TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE

AG

N° 1405335

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Préfet des Hauts-de-Seine
c/ commune de Levallois-Perret

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 10 février 2014 par laquelle le conseil municipal de la commune de Levallois-Perret 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 de Levallois-Perret 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 de Levallois-Perret, par Me Lafarge ; la commune de Levallois-Perret conclut, à titre principal, au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, au report des effets de la mesure de suspension sollicitée à la rentrée scolaire 2015-2016 ;

Elle soutient :

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

- qu'en effet, d'une part, s'il appartient au pouvoir réglementaire national d'intervenir en matière d'organisation et de fonctionnement du service public de l'éducation, il résulte des dispositions des articles L. 521-1 et L. 521-3 du code de l'éducation que les communes sont compétentes pour retenir une organisation des rythmes scolaires adaptée au contexte local, notamment en réglementant les heures d'entrée et de sortie des établissements dont elles ont la charge ;

- que, d'autre part, si l'Etat a en charge les activités scolaires stricto sensu, les communes sont compétentes pour organiser les activités périscolaires et extrascolaires ; que l'intervention de l'Etat en matière de temps périscolaire ou de temps scolaire ne peut se sa faire dans l'ignorance des contraintes locales et des compétences exclusives dévolues aux communes ; que la délibération attaquée met en œuvre les compétences confiées de manière exclusive aux communes par l'article L. 216-1 du code de l'éducation ; que la commune a fait application des articles D. 521-11 et D. 521-12 de ce même code :

- qu'en toute hypothèse, le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013, qui aurait été méconnu par la délibération attaquée, est entaché d'illégalité ; qu'en effet, il méconnait le principe de libre administration des collectivités territoriales, faute d'avoir offert aux communes les moyens nécessaires pour assumer le fonctionnement des nouvelles missions qui leur étaient confiées, et ce en violation de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales ; que les moyens proposés aux collectivités en contrepartie de l'extension de leurs compétences en matière d'accueil scolaire sont largement insuffisants et inadaptés, alors pourtant que l'article 72-2 de la Constitution pose le principe de la compensation financière intégrale des transferts de compétence ;

- que le moyen relatif à l'erreur de droit dont serait entachée la délibération attaquée n'est pas davantage fondé ; qu'en effet, il ne peut être reproché au conseil municipal d'avoir refusé de mettre en œuvre les compétences obligatoires de la commune, alors que celle-ci sollicite depuis novembre 2013 une dérogation en ce qui concerne l'organisation du temps scolaire, comme le permettent les dispositions de l'article D. 521-12 du code de l'éducation ;

- que la suspension de la délibération litigieuse aurait pour effet d'entrainer une désorganisation du service public de l'éducation et des services publics municipaux ainsi que des familles à quelques jours des vacances scolaires d'été, et de priver plusieurs milliers de jeunes écoliers de leurs activités périscolaires et extrascolaires habituelles ; qu'en conséquence, alors même que l'un des moyens invoqués par le préfet des Hauts-de-Seine serait fondé, le tribunal ne devra pas prononcer la suspension sollicitée ;

- qu'à titre subsidiaire, si la suspension était prononcée, ses effets devront être reportés à la rentrée scolaire 2015-2016 ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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° 1405337 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 de Levallois-Perret ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 16 juin 2014 à 15 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 Bodin substituant Me Lafarge, avocat de la commune de Levallois-Perret ;

Après avoir prononcé, à l'issue de l'audience, la clôture de l'instruction et pris connaissance des notes en délibéré, enregistrées les 17 et 18 juin 2014, présentées respectivement pour la commune de Levallois-Perret et par le préfet des Hauts-de-Seine ;

<u>Sur les conclusions à fin de suspension</u> :

1. 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 3e 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.* » ;

2. 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 » ;*

3. 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 de Levallois-Perret a méconnu l'étendue de sa compétence ;

4. Considérant que, contrairement à ce soutient la commune de Levallois-Perret, ni les dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'éducation aux termes desquelles *« 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. (…)* », ni celles de l'article L. 216-1 du même code selon lesquelles « *Les communes, départements ou régions peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Ces activités sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'Etat. Les communes, départements et régions en supportent la charge financière. Des agents de l'Etat, dont la rémunération leur incombe, peuvent être mis à leur disposition.(…)* », n'impliquent qu'une compétence soit reconnue aux communes en ce qui concerne l'organisation de la semaine scolaire ;

5. Considérant, par ailleurs, que si 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, mais leur permettent seulement d'adapter les heures d'entrée et de sortie des écoles, dans le respect de l'organisation du temps scolaire fixée par le directeur académique des services de l'éducation nationale ;

6. Considérant que la commune de Levallois-Perret ne peut utilement se prévaloir de la spécificité de l'organisation du temps scolaire, réparti sur quatre journées depuis 1991, et des moyens importants qu'elle consacre depuis lors aux activités scolaires, périscolaires et extrascolaires, pour soutenir que son conseil municipal était compétent pour décider, en méconnaissance des dispositions précitées du code de l'éducation, de maintenir une semaine scolaire de quatre journées à la rentrée de septembre 2014 ;

7. Considérant, enfin, que la commune de Levallois-Perret soutient, que le décret du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, qui a été méconnu par la délibération attaquée, est entaché d'illégalité ; qu'elle ne peut toutefois utilement invoquer, à l'appui de ce moyen, la méconnaissance de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales relatif 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 ;

8. 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 ;

9. Considérant qu'en se prévalant des conséquences importantes qu'aurait la suspension de la délibération attaquée sur l'organisation des services publics municipaux et des familles levalloisiennes, la commune de Levallois-Perret demande au tribunal, à titre subsidiaire, de ne pas prononcer une telle suspension ou, tout au moins, d'en reporter les effets à la rentrée scolaire 2015-2016 ; que, toutefois, dès lors que la compétence pour fixer l'organisation du temps scolaire des écoles de la commune appartient au seul directeur académique des services de l'éducation nationale, dont la décision est imminente, les circonstances invoquées par la commune de Levallois-Perret ne sauraient faire obstacle à la suspension immédiate de l'exécution de la délibération attaquée ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre la délibération du 10 février 2014 du conseil municipal de la commune de Levallois-Perret ;

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

11. 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* » ;

12. 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 de Levallois-Perret la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

ORDONNE :

Article 1er : L'exécution de la délibération du conseil municipal de Levallois-Perret, en date du 10 février 2014, est suspendue.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Levallois-Perret au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet des Hauts-de-Seine et à la commune de Levallois-Perret.

Fait à Cergy-Pontoise, le 24 juin 2014.