

Décision n° 2011 – 149 QPC

Département de la Haute-Savoie

Article L. 313-5 du code de l'éducation

Centres d'orientation scolaire

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2011

Sommaire

I. Dispositions législatives.....	3
II. Constitutionnalité des dispositions contestées.....	10

Table des matières

I. Dispositions législatives.....	3
A. Dispositions contestées	3
1. Code de l'éducation	3
- Article L. 313-5.....	3
B. Évolution des dispositions contestées	3
1. Loi n°66-935 du 17 décembre 1966 de finances pour 1967.....	3
- Article 67	3
2. Ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de l'éducation	4
- Article 1er	4
- Article L. 313-5.....	4
- Article 7	4
3. Loi n°2003-339 du 14 avril 2003 portant ratification de l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de l'éducation	4
- Article 1	4
C. Autres dispositions	5
1. Code de l'éducation	5
(1) Partie législative	5
- Article L. 313-1.....	5
- Article L. 313-4.....	5
(1) Partie réglementaire.....	6
- Article D. 313-1	6
- Article D. 313-10	6
- Article D. 313-11	6
- Article D. 313-12	6
2. Rapport public	7
a. Inspection générale de l'éducation nationale, Le fonctionnement des services d'information et d'orientation, octobre 2005	7
3. Questions parlementaires	7
a. Assemblée nationale	7
- Etat – Décentralisation – Conséquences. centres d'information et d'orientation.	7
b. Sénat	8
- Situation des centres d'information et d'orientation du Tarn.....	8
II. Constitutionnalité des dispositions contestées.....	10
A. Normes de référence.....	10
1. Constitution du 4 octobre 1958	10
- Article 34	10
- Article 72	10
- Article 72-2	10
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	11
1. Jurisprudence constitutionnelle relative au principe de libre administration	11
- Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement	11
- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)	11
- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, Loi relative au secteur de l'énergie	11
- Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011 - Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]	12

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Code de l'éducation

Deuxième partie : Les enseignements scolaires

Livre III : L'organisation des enseignements scolaires

Titre Ier : L'organisation générale des enseignements

Chapitre III : L'information et l'orientation.

- Article L. 313-5

Les centres publics d'orientation scolaire et professionnelle peuvent être transformés en services d'Etat. Lorsqu'il est procédé à la transformation de ces centres, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de ceux-ci, précédemment à la charge du département ou de la commune à la demande desquels ils ont été constitués, sont prises en charge par l'Etat.

Cette mesure ne peut entraîner de changement dans l'affectation, au centre transformé, de locaux n'appartenant pas à l'Etat. L'usage de ces locaux par le service nouveau donne lieu à versement d'un loyer

B. Évolution des dispositions contestées

1. Loi n°66-935 du 17 décembre 1966 de finances pour 1967

- Article 67

Article 67.

Les centres publics d'orientation scolaire et professionnelle pourront être transformés, en application de la réforme de l'orientation scolaire, universitaire et professionnelle, en services d'Etat. Lorsqu'il sera procédé à la transformation de ces centres, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de ceux-ci, précédemment à la charge du département ou de la commune à la demande desquels ils ont été constitués, seront prises en charge par l'Etat.

Cette mesure ne peut entraîner de changement dans l'affectation, au centre transformé, de locaux n'appartenant pas à l'Etat. L'usage de ces locaux par le service nouveau donne lieu à versement d'un loyer.

2. Ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de l'éducation

- Article 1er

Les dispositions annexées à la présente ordonnance constituent la partie Législative du code de l'éducation.

(...)

Annexe

- Article L. 313-5

Art. L. 313-5. – Les centres publics d'orientation scolaire et professionnelle peuvent être transformés en services d'Etat. Lorsqu'il est procédé à la transformation de ces centres, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de ceux-ci, précédemment à la charge du département ou de la commune à la demande desquels ils ont été constitués, sont prises en charge par l'Etat.

Cette mesure ne peut entraîner de changement dans l'affectation, au centre transformé, de locaux n'appartenant pas à l'Etat. L'usage de ces locaux par le service nouveau donne lieu à versement d'un loyer.

- Article 7

Sont abrogés, sous réserve des dispositions de l'article 8 :

(...)

67° L'article 67 de la loi de finances pour 1967 (no 66-935 du 17 décembre 1966) ;

3. Loi n°2003-339 du 14 avril 2003 portant ratification de l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de l'éducation

- Article 1

Est ratifiée, telle que modifiée par la présente loi, l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de l'éducation, prise en application de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes.

C. Autres dispositions

1. Code de l'éducation

(1) Partie législative

Deuxième partie : Les enseignements scolaires

Livre III : L'organisation des enseignements scolaires

Titre Ier : L'organisation générale des enseignements

Chapitre III : L'information et l'orientation.

