunal a condamné la commune au paiement d'une somme de plus de 222 000 euros au titre du préjudice financier, rejeté la demande de réparation d'un préjudice moral, mis les frais d'expertise à la charge de la commune et rejeté par ailleurs l'appel en garantie présenté par la commune à l'encontre de l'Etat.

La commune a fait appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Nantes mais sa requête a été d'abord rejetée. Nous vous épargnons les détails du premier aller-retour du litige entre appel et cassation (voir votre décision CE 3^e sous-section jugeant seule, 14 février 2014, Commune de Plestin-les-Grèves, n° 352314, inédite au Recueil). La cour a statué de nouveau, par un arrêt qui a partiellement fait droit à l'appel de la commune en réduisant le montant de la condamnation prononcée à son encontre à 136 000 euros environ. Les deux parties au litige, insatisfaites de ce résultat, se pourvoient en cassation.

1. Nous croyons que vous devrez annuler totalement l'arrêt attaqué.

1.1. Cette solution de cassation se passe de longs développements en ce qui concerne le pourvoi de l'OGEC.

Ce pourvoi, tout en sobriété, s'en prend exclusivement aux motifs par lesquels la cour a statué sur l'exception de prescription soulevée par la commune, qui invoquait les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968⁵. La cour a jugé qu'à la date du 16 juin 2005 à laquelle l'OGEC avait présenté au juge des référés sa demande d'expertise, les années scolaires 1996-1997 à 1999-2000 n'avaient fait l'objet d'aucune réclamation antérieure de nature à interrompre le cours de la prescription. L'OGEC soutient qu'en statuant ainsi, la cour a dénaturé les termes de sa lettre de réclamation préalable du 19 décembre 2002, reçue le 26 décembre 2002 par la commune. C'est exact : la cour a purement et simplement ignoré cette lettre, qui était pourtant la clé d'entrée du litige et sur laquelle le tribunal

⁵ Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.

administratif s'était expressément appuyé. Compte tenu de sa date de réception, elle était de nature à interrompre la prescription s'agissant des années 1997-1998 et suivantes. Quant à l'année 1996-1997, l'OGEC soutient que la cour n'a pas suffisamment répondu à l'argumentation par laquelle il avait mis en avant un courrier du 28 mai 1998. C'est encore exact : la cour n'en dit pas un mot, alors que, censurant sur ce point les motifs du jugement sur appel de la commune, elle se trouvait saisie par l'effet dévolutif de l'appel de cette argumentation présentée par l'OGEC devant les premiers juges. Accueillant ces moyens de cassation, vous ferez droit au pourvoi de l'OGEC et annulerez l'arrêt attaqué en tant qu'il lui est défavorable.

1.2. Pour vous convaincre d'accueillir le pourvoi de la commune, quelques explications sont requises.

Devant les juges du fond, l'OGEC avait développé une argumentation selon laquelle les délibérations du conseil municipal de Plestin-les-Grèves relatives à la participation communale aux frais de fonctionnement des classes de l'école Notre-Dame ne lui étaient pas opposables, faute de lui avoir été régulièrement notifiées. Cette argumentation était principalement développée à propos de la délibération du 22 juillet 1993 revenant sur l'accord initialement donné par la commune à la conclusion du contrat d'association. L'OGEC, qui devant les juges du fond ne contestait pas la légalité de cette délibération, tentait ce faisant d'établir l'existence d'une faute de la commune – cette faute résidant, si nous comprenons bien, non dans l'illégalité de la délibération, mais dans l'illégalité consistant à lui en avoir fait application alors qu'elle ne lui était pas opposable. Cette argumentation de l'OGEC sur le terrain de l'inopposabilité des décisions prises par la commune s'étendait, au-delà de la délibération du 22 juillet 1993, à plusieurs autres délibérations – notamment une délibération du 13 octobre 1994 tirant les conséquences pour la première fois, s'agissant de l'année scolaire 1993-1994, de la délibération du 22 juillet 1993, mais aussi une délibération plus ancienne, du 14 mai 1983, retenant le principe d'un forfait unique par élève, valable à la fois pour les classes maternelles et élémentaires. Autrement dit, l'argumentation de l'OGEC était susceptible d'emporter des conséquences sur les deux aspects du préjudice financier dont il se prévalait : celui découlant de l'insuffisance puis de l'absence de participation aux dépenses de fonctionnement des classes maternelles ; celui découlant de l'insuffisance de participation aux dépenses de fonctionnement des classes élémentaires.

