

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE**

AG

N° 1405333

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Préfet des Hauts-de-Seine
c/ Commune d'Asnières-sur-Seine

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Davesne
Vice-président

Le juge des référés,

Ordonnance du 24 juin 2014

PCJA : 30-02-01-02
C

Vu la requête, enregistrée au greffe le 27 mai 2014, présentée par le préfet des Hauts-de-Seine ;

Le préfet des Hauts-de-Seine demande au juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, statuant par application de l'article L. 554-1 du code de justice administrative et de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, de suspendre la délibération du 28 avril 2014 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Asnières-sur-Seine a décidé de maintenir à l'identique les horaires des écoles maternelles et élémentaires pour la rentrée scolaire 2014 ;

Le préfet des Hauts-de-Seine soutient :

- que l'acte attaqué est entaché d'incompétence, dès lors qu'en application de l'article D. 521-11 du code de l'éducation, seul le directeur académique des services de l'éducation nationale, sur délégation du recteur de l'académie, dispose du pouvoir d'arrêter l'organisation de la semaine scolaire ; que les communes disposent en la matière d'un pouvoir de proposition, mais non de décision ;

- qu'il résulte des dispositions de l'article L. 212-4 du code de l'éducation que les communes ont l'obligation de pourvoir au fonctionnement des écoles pendant le temps scolaire, lequel est défini par l'article D. 521-10 de ce même code qui, dans sa rédaction issue du décret du 24 janvier 2013, prévoit vingt-quatre heures hebdomadaires d'enseignement répartis sur neuf demi-journées ; qu'à ce titre, les communes doivent notamment assurer l'ouverture, le chauffage, l'éclairage des écoles ainsi que la présence et la rémunération des personnels communaux et inscrire à leur budget les dépenses correspondantes ; qu'en maintenant une

semaine scolaire de huit demi-journées, le conseil municipal d'Asnières sur-Seine a manifesté sa volonté de ne pas mettre en œuvre les compétences, pourtant obligatoires, qui lui incombent ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 12 juin 2014, présenté pour la commune d'Asnières-sur-Seine, par Me Vasseur ; la commune d'Asnières-sur-Seine conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient :

- que le décret n°2013-77 du 24 janvier 2013, qui aurait été méconnu par la délibération attaquée, est entaché d'illégalité ;

- que le moyen relatif à l'incompétence dont serait entachée la délibération du conseil municipal n'apparaît pas fondé ;

- qu'ainsi, d'une part, les dispositions de l'article D. 521-11 du code de l'éducation applicables à la date de la délibération attaquée, qui ont été introduites par ce décret et prévoient que l'organisation de la semaine scolaire de chaque école est arrêtée par le directeur de services de l'éducation nationale agissant par délégation du recteur d'académie, méconnaissent le principe général de compétence partagée entre l'Etat et les communes pour l'exécution du service public de l'éducation ; que l'Etat, qui assure l'organisation du service public de l'enseignement, ne peut adopter une mesure relative à l'organisation du temps scolaire, sans solliciter l'accord des communes concernées qui détiennent la compétence exclusive en matière d'équipements scolaires ; que ces dispositions, très contraignantes, méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales en ce qu'elles ne permettent aucun aménagement de la semaine scolaire en fonction des circonstances locales ;

- que, d'autre part, l'organisation du temps scolaire a un impact sur les activités périscolaires, qui peuvent se dérouler dans les locaux des écoles et relèvent de la compétence des communes, de sorte que le conseil municipal est intéressé par cette organisation ;

- qu'enfin, en vertu de l'article L. 521-3 du code de l'éducation, le maire est compétent pour délibérer sur les heures d'ouverture des écoles et le conseil municipal a une compétence de principe pour délibérer sur les affaires ressortant de l'intérêt communal conformément à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales ;

- que le moyen tiré de l'erreur de droit dont serait entachée la délibération n'est pas davantage fondé ;

- que, d'une part, la compétence des communes en matière d'équipements scolaires en vertu de l'article L. 212-4 du code de l'éducation, implique la nécessité d'obtenir l'accord des conseils municipaux sur le projet d'organisation de la semaine scolaire ; qu'ainsi, les dispositions de l'article D. 521-11 du code de l'éducation, issues du décret du 24 janvier 2013, sont entachées d'illégalité en ce qu'elles sont contraires à ces dispositions législatives ;

