

N° 422483

**Commune de Montpellier**  
**4<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies**

**Séance du 23 septembre 2020**  
**Lecture du 9 octobre 2020**

## CONCLUSIONS

### **M. Raphaël Chambon, rapporteur public**

Les projets éducatifs territoriaux (PEDT) ont été institués par le législateur en 2013. La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République en a fait, à l'article L. 551-1 du code de l'éducation<sup>1</sup>, le cadre de la mise en place des activités périscolaires accompagnant la réforme des rythmes scolaires<sup>2</sup>.

Si cet outil apparaît contextuellement lié à la réforme des rythmes scolaires conduite en 2013, il n'en demeure pas moins qu'il s'insère dans une histoire plus longue du développement des politiques éducatives territoriales visant à mieux articuler l'intervention des différents acteurs de l'éducation de l'enfant, notamment l'Education nationale et les collectivités locales, développement marqué par l'élaboration à partir de 1998 de contrats éducatifs locaux (CEL), cadre partenarial de formalisation des projets éducatifs locaux (PEL)<sup>3</sup>.

Aux termes de l'article L. 551-1 du code de l'éducation, « *des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation, et en complémentarité avec lui, peuvent être organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial associant notamment aux services et établissements relevant du ministre chargé de l'éducation nationale d'autres administrations, des collectivités territoriales, des associations (...). Le projet éducatif territorial vise*

---

<sup>1</sup> Cet article trouve son origine dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.

<sup>2</sup> Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires a notamment modifié l'article D. 521-10 du code de l'éducation, permettant de repasser à une semaine de 4,5 jours au lieu de 4 jours et de raccourcir les journées de 45 minutes (le recours pour excès de pouvoir formé contre ce décret a été rejeté : 4/5 SSR, 2 juillet 2014 *Association autonome des parents d'élèves de l'école Emile Glay*, n° 367179, 367190, au Recueil) ; il en a résulté que trois heures ont été libérées chaque semaine pour les enfants, heures consacrées à des activités périscolaires.

<sup>3</sup> On comptait 2600 contrats éducatifs locaux en 2004 (*Regards sur les contrats éducatifs locaux*. Evaluation et statistiques, Les dossiers n°170, novembre 2005, p. 13). Voir aussi : circulaire n° 98-144 du 9 juillet 1998 relative à l'aménagement des temps et des activités de l'enfant : mise en place du contrat éducatif local et des rythmes périscolaires et circulaire n° 2000-208 du 22 novembre 2000 relative aux contrats éducatifs locaux.

*notamment à favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques et activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (...) ».*

Le décret n° 2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial et portant expérimentation relative à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre a notamment permis de préciser les modalités d'élaboration du PEDT et de modifier à titre expérimental les taux d'encadrement applicables aux activités périscolaires. Vous avez rejeté les recours formés contre ce décret (4 SSJS, 31 juillet 2015, *Commune d'Onet-le-Château*, n° 372590) et le décret s'y étant substitué en 2016 (4/5 CHR, 11 octobre 2017, *Syndicat éducation populaire – UNSA*, n° 403855, aux Tables).

Ce décret précisait à son article 1<sup>er</sup>, désormais codifié à l'article R. 551-13 du code de l'éducation : *« I. — Le projet éducatif territorial dans le cadre duquel peuvent être organisées, (...) des activités périscolaires pour les enfants scolarisés dans les écoles maternelles ou élémentaires (...) **est élaboré conjointement** par la commune, siège de ces écoles, (...), par les services de l'Etat et les autres partenaires locaux, notamment associatifs ou autres collectivités territoriales. / Le projet éducatif territorial **prend la forme d'une convention** conclue entre le maire (...), le préfet, le directeur académique des services de l'éducation nationale (...), et, le cas échéant, les autres partenaires signataires, qui coordonnent leurs interventions pour organiser, dans l'enceinte de l'école ou dans les locaux de l'un des signataires, des activités périscolaires répondant aux besoins des enfants et dont la liste est annexée à la convention (...) ».*

Le PEDT constitue donc le cadre dans lequel se déploie les activités périscolaires.

C'est la première fois que vous êtes saisis d'un litige portant sur un tel instrument partenarial de politique publique. Malgré le nombre de projets éducatifs territoriaux signés<sup>4</sup>, les juridictions du fond ont eu très peu à en connaître<sup>5</sup>.

Le projet éducatif territorial de Montpellier en litige, qui concerne 78 écoles maternelles et 75 écoles primaires, a été conclu pour la période de septembre 2014 à septembre 2017. Il a été signé le 11 mars 2015 par le maire de Montpellier, le directeur de la CAF de l'Hérault, la directrice académique des services de l'Education nationale et le préfet de l'Hérault. Par ailleurs, par un arrêté du même jour, le préfet de l'Hérault a fixé la liste des communes et des établissements de coopération intercommunale signataires d'un projet éducatif territorial, au nombre desquelles la commune de Montpellier.