La cour, après avoir jugé que les délibérations en cause revêtaient le caractère d'actes individuels et non réglementaires, a accueilli l'argumentation de l'OGEC en relevant, d'une part, qu'il était constant que la formalité de la notification n'avait pas été accomplie et en jugeant, d'autre part, que la commune ne pouvait utilement soutenir que l'OGEC avait eu connaissance de ses décisions au travers de différents échanges, notamment avec le préfet, « dès lors que cette circonstance n'aurait en tout état de cause d'effet que sur les délais de recours ». Ce dernier motif est critiqué par la commune, dans son pourvoi, par un moyen d'erreur de droit. A son appui, la commune reproche à la cour d'avoir refusé de faire application de la « théorie de la connaissance acquise » pour déterminer si les délibérations de son conseil municipal, et notamment celle du 22 juillet 1993, étaient opposables à l'OGEC.

Rappelons que l'administration est investie d'un pouvoir de décision qui lui permet d'imposer unilatéralement sa volonté. Ce caractère exécutoire des décisions administratives, garantie de l'action publique, a été élevé au rang de « règle fondamentale du droit public » (CE assemblée, 2 juillet 1982, M. H... et autres, n° 25288, au Recueil p. 257). Toutefois, le caractère exécutoire de l'acte administratif décisif reste virtuel tant que cet acte n'est pas

opposable à ses destinataires, c'est-à-dire tant qu'il n'est pas apte à déployer des effets juridiques à leur égard. Cette opposabilité vis-à-vis des tiers – aptitude à produire des obligations dans leur chef – est très clairement liée, par les textes et par la jurisprudence, aux mesures d'information prises par l'administration pour faire connaître l'acte administratif à ses destinataires : publication dans le cas d'un acte réglementaire, notification dans le cas d'un acte individuel.

S'agissant des actes administratifs individuels, c'est ce qu'affirment aujourd'hui les dispositions de l'article L. 221-8 du code des relations entre le public et l'administration⁶, reprises de l'article 8 de la loi du 17 juillet 1978⁷ (pour un exemple d'application de ces dispositions, voir CE section, avis, 20 juin 1997, M. F... et autres, n° 185323 et a., au Recueil). S'agissant des actes administratifs des communes, c'est ce qu'affirment par ailleurs, encore qu'un peu moins clairement, les dispositions de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, reprises de l'article 2 de la loi du 2 mars 1982⁸, dont la cour a fait application en l'espèce : « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ». Mais même avant l'entrée en vigueur de ces textes, votre jurisprudence liait déjà l'opposabilité d'une décision administrative individuelle à sa notification à son destinataire (pour ne citer qu'un exemple, très illustratif, voyez CE 15 mars 1967, Sieur L..., n° 65135, au Recueil p. 126).

Quant au point de savoir si notification il y a eu, vous faites preuve de souplesse. De manière générale, lorsque les textes prescrivent un mode précis de notification, il doit en principe être respecté bien sûr, mais vous admettez que tel ne soit pas le cas si le destinataire a bénéficié de garanties équivalentes (par exemple CE section, 26 juillet 1985, Société Nouvelle Clinique Beausoleil, n° 46236, au Recueil p. 231 ; CE 28 avril 2000, Epoux G..., n° 198565, aux tables du Recueil). Et lorsque rien n'est dit des modalités de la notification, vous excluez tout formalisme : vous admettez la notification par voie administrative, même lorsque le destinataire refuse de signer le document attestant la notification (CE 6 février 1963, Epoux C..., n° 56026, au Recueil p. 72, pour le point de départ du délai de recours ; CE 29 juillet 1983, Epoux P..., n° 38272, inédite au Recueil, pour l'opposabilité d'un acte administratif individuel) ; vous admettez également la notification par le biais d'une simple lettre informant son destinataire d'une décision le concernant, sans que le texte soit joint, dès lors que cette communication fait nettement apparaître le sens, le contenu et la portée de cette décision (par exemple CE assemblée, 26 février 1982, M. O..., n° 38854, au Recueil) ; vous admettez encore la notification verbale (CE 4 décembre 1981, Commune de Benfeld, n° 19499, au Recueil p. 463), la notification, dans certaines circonstances, par le biais d'un tiers (par exemple CE section, 15 octobre 1982, M. A..., n° 29072, au Recueil – notification par l'employeur au salarié d'une autorisation administrative de licenciement), et il vous est même arrivé d'admettre qu'une notification incomplète produise des effets à l'égard du destinataire d'une décision, faute pour lui d'avoir pris l'initiative de demander à l'administration un complément d'information (CE section, 19 octobre 1962, Ministre de l'intérieur, n° 50579, au Recueil p. 558 ; CE 6 décembre 1972, Sieur T..., n° 80155, au Recueil p. 777).

