



Commentaire

Décision n° 2019-787 DC du 25 juillet 2019

Loi pour une école de la confiance

La loi pour une école de la confiance a été définitivement adoptée par le Parlement le 4 juillet 2019.

Un recours, enregistré le 5 juillet 2019, a été formé contre cette loi par plus de soixante députés du groupe « *Les Républicains* ». Ceux-ci contestaient exclusivement son article 17, qui attribue aux communes des ressources financières afin de tenir compte de l'abaissement à trois ans, au lieu de six, de l'âge à partir duquel l'instruction est obligatoire.

Dans sa décision n° 2019-787 DC du 25 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a jugé cet article 17 conforme à la Constitution.

Par ailleurs, il a censuré d'office deux dispositions (les articles 33 et 53) qui avaient été introduites par amendement en première lecture, alors que, contrairement à ce qu'exige la seconde phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, qui prohibe les « cavaliers législatifs », elles étaient dépourvues de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

I. – Présentation des dispositions contestées et des griefs des requérants

* Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'article 4 – devenu l'article 17 dans le texte définitivement adopté – vise à définir, compte tenu de la nouvelle obligation d'instruction dès l'âge de trois ans, les modalités de l'accompagnement financier prévu par la seconde phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution pour toute extension de compétences des collectivités territoriales (selon laquelle « *Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* »).

L'institution de cette obligation d'instruction dès l'âge de trois ans est prévue à l'article 11 de la loi déferée, qui modifie à cet effet l'article L. 131-1 du code de l'éducation, lequel retenait auparavant l'âge de six ans. Cette modification entrera en vigueur à la rentrée scolaire 2019.

L'article 17 déferé au Conseil constitutionnel prévoit, dans son premier alinéa : « *L'État attribue de manière pérenne à chaque commune les ressources correspondant à l'augmentation des dépenses obligatoires qu'elle a prises en charge en application des articles L. 212-4, L. 212-5 et L. 442-5 du code de l'éducation au titre de l'année scolaire 2019-2020 par rapport à l'année scolaire 2018-2019 dans la limite de la part d'augmentation résultant directement de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire* ». Son deuxième alinéa précise que la réévaluation de ces ressources peut être demandée par une commune au titre des années scolaires 2020-2021 et 2021-2022. Le dernier alinéa renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités d'application de ce dispositif.

Les dépenses qui font l'objet de l'accompagnement financier en cause sont celles qui bénéficient aux écoles publiques et aux établissements d'enseignement privés ayant passé un contrat d'association avec l'État.

S'agissant des écoles publiques, l'article L. 212-5 du code de l'éducation dispose : « *L'établissement des écoles publiques* » – plus seulement « *élémentaires* » désormais – « *est une dépense obligatoire pour les communes* ». Selon le même article, sont également des dépenses obligatoires, dans toute école publique régulièrement créée : les dépenses relatives aux locaux, prévues à l'article L. 212-4 du même code (selon lequel 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* ») ; « *Le logement de chacun des instituteurs attachés à ces écoles ou l'indemnité représentative de celui-ci* » ; « *L'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances* » ; « *L'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire* » ; « *Le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des personnels de service, s'il y a lieu* ».

S'agissant des écoles privées, l'article L. 442-5 du code de l'éducation, relatif au contrat d'association à l'enseignement public passé avec l'État par des établissements d'enseignement privés, prévoit que 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* ». Il en résulte que la commune siège de l'établissement, à la condition qu'elle ait donné son accord à la conclusion du contrat entre cet établissement et l'État, est « *tenue d'assumer* », pour les élèves domiciliés dans la commune et dans les mêmes conditions que pour les classes publiques, les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat (article R. 442-44 du même code). Le Conseil d'État juge en ce sens que les communes n'ont « *à supporter les dépenses de fonctionnement des classes enfantines ou maternelles de ces établissements que lorsqu'elles ont*

*donné leur accord au contrat concernant ces classes »*¹. Avant la loi déferée, chaque commune demeurait cependant libre de retirer son accord au contrat et de cesser alors le versement de sa contribution financière (ou « *forfait communal* »), à compter de la rentrée scolaire suivant la notification de sa délibération².

L'abaissement à trois ans du début de l'instruction obligatoire impose donc désormais aux communes, d'une part, d'établir une école maternelle publique ou d'ouvrir des classes maternelles dans une école élémentaire (article L. 212-2-1 du code de l'éducation, introduit par l'article 14 de la loi). Selon les observations du Gouvernement, en pratique, « *le maillage actuel des classes maternelles, qui permet déjà de scolariser 98,9 % des enfants de trois à cinq ans, a pour conséquence que la création de nouvelles écoles maternelles résultant de la réforme restera exceptionnelle et concernera essentiellement des communes d'outre-mer* ».