- Article L. 313-1

Le droit au conseil en orientation et à l'information sur les enseignements, sur l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée dans les conditions définies à l'article L. 6211-1 du code du travail, sur les professions ainsi que sur les débouchés et les perspectives professionnels fait partie du droit à l'éducation.

L'orientation et les formations proposées aux élèves tiennent compte de leurs aspirations, de leurs aptitudes et des perspectives professionnelles liées aux besoins prévisibles de la société, de l'économie et de l'aménagement du territoire.

Dans ce cadre, les élèves élaborent leur projet d'orientation scolaire et professionnelle avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des autres professionnels compétents. Les administrations concernées, les collectivités territoriales, les organisations professionnelles, les entreprises et les associations y contribuent.

Les conseillers d'orientation psychologues exerçant dans les établissements d'enseignement du second degré et les centres visés à l'article L. 313-4 sont recrutés dans des conditions définies par décret. Leur formation initiale leur assure une connaissance étendue des filières de formation, du monde économique, de l'entreprise, des dispositifs de qualification, des métiers et des compétences qui sont nécessaires à leur exercice. Ils sont tenus d'actualiser régulièrement leurs connaissances au cours de leur carrière.

(...)

- Article L. 313-4

Dans chaque département est organisé un centre public d'orientation scolaire et professionnelle.

(1) Partie réglementaire

Livre III : L'organisation des enseignements scolaires.

Titre Ier : L'organisation générale des enseignements.

Chapitre III : L'information et l'orientation.

Section 1 : Les centres d'information et d'orientation publics.

- **Article D. 313-1**

Des services spécialisés organisés à l'échelon national, académique et local ont pour mission d'organiser l'information et l'orientation des élèves qui suivent les enseignements de second degré dans un processus éducatif d'observation continue de façon à favoriser leur adaptation à la vie scolaire, de les guider vers l'enseignement le plus conforme à leurs aptitudes, de contribuer à l'épanouissement de leur personnalité et de les aider à choisir leur voie dans la vie active, en harmonie avec les besoins du pays et les perspectives du progrès économique et social.

Ces services peuvent participer à l'information des étudiants en vue de faciliter leur orientation et apporter leur concours aux universités en ce domaine, dans des conditions qui sont définies par arrêté du ministre chargé de l'éducation.

Ces services recueillent auprès de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions et de ses délégations régionales la documentation qui leur est nécessaire.

(...)

- **Article D. 313-10**

Lorsqu'ils ont été créés sur la demande soit d'un département, soit d'une commune par arrêté du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé du budget, les centres d'information et d'orientation sont à la charge de cette collectivité en ce qui concerne les dépenses prévues à l'article D. 313-12.

- **Article D. 313-11**

Les traitements, les rémunérations, les allocations et indemnités accessoires, les frais de déplacement et de mission autres que ceux mentionnés à l'article D. 313-12, dus aux personnels technique et administratif, les vacations des médecins des centres d'information et d'orientation sont à la charge de l'Etat.

- **Article D. 313-12**

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement autres que celles mentionnées à l'article D. 313-11, y compris les rémunérations des personnels de service, les frais de déplacement et de mission se rapportant au fonctionnement même des centres d'information et d'orientation, sont à la charge des départements ou des communes à la demande desquels ces centres sont constitués conformément à l'article D. 313-10.

Les recettes de ces centres et notamment les subventions en espèces, souscriptions et contributions des autres collectivités locales, des organismes interprofessionnels et des particuliers sont perçues par les collectivités mentionnées à l'alinéa précédent.

2. Rapport public

- a. Inspection générale de l'éducation nationale, Le fonctionnement des services d'information et d'orientation, octobre 2005

Rapport n° 2005-101, La Documentation française, p. 13.

(...)

1.1.2. Les structures

Au plan local, la cellule de base des services d'orientation est le CIO. Les personnels des CIO (personnels techniques et personnels administratifs) sont rémunérés par l'Etat depuis 1956, mais le fonctionnement des centres reste pour environ 50 % d'entre eux (267 CIO et 25 antennes) à la charge des départements. Une loi de finances, ancienne mais jamais appliquée, avait prévu la prise en charge de la totalité des centres par l'Etat. La situation mobilière et immobilière des centres d'information et d'orientation est d'une extrême diversité. Enfin, il existe quelques centres d'information et d'orientation spécialisés.

Au plan départemental, il n'existe pas réellement de structure propre aux services d'orientation. La gestion de l'orientation est généralement prise en charge par la division qui s'occupe des élèves et de la scolarité. L'IEN-IO affecté dans le département est d'abord le conseiller technique de l'IA-DSDEN, il dispose en général d'un secrétariat, éventuellement commun avec d'autres conseillers techniques, et a des rapports fonctionnels avec la division concernée.