---

<sup>4</sup> Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 91% des communes disposant d'une école publique avait mis en place un PEDT : Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, Evaluation nationale des PEDT. Rapport final, 27 mars 2017 : [https://www.jeunes.gouv.fr/IMG/UserFiles/Files/Eval%20PEDT\\_Rapport%20VF.pdf](https://www.jeunes.gouv.fr/IMG/UserFiles/Files/Eval%20PEDT_Rapport%20VF.pdf).

<sup>5</sup> Outre la présente affaire, voir : TA de Versailles, 29 juin 2017, *de Freitas*, n° 150713 (qui regarde aussi la demande d'annulation d'un PEDT dont il est saisi comme un litige contractuel).

Plusieurs parents d'élèves scolarisés dans des écoles de la commune ont introduit devant le TA de Montpellier une requête tendant à l'annulation de cet arrêté et du projet éducatif territorial en cause.

Par un jugement du 7 février 2017, le TA a rejeté cette requête mais, par l'arrêt frappé de pourvoi par la commune, la CAA de Marseille a annulé ce jugement ainsi que le projet éducatif territorial et rejeté les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral du 11 mars 2015.

Le pourvoi de la commune doit être regardé comme dirigé contre l'arrêt qu'en tant qu'il lui fait grief, c'est-à-dire en tant qu'il annule le PEDT.

Alors que le TA de Montpellier avait analysé le litige comme un litige d'excès de pouvoir et rejeté la demande d'annulation du PEDT, la CAA, citant le considérant de principe de votre décision *Département de Tarn-et-Garonne* (Assemblée, n° 4 avril 2014, n° 358994, au Recueil), a traité le litige comme un litige contractuel et a annulé le contrat, faute qu'il prévoise la liste des activités périscolaires qui doit en principe être annexée à la convention et en raison de ce qu'il comprend, pour les écoles des zones d'éducation prioritaire, des stipulations contraires au principe d'égalité.

Avant tout examen des moyens du pourvoi, il vous revient de déterminer la véritable nature de ce litige.

La première question, qui est ordre public et qui doit être examinée d'office, est celle de savoir si ce PEDT est réellement un « contrat » ou s'il n'est qu'un pseudo-contrat, c'est-à-dire un pur engagement symbolique dépourvu de valeur juridique ne faisant naître ni droit ni obligation dans le chef de ses signataires. Vous jugez par exemple que sont de tels actes ne faisant pas grief un protocole d'accord entre l'Etat, la SNCF et RFF, qui ne fixe qu'un objectif et prévoit sa concrétisation par des conventions ultérieures et constitue dès lors une simple déclaration commune d'intention sans portée juridique (2/7 SSR, 21 décembre 2007, *Région du Limousin et autres*, n° 293260 et autres, au Recueil) ou encore un protocole d'accord conclu entre le ministre des transports et certaines organisations syndicales de l'aviation civile (2/6 SSR, 27 octobre 1989, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation*, n°102990, aux Tables).

Au cas d'espèce, les termes mêmes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 2 août 2013 invitent à une qualification contractuelle. De même, du point de vue du MEN, cela en est un – la circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013 indique ainsi que « *le projet éducatif territorial prend la forme d'un engagement contractuel entre les collectivités, les services de l'Etat et les autres partenaires. Des conventions complémentaires peuvent, le cas échéant, lui être adossées pour préciser la nature et le niveau des moyens mobilisés par chacun des organismes partenaires* ».

Vous ne vous arrêtez cependant pas, pour la qualification de contrat, à la dénomination donnée par les signataires et reprenez une approche matérielle. En principe, il y a contrat quand il y a engagements réciproques des auteurs du contrat.

L'idée générale des PEDT est que la commune s'engage, par l'organisation d'un certain nombre d'activités périscolaires, à favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques et activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication notamment, tandis que l'Etat s'engage à lui accorder des taux d'encadrement dérogatoires et à lui apporter des aides financières en retour (de même que la CAF sur ce dernier point). L'article 2 du décret du 2 août 2013 prévoit en effet qu'à titre expérimental, pour une durée de trois ans, les taux d'encadrement des accueils de loisirs périscolaires organisés dans le cadre d'un projet éducatif territorial peuvent être réduits par rapport aux taux prévus par l'article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles. S'agissant des aides financières, c'est l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013, dans la rédaction que lui a donnée la loi de finances pour 2015<sup>6</sup>, qui rend obligatoire la signature d'un PEDT pour obtenir le concours du fonds de l'Etat en faveur des communes, institué par la loi du 8 juillet 2013 afin de contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires.