⁶ « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ou instituant d'autres formalités préalables, une décision individuelle expresse est opposable à la personne qui en fait l'objet au moment où elle est notifiée ».

⁷ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

⁸ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Partant du constat de la très grande souplesse dont vous faites preuve pour admettre qu'une décision individuelle a été notifiée, devez-vous aller jusqu'à juger que la connaissance acquise d'une telle décision suffit à la rendre opposable à son destinataire ? C'est ce que vous invite à juger la commune et il faut admettre qu'il est tentant d'aligner les conditions dans lesquelles une décision individuelle devient opposable à son destinataire et celles marquant, en principe, le point de départ du délai de recours contentieux. Rappelons à ce propos que, si n'était l'exigence textuelle que soient indiqués au destinataire d'une décision administrative les voies et délais de recours (art. R. 421-5 du code de justice administrative), le délai de recours contentieux courrait à son encontre à compter de la date à laquelle il est certain qu'il en a eu connaissance, dans tous ses éléments. C'est bien le sens de votre jurisprudence sur la « connaissance acquise », qui n'a pas changé avec votre décision de section du 13 mars 1998 *M...*⁹ même si sa portée pratique a été réduite à peu de choses. Et c'est bien encore le sens de votre jurisprudence d'assemblée du 13 juillet 2016 *C...*¹⁰, qui juge qu'indépendamment du point de départ du délai de recours de droit commun, le destinataire d'une décision individuelle ne peut en principe exercer un recours contre une telle décision au-delà d'un délai d'un an courant, à défaut de notification, à compter de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

Cependant, force est de constater que, d'après nos recherches, vous n'avez jamais jugé expressément que la simple connaissance, même précise, complète et certaine, d'une décision administrative individuelle suffit, en l'absence de notification, à rendre celle-ci opposable à son destinataire. Si nous ne vous proposons pas de franchir ce pas, c'est qu'il nous semble qu'une telle solution serait directement contraire à la lettre de la loi, qui mentionne une notification de la décision, autrement dit une démarche ayant spécialement pour objet d'informer le destinataire de cette décision. Pour autant, nous croyons possible de vous inviter à juger, plus modestement, qu'à défaut de notification, une décision administrative individuelle est opposable à son destinataire s'il a bénéficié de garanties équivalentes à celles d'une notification. A notre sens, cette condition pourra être regardée comme remplie dans la zone grise qui existe entre une notification, même effectuée de manière très peu formelle, et certaines hypothèses dans lesquelles pourrait jouer votre jurisprudence sur la « connaissance acquise ». Elle le sera, notamment, lorsqu'il est établi que le destinataire a été informé de manière précise de l'existence, du sens et de la portée de la décision le concernant, dans le cours d'une procédure administrative impliquant l'administration qui en est l'auteur, et alors même que l'objet de cette procédure n'est pas de porter cette décision à sa connaissance.