Au niveau académique, le CSAIO a la responsabilité de deux structures :

- une cellule technique composée d'une dizaine de personnes dont un adjoint, directeur de CIO, des conseillers d'orientation-psychologues et des personnels administratifs ;
- la délégation régionale de l'ONISEP dont il est le directeur et l'ordonnateur des dépenses. La délégation régionale comprend aussi un adjoint, directeur de CIO ou IEN-IO, des CO-P, des personnels administratifs et des personnels techniques du corps des ITARF (ingénieurs, techniciens et administratifs de la recherche et de la formation).

Au niveau national, la mission à l'orientation placée auprès du Directeur de l'enseignement scolaire est composée de quatre personnes et entretient des relations fonctionnelles avec l'ensemble du ministère.

L'ONISEP, établissement public à caractère administratif créé en 1970, a pour mission de collecter, de traiter l'information pour l'orientation et de la mettre à la disposition des usagers et des acteurs de l'orientation.

(...)

3. Questions parlementaires

- a. Assemblée nationale

- **Etat – Décentralisation – Conséquences. centres d'information et d'orientation.**

Question écrite n° 54059 de M. Morisset Jean-Marie (Député des Deux-Sèvres – Groupe de l'Union pour un Mouvement populaire)

M. Jean-Marie Morisset appelle l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur les raisons de l'absence de disposition spécifique concernant les questions d'orientation scolaire confiées au centre d'information et d'orientation (CIO) dont certains sont directement pris en charge par l'Etat et d'autres financés par les départements, au regard de la nouvelle répartition des compétences en matière d'éducation résultant de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. S'agissant d'une mission d'information et d'orientation des élèves, liée à l'action pédagogique, ces centres rattachés au service public national de l'éducation devaient être pris en charge par l'Etat comme cela avait été déjà prévu à l'article 67 de la loi de finances n° 66-935 du 17 décembre 1966 et confirmé par le décret n° 71-541 du 7 juillet 1971. En l'absence de disposition particulière et dans le respect du principe de la liberté d'administration des collectivités territoriales

énoncé à l'article 72 de la Constitution, les départements peuvent décider de revoir ou de ne plus assurer leur part de financement. Il lui demande en conséquence de bien vouloir lui préciser comment va être organisée cette nécessaire clarification des compétences dans le domaine de l'information et de l'orientation scolaire qui demeure rattaché à l'action pédagogique assurée par l'État.

Publication au JO : Assemblée nationale du 21 décembre 2004

Réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

L'article L. 313-4 du code de l'éducation, issue du décret-loi du 24 mai 1938 et de l'article 11 de la loi de finances du 24 mai 1951, dispose que dans chaque département est organisé un centre public d'orientation scolaire et professionnelle. L'article 1er du décret n° 55-1342 du 10 octobre 1955 met les dépenses de fonctionnement matériel et d'investissement de ces centres à la charge des départements ou des communes qui en ont demandé la constitution. L'article 67 de la loi de finances du 17 décembre 1966, codifié à l'article L. 313-5 du code de l'éducation, prévoit que ces centres peuvent être transformés en services d'État dont les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont alors pris en charge par l'État. L'article 8 du décret n° 71-541 du 7 juillet 1971 a précisé que la transformation de ces centres, dénommés centres d'information et d'orientation (CIO), pourrait intervenir par arrêté du ministre de l'éducation nationale « dans la limite des crédits inscrits aux lois de finances ». Un récent rapport de l'inspection générale du ministère chargé de l'éducation nationale, portant sur le fonctionnement des services d'information et d'orientation, mentionne que sur environ 600 centres répartis sur le territoire, 267 sont encore à la charge des départements. Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, adoptée le 13 août 2004, le gouvernement avait envisagé de clarifier la situation des CIO en en confiant la responsabilité aux régions. Cependant, à la suite d'une large concertation notamment menée par le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, et associant, lors de plusieurs tables rondes, l'ensemble des organisations syndicales, cette proposition n'a pas été retenue. De ce fait, les dispositions précitées sont toujours en vigueur et impliquent que les départements concernés assurent le financement des centres dont ils ont la charge.

Publication au JO : Assemblée nationale du 4 avril 2006

b. Sénat

- Situation des centres d'information et d'orientation du Tarn

Question écrite n° 16536 de Mme Jacqueline Alquier (Tarn - SOC)

publiée dans le JO Sénat du 23/12/2010 - page 3291

Mme Jacqueline Alquier attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative sur la situation des centres d'information et d'orientation du Tarn.

En effet, le département du Tarn assure le financement de deux CIO (Castres-Mazamet et Gaillac), alors que celui d'Albi bénéficie d'une gestion d'État. Le conseil général du Tarn a demandé, en application de l'article L.313-5 du code de l'éducation, qu'il soit mis fin à l'intervention du département concernant la prise en charge financière des deux CIO de Castres-Mazamet et de Gaillac.