D'autre part, cette instruction dès trois ans impose aux communes de participer au financement des écoles maternelles privées sous contrat, même lorsqu'elles n'ont pas approuvé ce contrat, une telle approbation n'étant plus une condition du versement du forfait communal.

* Les députés requérants reprochaient à l'accompagnement financier de l'État prévu à l'article 17 de ne bénéficier qu'aux communes qui ne finançaient pas déjà, de façon volontaire, des écoles maternelles.

En effet, dans la mesure où elles limitaient cet accompagnement financier à la compensation des seules charges supplémentaires créées par l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire, ces dispositions créaient selon eux une différence de traitement entre les communes, selon qu'elles avaient ou non déjà engagé des dépenses en faveur d'écoles maternelles, contraire au principe d'égalité devant la loi. Pour les mêmes motifs, la liberté de l'enseignement et le principe d'égal accès à l'instruction étaient également, selon eux, méconnus.

II. – Analyse de constitutionnalité

A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

* Le principe d'égalité devant la loi trouve son fondement dans l'article 6 de la

¹ Conseil d'État, Ass., 31 mai 1985, *Ministre de l'éducation nationale c/ Association d'éducation populaire de l'école Notre-Dame d'Arc-les-Gray*, n° 55925, *Rec.* p. 167.

² Ce retrait peut intervenir soit au moment de la reconduction du contrat s'il est à durée déterminée (CE, Sect., 22 mars 1996, *Associations de gestion des écoles Saint-Martin, Jeanne d'Arc, Sainte-Marie, Marguerite-Marie et du Sacré-Cœur*, n° 110303, *Rec.* p. 92), soit à tout moment s'il s'agit d'un contrat à durée indéterminée (CE, 2 mai 2018, *Commune de Plestin-les-Grèves et Organisme de gestion de l'école Notre-Dame de Plestin-les-Grèves*, n°s 391876, 391966).

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en vertu duquel la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Selon une jurisprudence constante, ce principe ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit³.

À propos d'établissements d'enseignement, le Conseil a, par exemple, jugé conforme à la Constitution une exonération de la taxe sur les locaux à usage de bureaux que le législateur avait, dans le but de favoriser les établissements participant au service public de l'enseignement, réservé aux locaux administratifs et aux surfaces de stationnement des établissements publics et privés sous contrat⁴.

* Aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction* ».

Appliquant récemment ces dispositions, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en réservant le bénéfice de l'allocation de rentrée scolaire aux enfants ayant atteint un certain âge, déterminé par décret, le législateur n'avait pas privé de garantie légale le principe d'égal accès à l'instruction⁵.

* Quant à la liberté de l'enseignement, elle est reconnue par le Conseil constitutionnel comme « *l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946 auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958* »⁶.

Le Conseil a notamment jugé « *qu'aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle et, notamment, le principe de la liberté de l'enseignement, ne s'oppose à ce que l'aide financière de l'État aux établissements d'enseignement privés soit subordonnée à la condition que les maîtres soient nommés en accord entre l'État et la direction de l'établissement* »⁷.

* Enfin, même si cette disposition n'était pas invoquée par les députés requérants, il convient de rappeler que le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution

³ Par exemple : décision n° 2018-733 QPC du 21 septembre 2018, *Société d'exploitation de moyens de carénage (Exonération de certains ports de la cotisation foncière des entreprises)*, paragr. 4.

⁴ Décision n° 2017-681 QPC du 15 décembre 2017, *Société Marlin (Exonération de la taxe sur les locaux à usage de bureaux)*, paragr. 7.

⁵ Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2019*, paragr. 48 à 52.

⁶ Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, paragr. 11.

⁷ Décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, *Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales*, cons. 14.

prévoit : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

La jurisprudence distingue les transferts de compétences des créations ou extensions. Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle strict du respect du droit des collectivités territoriales auxquelles l'État transfère des compétences d'obtenir l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice : « *lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert* »⁸.

Son contrôle est en revanche moins exigeant lorsqu'il s'agit d'une « *création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales* ». Dans ce second cas, le Conseil vérifie qu'il s'agit de compétences obligatoires (celles « *dont l'exercice demeure facultatif* » n'ouvrant pas droit à l'application de l'article 72-2)⁹ et, dans l'affirmative, considère qu'« *il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales* »¹⁰.