On ne peut exclure qu'un PEDT, qui peut être signé par des personnes publiques et privées, comporte des engagements réciproques et revête une réelle dimension contractuelle.

A la lecture du document montpelliérain, signé par l'Etat, la commune et la CAF on ne peut que constater que son contenu contractuel est très faible, la notion de contreparties étant en réalité extérieure au contenu du document lui-même et résultant de la loi ou du décret (dérogation aux taux d'encadrement minimaux et aide financière de l'Etat et de la CAF en contrepartie de la signature du PEDT).

A supposer même que la nature contractuelle du document litigieux soit reconnue, cela ne fait pas nécessairement du présent litige un litige contractuel.

Il convient en effet de vérifier si les clauses contestées par les requérants ne sont pas des clauses réglementaires, ainsi qu'il est fréquent dans les conventions portant sur l'organisation d'un service public (Assemblée, 10 juillet 1996, *C...*, n° 138536, au Recueil). La jurisprudence *Département de Tarn-et-Garonne* ouvrant un recours de pleine juridiction aux tiers à un contrat administratif pour en contester la validité a en effet préservé la recevabilité de ces tiers à demander, par la voie du recours pour excès de pouvoir, l'annulation des clauses réglementaires contenues dans un contrat administratif qui portent une atteinte directe et certaine à ses intérêts (7/2 CHR, 9 février 2018, *Communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération*, n° 404982, au Recueil). Vous avez jugé dans cette décision que revêtent un caractère réglementaire les clauses d'un contrat qui ont, par elles-mêmes, pour objet l'organisation ou le fonctionnement d'un service public. Il s'agit des clauses qui, par

---

<sup>6</sup> Article 96 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

dérogation au principe de l'effet relatif des contrats, ont pour objet de produire des effets à l'égard des tiers.

Les clauses contestées par les requérants devant les juges du fond sont les suivantes :

- celle relative à la liste des activités périscolaires, contestée pour son manque de précision, des orientations générales étant données sans présentation d'une liste précise et exhaustive des activités prévues ;
- celle prévoyant que dans les écoles situées en zone d'éducation prioritaire (ZEP), les temps d'activité périscolaires (TAP) ne sont organisés qu'une fois par semaine et non deux fois par semaine comme dans les autres écoles (au bénéfice d'un accompagnement éducatif préexistant et destiné à de l'aide aux devoirs pour les élèves en difficulté) ;
- celle relative à la demande de dérogation aux taux d'encadrement, dont il était soutenu qu'elle mettait en danger la sécurité des élèves.

Ces clauses, qui organisent le service public facultatif des activités périscolaires, nous paraissent clairement être de nature réglementaire. Elles auraient d'ailleurs pu figurer dans un acte unilatéral de la commune, comme toutes celles ayant une portée autre que déclaratoire dans ce document : c'est d'ailleurs assez logique dès lors que le PEDT consiste en réalité pour la commune à donner des indications sur l'organisation des activités périscolaires qu'elle met en place, en contrepartie de l'aide financière que lui accorde l'Etat et de la réduction des taux d'encadrement minimaux dont elle bénéficie temporairement.

Le litige dont était saisie la cour administrative d'appel était donc un litige d'excès de pouvoir et l'erreur que la cour a commise en s'estimant saisie d'un litige contractuel et en se méprenant ainsi sur son office doit être relevée d'office par le juge de cassation (5/4 SSR, 27 avril 2017, *L...*, n° 274992, aux Tables).

Dès lors que vous avez averti les parties que votre décision était susceptible d'être fondée sur un tel moyen d'ordre public, vous pourrez annuler l'arrêt de la cour et lui renvoyer l'affaire.

Précisons que si vous ne suiviez pas dans notre analyse, vous devrez néanmoins annuler l'arrêt attaqué.

Il nous semble en effet que si la demande des requérants devait être regardée comme une demande « Tarn-et-Garonne » ainsi que l'a fait la cour, alors son arrêt serait entaché d'une double erreur de droit, pointée par le pourvoi de la commune :

- avoir fait droit à une demande irrecevable, au regard des conditions restrictives de recevabilité posée par la jurisprudence *Tarn-et-Garonne* (les parents d'élève

requérants ne nous paraissent pas susceptibles d'être lésés dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine par les clauses du PEDT) ;

- avoir jugé que le défaut de présentation d'une liste précise et exhaustive des activités périscolaires prévues constituait un vice du consentement donné par l'Etat justifiant l'annulation totale du contrat, alors que ce défaut, à supposer qu'il entache d'illégalité le contrat, ne constituait pas un vice du consentement ni un quelconque autre vice d'une particulière gravité justifiant l'annulation du contrat.

PCMNC à l'annulation des trois premiers articles de l'arrêt attaqué, au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Marseille dans la mesure de la cassation ainsi prononcée et au rejet de toutes les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.