Il ne prend plus en charge depuis le 1er janvier 2010 les frais de déplacement des conseillers en mission dans les collèges et lycées, ce qui supprime de facto le service apporté dans les établissements hors résidence administrative et accentue les inégalités territoriales.

Elle lui demande donc de prendre les mesures nécessaires afin de transformer au plus vite les CIO susmentionnés en services d'État afin de permettre la continuité du service public d'orientation sur l'ensemble des communes du Tarn.

Réponse du Ministère de l'éducation nationale

publiée dans le JO Sénat du 21/04/2011 - page 1048

L'orientation figure parmi les priorités du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative. La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie fixe un cadre pour permettre à toute personne qui en exprime le souhait d'être conseillée, informée, guidée dans son parcours d'orientation. Cette loi prévoit la mise en place d'un service public d'orientation qui s'appuiera notamment sur la prise en compte des politiques d'orientation et d'insertion dans la redéfinition du rôle des CIO et des missions des conseillers d'orientation-psychologues ainsi que sur la place donnée aux établissements scolaires en matière d'orientation. Les CIO du Tarn fonctionnent selon les textes en vigueur dans le code de l'éducation, notamment aux travers des articles D. 313-10, D. 313-11 et D. 313-12 du décret 2006-583 du 23 mai 2006 relatifs aux dispositions réglementaires du livre III du code de l'éducation. Ces textes réglementaires prévoient une partition précise de la prise en charge des dépenses des CIO entre l'État et les collectivités ainsi que la possibilité de transformer des CIO « départementaux » en services d'État dans la limite des crédits inscrits en loi de finances. Aucune étatisation de CIO à gestion départementale n'est prévue en loi de finances. Plus particulièrement, l'article D. 313-10 du décret 2006-583 du 23 mai 2006 relatif aux dispositions réglementaires du livre III du code de l'éducation indique que, lorsqu'ils ont été créés sur la demande d'un département par arrêté du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé du budget, les centres d'information et d'orientation sont à la charge de cette collectivité en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

II. Constitutionnalité des dispositions contestées

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 34

La loi détermine les principes fondamentaux :

(...)

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

- Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

(...)

- Article 72-2

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

(...)

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Jurisprudence constitutionnelle relative au principe de libre administration

- Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement

(...)

14. Considérant que l'article 7 de la loi définit les modalités de financement du fonds de solidarité pour le logement dont l'institution, les missions et les modes d'intervention font l'objet de l'article 6 ; qu'il ressort du premier alinéa de l'article 7 que le financement de ce fonds "est assuré par l'État et le département" ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article "la participation du département est au moins égale à celle de l'État" ; que le troisième alinéa prévoit que "la région, les communes et les caisses d'allocations familiales ainsi que les autres partenaires visés à l'article 3 peuvent également participer volontairement au financement de ce fonds" ;

15. Considérant que ces dispositions sont critiquées en ce que le département va devoir inscrire à son budget une dépense nouvelle sans pouvoir en maîtriser le montant, ce qui peut le contraindre à renoncer à ses propres priorités budgétaires ; qu'ainsi, le mode de financement du fonds risque de vider de toute substance l'autonomie financière du département et par là même son autonomie de décision ;

16. Considérant que sur le fondement des dispositions précitées **des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ;**

(...)

- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

(...)

12. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée ;

(...)

- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, Loi relative au secteur de l'énergie

(...)

. En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle :

28. Considérant que les requérants soutiennent qu'en maintenant de façon illimitée l'obligation, faite aux collectivités territoriales ayant concédé à Gaz de France la distribution publique de gaz naturel, de renouveler leur concession avec cette entreprise, tout en privant cette dernière de son caractère public, le législateur a porté à la libre administration de ces collectivités et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée que ne justifie désormais aucun motif d'intérêt général ;

29. Considérant que, **si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;**

30. Considérant que le législateur n'a pas remis en cause l'exclusivité des concessions de distribution publique de gaz dont bénéficient Gaz de France et les distributeurs non nationalisés dans leur zone de desserte historique en vertu des dispositions combinées des articles 1er et 3 de la loi du 8 avril 1946 susvisée, ainsi que de l'article 25-1 de la loi du 3 janvier 2003 susvisée et du III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ; que seules les communes ou leurs groupements qui, au 14 juillet 2005, ne disposaient pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte n'étaient pas en cours de réalisation, peuvent concéder la distribution publique de gaz à une entreprise agréée de leur choix ;

31. Considérant, toutefois, que cette limitation de la libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle trouve sa justification dans la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions actuellement géré par Gaz de France et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution ; que les griefs invoqués doivent, dès lors, être rejetés

(...)

- **Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011 - Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]**

(...)

3. Considérant que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

4. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;

(...)