- que, d'autre part, le décret du 24 janvier 2013 méconnaît le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ;

- qu'enfin, ce décret méconnaît le principe constitutionnel d'autonomie financière de ces collectivités en ce qu'il ne prévoit pas une compensation intégrale des conséquences engendrées par la réforme des rythmes scolaires, laquelle obligera les communes à proposer davantage d'activités périscolaires sur une plage horaire plus étendue ; que la commune d'Asnières-sur-Seine n'est pas en mesure d'assumer le coût de cette réforme pour laquelle l'Etat a prévu une aide de 50 euros par an et par enfant, alors que le coût est de 150 euros par an et par enfant ; que, du fait de l'insuffisance de cette compensation financière, le décret du 24 janvier 2013 méconnaît le principe posé par les articles L. 1614-1 et L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales ;

Vu le mémoire, enregistré le 16 juin 2014, présenté pour la commune d'Asnières-sur-Seine en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ; la commune d'Asnières-sur-Seine demande au tribunal administratif de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ;

Elle soutient que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissent :

- d'une part, l'article 34 de la Constitution et l'obligation qu'a le législateur de légiférer ; qu'en effet, ces dispositions sont entachées d'incompétence négative en ce qu'elles ne précisent pas l'origine du fonds qu'elles instituent en faveur des communes, destiné à contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires, et ne donnent aucune indication sur le mode de calcul du montant forfaitaire alloué ; que, par ailleurs, ces dispositions ne prévoient aucune aide pour les communes au-delà de l'année 2015 ;

- d'autre part, l'article 72-2 de la Constitution qui pose le principe de compensation financière par l'Etat des transferts de compétences de ce dernier aux collectivités territoriales ; qu'en prévoyant, au bénéfice des communes, une aide d'un montant forfaitaire indéterminé et uniquement pour les deux premières années, les dispositions de l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 ne compensent pas le transfert de compétence, à caractère obligatoire, résultant de l'augmentation du temps périscolaire engendré par l'organisation du temps scolaire sur neuf demi-journées ;

- enfin, le principe d'égalité entre collectivités territoriales garanti par les articles 1, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'en effet, les dispositions législatives contestées prévoient une majoration du montant forfaitaire pour les communes bénéficiant des fonds de solidarité rurale ou urbaine, alors que la différence de situation de ces communes est sans lien avec l'objet de ces dispositions ;

Vu le mémoire, enregistré le 17 juin 2014, présenté par le préfet des Hauts-de-Seine ; le préfet des Hauts-de-Seine conclut au rejet de la demande de transmission au Conseil d'Etat de la question prioritaire de constitutionnalité ;

Il soutient :

- que l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 n'est pas applicable au litige ;
- que la question posée ne présente pas un caractère nouveau ;
- qu'elle ne présente pas un caractère sérieux en ce qui concerne à la fois l'incompétence négative du législateur, la méconnaissance de l'article 72-2 de la Constitution et la méconnaissance du principe d'égalité ;

Vu le mémoire, enregistré le 19 juin 2014, présenté pour la commune d'Asnières-sur-Seine ; la commune d'Asnières-sur-Seine conclut aux mêmes fins que son précédent mémoire par les mêmes moyens ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 61-1 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, et notamment son article 67 ;

Vu le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le déféré n° 1405334, enregistré le 27 mai 2014, par lequel le préfet des Hauts-de-Seine demande l'annulation de la délibération attaquée ;

Vu la décision par laquelle la présidente du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a désigné M. Davesne, vice-président, pour statuer sur les demandes en référé ;

Après avoir convoqué à une audience publique :

- le préfet des Hauts-de-Seine ;
- le maire de la commune d'Asnières-sur-Seine ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 16 juin 2014 à 14 heures :

- le rapport de M. Davesne, vice-président ;
- les observations de Mme Lardy, directrice des affaires juridiques et de l'administration locale de la préfecture des Hauts-de-Seine et de M. Wuillamier, directeur académique des services de l'éducation nationale des Hauts-de-Seine, représentant le préfet des Hauts-de-Seine ;

- les observations de Me Ramel et Me Aderno substituant Me Vasseur, avocat de la commune d'Asnières-sur-Seine ;

Après avoir, à l'issue de l'audience, fixé la clôture de l'instruction au 18 juin 2014 à 17h00 ;