Si vous nous suivez vous accueillerez le moyen d'erreur de droit soulevé par la commune, non pas en reprochant à la cour d'avoir écarté comme inopérante son invitation à raisonner en termes de « connaissance acquise », mais faute d'avoir recherché si les délibérations invoquées par la commune n'avaient pas été portées à la connaissance de l'OGEC dans des conditions présentant des garanties équivalentes à celles d'une notification. Ce moyen suffira pour annuler le reste de l'arrêt attaqué, en tant qu'il est défavorable à la commune – signalons que la cour s'est également appuyée sur l'absence de notification des délibérations du conseil municipal à l'OGEC pour confirmer le rejet de l'appel en garantie contre l'Etat présenté par la commune.

2. S'agissant d'une seconde cassation, vous devrez régler l'affaire au fond.

⁹ CE section, 13 mars 1998, Mme M..., n° 120079, au Recueil.

¹⁰ CE assemblée, 13 juillet 2016, M. C..., n° 387763, au Recueil.

Ce règlement au fond, obligatoire en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative (CJA), réserve d'autres questions. Prenons les choses dans l'ordre. Vous êtes saisi, en tant que juge d'appel, par requête de la commune présentée à l'encontre du jugement du tribunal administratif de Rennes.

2.1. Il vous faut d'abord prendre position sur des fins de non-recevoir opposées par la commune aux conclusions présentées par l'OGEC en première instance.

La première de ces fins de non-recevoir, soulevée dès la première instance, et qui conteste la qualité pour agir de l'OGEC, n'est pas sérieuse.

La seconde fin de non-recevoir a été formulée par la commune devant vous seulement. Elle lui a été suggérée par votre 3^e chambre.

La 3^e chambre a informé les parties, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du CJA, de ce que votre décision pourrait être fondée sur l'irrecevabilité de tout ou partie des conclusions de l'OGEC, par application combinée de vos jurisprudences *Lafon* de 1959¹¹ et *C...* du 13 juillet 2016. Selon la première, précisée par votre décision de section *Sieur D...* du 2 juillet 1965 (n° 61759, au Recueil p. 410), l'expiration du délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse¹² dont l'objet est purement pécuniaire rend irrecevables des conclusions indemnitaires ayant la même portée¹³. Quant à la seconde, nous en avons déjà rappelé la teneur : même en l'absence d'indication des voies et délais de recours, une décision individuelle notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance, ne peut être remise en cause au-delà d'un délai raisonnable qui, en général, ne peut excéder un an.

La commune s'est efforcée de produire des pièces de nature à établir que l'OGEC avait eu connaissance des délibérations de son conseil municipal fixant, chaque année, le montant de la participation communale aux dépenses de fonctionnement des classes maternelles et élémentaires de l'école Notre-Dame, et qu'il avait laissé passer, à la date de saisine du tribunal administratif, soit le 29 mars 2006, le délai raisonnable prescrit par votre jurisprudence *C...* L'OGEC, quant à lui, a contesté de la manière la plus vive l'idée même d'une combinaison de vos jurisprudences *Lafon* et *C...* Il a fait valoir, à titre subsidiaire, que dans les circonstances particulières de l'espèce, et comme l'admet la jurisprudence *C...*, vous ne devez pas lui opposer le délai de principe d'un an mais y déroger, compte tenu des multiples démarches qu'il a entreprises, en amont de la saisine du tribunal administratif dans le présent litige, afin de faire reconnaître ses droits.

Quant au principe même de la combinaison des jurisprudences *Lafon* et *C...*, vous l'avez reconnu tout récemment, en accord avec nos conclusions : voyez CE 9 mars 2018, Communauté de communes du pays roussillonnais, n° 405355, à mentionner aux tables du Recueil ; nous n'y revenons pas.

Quant à l'application de cette combinaison au présent litige, elle soulève deux questions.

¹¹ CE section, 2 mai 1959, *Ministre des finances c/ Sieur Lafon*, n° 44419, au Recueil p. 282.

¹² S'agissant de cette précision, voir CE section, 5 janvier 1966, *Dlle G...*, n° 59552, au Recueil p. 4.

¹³ Voir aussi, confirmant la portée générale de la jurisprudence *Lafon*, CE section, 10 juin 1966, *Sieur B...*, n° 59165, au Recueil p. 394 ; CE section, 16 octobre 1981, *Ville de Levallois-Perret*, n° 02119, au Recueil.