Le Conseil constitutionnel juge qu'une disposition qui modifie les modalités d'exercice d'une compétence mais n'en transforme ni la nature ni la finalité ne constitue pas une extension de compétence au sens de l'article 72-2. Tel est le cas par exemple de l'institution d'un crédit d'impôt en matière d'apprentissage ou de la possibilité de modifier la durée du contrat d'apprentissage, même si ces mesures, en rendant l'apprentissage plus attrayant, ont pour effet d'augmenter le nombre d'apprentis et donc d'accroître les charges des régions dans ce domaine¹¹. En revanche, constitue bien une extension de compétence une disposition ouvrant aux actifs de moins de vingt-cinq ans ayant eu une expérience professionnelle la possibilité de bénéficier du revenu de solidarité active (RSA)¹².

⁸ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, cons. 8. Sur cette distinction, voir également la décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres (Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA)*.

⁹ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 précitée, cons. 12.

¹⁰ *Ibid.*, cons. 9 ; décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, *Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire*, cons. 13 ; décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 105.

¹¹ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, précitée, cons. 12.

¹² Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, précitée, cons. 97, 105 et 106.

B. – L’application à l’espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a prioritairement porté son attention sur le grief fondé sur l’égalité devant la loi.

Il a d’abord rappelé la portée des dispositions contestées, qui limitaient l’accompagnement financier de l’État à la compensation des dépenses obligatoires que la commune prend en charge au titre du financement des écoles et classes maternelles au cours de l’année scolaire 2019-2020, dans la limite de la part d’augmentation résultant directement de l’abaissement à trois ans de l’âge de l’instruction obligatoire.

Il a alors jugé qu’il en résultait « *une différence de traitement entre les communes, selon qu’elles finançaient ou non des classes maternelles avant l’abaissement à trois ans de l’âge de l’instruction obligatoire* » (paragr. 6).

En effet, d’un côté, les communes qui ne finançaient aucune classe maternelle bénéficiaient, de ce fait, d’une compensation financière de l’État correspondant à la totalité des charges résultant de l’abaissement à trois ans du début de la scolarisation obligatoire. De l’autre, les communes qui avaient financé de telles classes (soit au sein d’une école publique, soit en donnant leur accord à la conclusion du contrat liant une école maternelle privée et l’État) ne bénéficiaient d’une compensation qu’à hauteur des charges créées par la loi déferée, résultant de l’augmentation du nombre d’élèves scolarisés ou de l’obligation de financer les écoles privées dont le contrat d’association n’avait pas été approuvé par la commune.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a jugé, d’une part, que cette différence de traitement reposait sur une différence de situation : « *les communes qui, au cours de l’année scolaire 2018-2019, avaient institué des classes maternelles ou écoles maternelles publiques ou approuvé des contrats d’association d’écoles maternelles privées, ont contribué à ce titre à leur financement, dans les conditions prévues par le code de l’éducation. Ces communes ne sont, ainsi, pas placées dans une situation identique à celle des autres communes, qui n’exerçaient pas déjà les mêmes compétences et ne supportaient donc pas les charges correspondantes* » (paragr. 7).

Par rapport aux dépenses effectuées au titre de l’année scolaire 2018-2019, la première catégorie de communes ne supportera effectivement, au titre des années scolaires suivantes, aucun surcoût ou un surcoût limité (ce dernier étant alors entièrement compensé). Au contraire, ainsi que le relevait le Gouvernement dans ses observations, les autres communes « *devront financer des investissements plus*

lourds et intégrer dans leur budget de fonctionnement des charges qui n'y figuraient pas, ce qui est susceptible d'affecter leur équilibre budgétaire ».

Le Conseil constitutionnel a jugé, d'autre part, que la différence de traitement contestée était en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit, « *qui consiste, en application de la seconde phrase du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, à accompagner de ressources financières une extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales* » (paragr. 8). Il a ainsi considéré que le législateur avait entendu mettre en œuvre les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, relatives aux extensions de compétences imposées aux collectivités territoriales, dispositions qui n'obligeaient pas le législateur, en l'espèce, à prévoir un accompagnement financier de l'ensemble des communes.

En conséquence, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi (paragr. 9).

Après avoir fait de même avec les griefs fondés sur la liberté de l'enseignement et le principe d'égal accès à l'instruction, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article 17 de la loi déférée (paragr. 10).