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

1. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des premiers alinéas des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, que le tribunal administratif saisi d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution présenté dans un écrit distinct et motivé, statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat et procède à cette transmission si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux ; que le second alinéa de l'article 23-2 de la même ordonnance précise que : « *En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat (...)* » ;

2. Considérant que les dispositions de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ont pour objet d'instituer, pour les années 2013-2014 et 2014-2015, un fonds en faveur des communes afin de contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires au bénéfice des écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat dont les enseignements sont répartis sur neuf demi-journées par semaine ; que ces dispositions sont ainsi relatives au financement des activités périscolaires pouvant être proposées par les communes ; qu'elles ne sont dès lors pas applicables au litige soulevé par le préfet des Hauts-de-Seine qui porte sur la légalité de la délibération par laquelle le conseil municipal de la commune d'Asnières-sur-Seine, en maintenant à l'identique les horaires des écoles maternelles et élémentaires pour la rentrée scolaire 2014 sur huit demi-journées par semaine, a aménagé le temps scolaire ; que, par suite, sans qu'il soit besoin de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ;

Sur les conclusions à fin de suspension :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Les demandes de (...) « suspension » assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3^e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales* », ci-après reproduit : « *Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à*

cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois. » ;

En ce qui concerne les moyens invoqués par le préfet des Hauts-de-Seine :

4. Considérant que le code de l'éducation comporte des dispositions relatives à l'aménagement du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires qui ont, en dernier lieu, été modifiées par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 ; que l'article D. 521-10 de ce code dispose que « *La semaine scolaire comporte pour tous les élèves vingt-quatre heures d'enseignement, réparties sur neuf demi-journées. Les heures d'enseignement sont organisées les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin, à raison de cinq heures trente maximum par jour et de trois heures trente maximum par demi-journée. La durée de la pause méridienne ne peut être inférieure à une heure trente. L'organisation de la semaine scolaire est fixée conformément aux dispositions des articles D. 521-11 et D. 521-12, dans le respect du calendrier scolaire national prévu à l'article L. 521-1 et sans que puissent être réduit ou augmenté sur une année scolaire le nombre d'heures d'enseignement ni modifiée leur répartition. (...)* » ; qu'aux termes de l'article D. 521-11 : « *Le conseil d'école intéressé ou la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale intéressé peut transmettre un projet d'organisation de la semaine scolaire au directeur académique des services de l'éducation nationale, après avis de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription d'enseignement du premier degré. Le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant par délégation du recteur d'académie arrête l'organisation de la semaine scolaire de chaque école du département dont il a la charge, après examen des projets d'organisation qui lui ont été transmis et après avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunal intéressé. Cet avis est réputé acquis en l'absence de notification au directeur académique des services de l'éducation nationale d'un avis exprès dans un délai de quinze jours à compter de la saisine.* » ; qu'enfin, aux termes de l'article D. 521-12 : « *Lorsqu'il arrête l'organisation de la semaine scolaire d'une école, le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant par délégation du recteur d'académie veille au respect des conditions mentionnées aux articles D. 521-10 et D. 521-11. Il s'assure de la compatibilité de cette organisation avec l'intérêt du service et, le cas échéant, de sa cohérence avec le projet éducatif territorial élaboré conjointement par la collectivité, les services de l'Etat et les autres partenaires intéressés. Il s'assure également que cette organisation ne porte pas atteinte à l'exercice de la liberté de l'instruction religieuse mentionnée au second alinéa de l'article L. 141-2. Le directeur académique des services de l'éducation nationale peut donner son accord à une dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article D. 521-10 lorsqu'elle est justifiée par les particularités du projet éducatif territorial et que l'organisation proposée présente des garanties pédagogiques suffisantes. La décision d'organisation de la semaine scolaire prise par le directeur académique des services de l'éducation nationale ne peut porter sur une durée supérieure à trois ans. A l'issue de cette période, cette décision peut être renouvelée tous les trois ans après un nouvel examen, en respectant la même procédure. Les décisions prises par le directeur académique des services de l'éducation nationale pour fixer les heures d'entrée et de sortie de chaque école sont annexées au règlement type départemental mentionné à l'article R. 411-5, après consultation du conseil départemental de l'éducation nationale, sans préjudice du pouvoir de modification conféré au maire de la commune par les dispositions de l'article L. 521-3* » ;

5. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'organisation de la semaine scolaire des écoles maternelles et élémentaires est arrêtée par le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant par délégation du recteur d'académie, dans les

conditions qu'elles définissent ; qu'ainsi, en décidant de répartir les vingt-quatre heures d'enseignement que comporte la semaine scolaire sur huit demi-journées, et non neuf demi-journées comme le prévoit l'article D. 521-10 du code de l'éducation, le conseil municipal d'Asnières-sur-Seine a méconnu l'étendue de sa compétence ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'incompétence dont est entachée la délibération attaquée paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité ;

En ce qui concerne l'exception d'illégalité du décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires :

7. Considérant, toutefois, que la commune d'Asnières-sur-Seine soutient, en défense, que le décret mentionné ci-dessus, dont sont issues les dispositions réglementaires précitées du code de l'éducation dans leur rédaction applicable au présent litige, est entaché d'illégalité ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'éducation : « *L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'Etat, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public. (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 212-1 du même code : « *La création et l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public sont régies par les dispositions de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales, ci-après reproduites : " Art .L. 2121-30.-Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département. " ; qu'aux termes de l'article L. 212-4 du code de l'éducation : « *La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, (...).* » ; qu'aux termes de l'article L. 212-5 de ce code : « *L'établissement des écoles élémentaires publiques, créées par application de l'article L. 212-1, est une dépense obligatoire pour les communes. Sont également des dépenses obligatoires, dans toute école régulièrement créée : 1° Les dépenses résultant de l'article L. 212-4 ; 2° Le logement de chacun des instituteurs attachés à ces écoles ou l'indemnité représentative de celui-ci ; 3° L'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances ; 4° L'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire ; 5° Le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des personnels de service, s'il y a lieu. De même, constitue une dépense obligatoire à la charge de la commune le logement des instituteurs qui y ont leur résidence administrative et qui sont appelés à exercer leurs fonctions dans plusieurs communes en fonction des nécessités du service de l'enseignement* » ;*

9. Considérant que, s'il résulte de ces dispositions que le législateur a entendu partager la compétence entre l'Etat et les communes pour l'organisation du service public de l'enseignement du premier degré, elles n'impliquent pas, toutefois, qu'une compétence soit reconnue aux communes pour organiser le temps scolaire, alors même que cette organisation aurait des conséquences sur les activités périscolaires que peuvent proposer les communes, éventuellement dans les locaux scolaires ;

10. Considérant que si, par ailleurs, l'article L. 521-3 du code de l'éducation dispose que « *le maire peut, après avis de l'autorité scolaire responsable, modifier les heures*

d'entrée et de sortie des établissements d'enseignement en raison des circonstances locales », ces dispositions ne donnent pas davantage compétence aux communes pour organiser le temps scolaire en déterminant le nombre de demi-journées sur lesquelles sont réparties les vingt-heures hebdomadaire d'enseignement ; que la compétence exclusive de l'Etat pour ce qui concerne l'aménagement du temps scolaire ne méconnaît pas le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ;

11. Considérant, enfin, que la commune d'Asnières-sur-Seine ne peut utilement invoquer la méconnaissance du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales et des articles L. 1614-1 et L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales relatifs à la compensation par l'Etat des transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales, dès lors que le décret du 24 janvier 2013, dont sont issus les dispositions précitées des articles D. 521-10 à D. 521-13 du code de l'éducation, a pour seul objet d'organiser le temps scolaire et ne comporte en lui-même aucun transfert de compétence ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune d'Asnières-sur-Seine n'est pas fondée à soutenir que les dispositions du décret n°2013-77 du 24 janvier 2013 sont entachées d'illégalité ; que, par suite, il y a lieu de suspendre la délibération du 28 avril 2014 du conseil municipal de la commune d'Asnières-sur-Seine ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* » ;

14. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à verser à la commune d'Asnières-sur-Seine la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la commune d'Asnières-sur-Seine.

Article 2 : L'exécution de la délibération du conseil municipal d'Asnières-sur-Seine, en date du 28 avril 2014, est suspendue.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune d'Asnières-sur-Seine au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Hauts-de-Seine et à la commune d'Asnières-sur-Seine.

Fait à Cergy-Pontoise, le 24 juin 2014.