La première est celle de savoir si les délibérations du conseil municipal fixant le montant de la participation communale aux dépenses de fonctionnement des classes d'un établissement privé sous contrat revêtent, au sens de la jurisprudence *Lafon*, un objet purement pécuniaire. A nos yeux, cela n'est pas douteux.

La seconde question a trait à la nature de ces délibérations, puisque la jurisprudence *Lafon*, de même que la jurisprudence *C...*, ne s'appliquent qu'à des décisions individuelles. La réponse à cette seconde question est un peu moins évidente. Relevons qu'elle a fait l'objet d'une discussion nourrie devant les juges du fond puis devant vous, la commune soutenant que, s'agissant de décisions réglementaires, leur publication par affichage avait suffi à les rendre opposables à l'OGEC. En reprenant à son compte, dans le dernier état de ses écritures, l'argumentation tirée de l'application combinée des jurisprudences *Lafon* et *C...*, la commune, sans doute, doit être regardée comme ayant renoncé à défendre cette position. Mais cela ne vous dispense pas, évidemment, de vérifier que ces délibérations revêtent bel et bien un caractère individuel. Nous pensons que oui, dès lors qu'elles ont toutes un destinataire bien identifié : l'OGEC lui-même, qui est la seule personne directement concernée par ces délibérations. Cette circonstance nous paraît suffire à faire échec à la qualification de décision d'espèce. Quant à celle de décision réglementaire, elle doit être écartée, les doutes qu'il était possible de nourrir à cet égard ayant été dissipés par le recadrage récemment opéré de la jurisprudence *Commune de Clefcy*¹⁴ par votre décision de section du 1^{er} juillet 2016 *Institut d'ostéopathie de Bordeaux* (n° 393082, 393524, au Recueil) : les délibérations en cause sont dépourvues de caractère général et impersonnel et, si elles ont trait au financement du service public de l'éducation, auquel participent les écoles privées sous contrat, elles ne peuvent être regardées comme ayant par elles-mêmes pour objet l'organisation de ce service public.

Reste à voir si la combinaison *Lafon/C...* doit aboutir au constat de l'irrecevabilité de tout ou partie des conclusions indemnitaires présentées en première instance par l'OGEC.

Des pièces produites au dossier et tendant à établir, à défaut de notification, que l'OGEC avait eu connaissance des délibérations du conseil municipal bien avant la saisine du tribunal administratif, seules quelques-unes sont convaincantes. Nous écartons, à cet égard, les documents comptables produits par la commune : ils établissent le versement à l'OGEC, pour l'ensemble des années en litige, de la participation communale au fonctionnement des classes de l'école Notre-Dame, mais c'est insuffisant pour en déduire la connaissance par l'OGEC des délibérations fixant les modalités de calcul de cette participation. Nous retenons seulement le recours gracieux adressé par l'OGEC à la commune le 15 décembre 1994 à l'encontre de la délibération du conseil municipal du 13 octobre 1994 relative à l'année scolaire 1993-1994, ainsi que le compte-rendu d'une réunion de la commission de concertation de l'enseignement privé du 22 novembre 1995, tenue en présence de représentants de la commune et de l'OGEC, faisant état très précisément de cette délibération, ainsi que de celle du 22 juillet 1993. Ces documents établissent que l'OGEC a eu connaissance de la délibération du 13 octobre 1994 au plus tard le 15 décembre 1994, et de celle du 22 juillet 1993 au plus tard le 22 novembre 1995.

Toutefois nous relevons, à propos de la première délibération, que l'OGEC a saisi le préfet de région en vue de soumettre le litige à la commission de conciliation dès le 9 juin 1995, et à propos de la seconde, qu'il a saisi la chambre régionale des comptes pour obtenir la mise en œuvre de la procédure d'inscription d'office dès le 5 juin 1996, puis a

¹⁴ CE section, 13 juin 1969, n° 76261, au Recueil p. 308.

contesté l'avis rendu par la chambre devant la juridiction administrative, cette première phase juridictionnelle ne prenant fin, nous l'avons dit, qu'avec votre décision du 21 mars 2007. L'OGEC, ainsi qu'il le fait valoir, n'est donc pas resté inerte face aux délibérations du conseil municipal dont il avait pu avoir connaissance – simplement, il n'a pas choisi la voie de recours juridictionnelle la plus efficace, et il a probablement été induit en erreur, à cet égard, par la circonstance que le contrat d'association conclu avec l'Etat mentionnait la participation de la commune au titre des classes maternelles et élémentaires... Dans les circonstances particulières de l'espèce, nous vous proposons de juger qu'en saisissant le tribunal administratif le 29 mars 2006 de son recours indemnitaire, l'OGEC n'a pas exercé son droit au recours au-delà d'un délai raisonnable, au sens de votre jurisprudence C....

2.2. Vous devrez ensuite répondre à l'invocation par la commune de la prescription quadriennale.

Compte tenu d'une part de la saisine de la chambre régionale des comptes le 5 juin 1996, qui portait sur les années 1991-1992 à 1995-1996, et des procédures juridictionnelles qui ont suivi, compte tenu d'autre part de la réclamation préalable reçue par la commune le 26 décembre 2002, qui portait sur ces mêmes années et sur les années 1997-1998 à 2001-2002, la prescription a été interrompue pour toutes ces années et n'était pas acquise le 29 mars 2006 lorsque l'OGEC a saisi le tribunal administratif dans le présent litige. L'année 1996-1997, en revanche, apparaît prescrite : la réclamation préalable de décembre 2002 en fait état, ainsi que le courrier de l'OGEC destiné à la commune portant la date du 28 mai 1998, mais comme l'OGEC l'admet lui-même, il est dans l'incapacité de justifier de la réception par la commune de ce dernier courrier.

2.3. Vous arriverez, alors seulement, au principal nœud du litige qui oppose l'OGEC à la commune, c'est-à-dire au point de savoir si celle-ci est demeurée liée, et si oui jusqu'à quand, par l'obligation de participer aux dépenses de fonctionnement des classes maternelles de l'école. Pour trancher, vous devez répondre à deux questions.

2.3.1. Nous avons longuement évoqué la première au stade de la cassation : elle a trait à l'opposabilité à l'OGEC de la délibération du 22 juillet 1993 par laquelle le conseil municipal a dénoncé l'accord donné à la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes maternelles. Il n'est pas possible d'affirmer, au vu des résultats de l'instruction, que cette délibération a fait l'objet d'une notification par la commune à l'OGEC. En revanche, si vous nous avez suivi pour admettre l'opposabilité d'un acte administratif individuel dont le destinataire a bénéficié de garanties équivalentes à celles d'une mesure de notification, alors nous croyons que cette délibération est devenue opposable à l'OGEC au plus tard le 22 novembre 1995. Nous l'avons dit tout à l'heure : c'est la date d'une réunion de la commission de concertation de l'enseignement privé, tenue en présence de représentants de la commune et de l'OGEC, dont le compte-rendu, versé au dossier, montre que l'existence de cette délibération, sa date et sa teneur ont été expressément et précisément évoquées.

2.3.2. La seconde question à laquelle vous devez répondre a trait à la légalité de la délibération du 22 juillet 1993.

Alors que l'OGEC ne la contestait nullement devant les juges du fond, admettant même expressément la possibilité pour une commune de revenir sur l'accord initialement donné au financement des classes maternelles d'une école privée, il a changé de pied et, dans les écritures qu'il vous a soumises en cassation, il récusé cette possibilité en invoquant le

caractère créateur de droits de l'accord initial. Nous croyons que vous devrez écarter cette argumentation : l'accord donné par la commune à la conclusion d'un contrat d'association portant sur des classes maternelles est certainement, dans une certaine mesure, créateur de droits – ou créateur de certains droits –, mais pas au point de rendre cet accord irrévocable.

Le terrain jurisprudentiel n'est pas vierge et, à vrai dire, nous croyons qu'il oriente la solution. Vous avez déjà été saisi du point de savoir si, dans le cas d'un accord donné à la conclusion d'un contrat d'association pour une durée déterminée, la commune peut revenir sur cet accord lors de la reconduction du contrat. Vous avez répondu à cette question par l'affirmative, ce qui signifie que l'accord de la commune n'est pas intangible : voyez CE section, 22 mars 1996, Associations de gestion des écoles Saint-Martin, Jeanne d'Arc, Sainte-Marie, Marguerite-Marie et du Sacré-Cœur, n° 110303, au Recueil. Cette solution se justifie non seulement au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales mais aussi au regard de l'économie des dispositions issues de la loi « Debré ». Comme le soulignait Laurent Touvet dans ses conclusions, le conseil municipal est compétent, en vertu des dispositions de l'article L. 2121-30 du CGCT, pour décider de la création et de l'implantation des écoles et classes maternelles d'enseignement public, sans que la création de ces classes soit pour la commune une obligation, de sorte qu'il peut également décider de les supprimer (voir CE assemblée, 2 décembre 1994, Commune de Pulversheim, n° 133726 et 141881, au Recueil). Il serait paradoxal, alors que le législateur a souhaité instituer un principe de parité dans le traitement de l'enseignement privé par rapport à l'enseignement public, que les classes maternelles de l'enseignement privé sous contrat se retrouvent davantage protégées par l'accord initialement donné par le conseil municipal d'une commune à la conclusion d'un contrat d'association portant sur ces classes, alors qu'il peut décider de supprimer, d'une année sur l'autre, une classe maternelle de l'enseignement public.

Dans notre affaire, à la différence de celle sur laquelle vous avez statué dans votre décision de section du 22 mars 1996, le contrat a été conclu pour une durée indéterminée. Mais au vu des considérations qui précèdent, cela ne saurait impliquer que la commune ne puisse remettre en cause l'accord donné au contrat avant une hypothétique résiliation de celui-ci. Nous vous proposons de juger que, dans ce cas, la commune peut revenir sur l'accord initialement donné à tout moment. Nous vous invitons à préciser, au vu des interrogations qui sont apparues sur ce point dans le présent litige, que les éventuelles stipulations contraires qui seraient maintenues dans le contrat d'association conclu entre l'Etat et l'établissement d'enseignement privé sont sans incidence sur la légalité comme sur le caractère exécutoire de la décision de la commune. Il est bien clair en effet que les obligations de financement de la commune à l'égard de l'établissement trouvent leur source dans la loi et les règlements (voyez en ce sens CE 12 octobre 2011, Commune de Clermont-Ferrand, n° 325846 à 325851, au Recueil), et non dans le contrat d'association, auquel la commune, au demeurant, n'est pas partie. Nous vous proposons par ailleurs de juger que, si la décision de la commune de revenir sur l'accord initialement donné au contrat d'association devient exécutoire dès l'accomplissement des formalités prescrites par le CGCT – notification à son destinataire et transmission au représentant de l'Etat –, elle ne peut légalement produire effet qu'à compter de l'année scolaire qui suit celle au cours de laquelle elle devient exécutoire. Des raisons évidentes de sécurité juridique plaident en ce sens.

Pour revenir au cas d'espèce, nous avons dit que la délibération du 22 juillet 1993 n'avait été portée à la connaissance de l'OGEC, dans des conditions assimilables à celles d'une notification, que le 22 novembre 1995. Elle ne pouvait donc produire effet, selon nous, qu'à compter de l'année scolaire suivante, soit l'année 1996-1997. Nous en déduisons que la

commune s'est trouvée déliée de son obligation de participer au financement des classes maternelles de l'école Notre-Dame à compter seulement de cette année 1996-1997. Est sans incidence, s'agissant de son obligation au titre des années antérieures, la circonstance invoquée par la commune que sa délibération du 28 novembre 1981, donnant initialement son accord à la conclusion du contrat, n'aurait pas elle-même été notifiée à l'OGEC. Cette argumentation, qui est en quelque sorte la réponse du berger à la bergère, et par laquelle la commune voudrait voir juger que sa propre décision ne lui est pas opposable, est inopérante, les décisions individuelles produisant des effets à l'égard de l'administration dès leur intervention (voir notamment en ce sens CE section, 19 décembre 1952, Dlle Mattéi, n° 7133, au Recueil p. 594).

2.4. Les autres contestations qui restent à trancher pour vider le litige ne posent pas de difficulté.

Les critiques soulevées par la commune dans sa requête d'appel à l'encontre des évaluations résultant du rapport d'expertise produit devant le tribunal administratif sont à peine assorties des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé. Le tribunal administratif l'avait déjà constaté et la commune ne s'est pas donné la peine de les préciser. Vous les écarterez.

L'OGEC se plaint, à raison, d'une erreur affectant les motifs du jugement : le tribunal, faisant droit sur ce point à l'argumentation de la commune, a déduit des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires publiques au titre de 1997-1998, par référence auxquelles sa participation aux dépenses de fonctionnement des classes élémentaires de l'école Notre-Dame devait être calculée, une somme de 18 307 euros au motif qu'il s'agissait d'une dépense d'investissement ; or il s'agissait en réalité d'une somme de 18 307 francs. Vous corrigerez cette erreur, préjudiciable à l'OGEC, qui nous paraît parfaitement recevable à l'invoquer compte tenu de la faculté qui est la sienne de contester le jugement du tribunal par la voie d'un appel incident. Toutefois, vous ne pourrez, en votre qualité de juge de plein contentieux, vous limiter à cette correction : car le tribunal a commis une autre erreur, en sens inverse, c'est-à-dire en faveur de l'OGEC cette fois, en s'abstenant de tirer les conséquences de la déduction prononcée au titre des quatre années scolaires suivantes, pour lesquelles les dépenses de fonctionnement des classes élémentaires publiques ont été estimées par actualisation du montant retenu pour 1997-1998. Vous corrigerez également cette erreur.

Tout compte fait, eu égard à la prescription de la créance revendiquée par l'OGEC pour l'année 1996-1997, à l'obligation de la commune de participer au financement des classes maternelles pour les cinq premières années en litige, soit de 1991-1992 à 1995-1996, à la déduction, pour son exact montant, à opérer sur les dépenses de fonctionnement des écoles élémentaires publiques au titre de l'année 1997-1998, et à ses effets induits sur la participation de la commune au titre de cette année mais aussi des quatre années suivantes, nous aboutissons à une évaluation du préjudice subi par l'OGEC s'élevant à 117 914 euros. Cette somme doit porter intérêt au taux légal à compter du 26 décembre 2002, date de réception par la commune de la réclamation préalable de l'OGEC. La capitalisation des intérêts n'est due qu'à compter du 29 mars 2006, puis à chaque échéance annuelle – et non à compter du 26 décembre 2003 comme l'a jugé à tort le tribunal. Il faut en effet retenir, pour l'application de l'article 1154 du code civil, la date de la demande de capitalisation adressée au juge (voyez sur ce point CE section, 13 décembre 2002, Compagnie d'assurances les Lloyd's de Londres et autres c/ ministre de l'intérieur, n° 203429, au Recueil). Vous reformerez en ce sens l'article 1^{er} du jugement du tribunal administratif.

Enfin vous rejetterez l'appel en garantie présenté par la commune à l'encontre de l'Etat. La commune soutient que dès réception en préfecture de la délibération du 22 juillet 1993 revenant sur l'accord initialement donné au contrat d'association conclu avec l'école Notre-Dame, en ce qui concerne les classes maternelles, l'Etat aurait dû obtenir la modification de l'article 11 de ce contrat qui mentionnait la participation communale au financement de ces classes ou, à défaut, résilier ce contrat. Toutefois cette faute, à la supposer établie, est sans lien avec les obligations qui pesaient sur la commune : ces obligations découlaient, nous l'avons dit, des textes applicables et non des stipulations du contrat d'association.

La commune, au final, a obtenu en appel une réduction des sommes mises à sa charge par le tribunal administratif. Les dispositions de l'article L. 761-1 du CJA feront donc obstacle à ce que vous accordiez à l'OGEC les sommes qu'il demande à ce titre. Dans les circonstances de l'espèce nous vous proposons de limiter à 2 000 euros la somme mise à la charge de ce dernier, au même titre, au bénéfice de la commune.

Tel est, dans ce litige, le sens de nos conclusions.