« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

PREMIERES PRECISIONS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE SERVICE MINIMUM D'ACCUEIL

PHILIPPE RAIMBAULT

Référence de publication : Raimbault, Philippe (2009) Premières précisions du Conseil d'Etat sur le service minimum d'accueil : note sous CE, 7 octobre 2009, Commune de Plessis-Pâté. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales (JCP A) (47). p. 2273.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter portail-publi@ut-capitole.fr

PREMIERES PRECISIONS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LE SERVICE MINIMUM D'ACCUEIL

NOTE SOUS CE, 7 OCTOBRE 2009, COMMUNE DE PLESSIS-PATE

Le Conseil d'État, par un arrêt du 7 octobre 2009, statue pour la première fois sur un refus d'organisation du service minimal d'accueil, précisant à cette occasion l'étendue du contrôle de cassation qu'il opère sur les décisions prises en référé. La Haute juridiction indique ainsi aux juges du fond la portée du principe du contradictoire et de l'obligation de motivation de leurs décisions. Il confirme en outre que les argumentations des gestionnaires de ce service fondées sur des motifs purement politiques ou sur le défaut de moyens ne sauraient prospérer et justifier un refus d'organisation du service minimum d'accueil.

L'instauration d'un service minimum d'accueil dans les écoles élémentaires par la loi du 21 août 2008 (sur ce texte, V. G. Calley, Une nouvelle figure du service minimum : l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire : RFD adm. 2008, p. 1187 et s. ; Ph. Raimbault, Un droit d'accueil pour la rentrée : AJDA 2008, n° 35, p. 1949 et s.) a suscité un maximum d'activités des juridictions administratives inférieures. Celles-ci ont en effet été très fréquemment saisies par les préfets, notamment en référé, du fait du refus de certaines communes de satisfaire à cette obligation. De cette véritable guérilla juridictionnelle, il est résulté une multitude de solutions très disparates (sur les jurisprudences variées résultant de la multiplication des contentieux devant les juges du fond, V. L. Janicot, Le conflit relatif au service minimum d'accueil : AJDA 2009, p. 292 et s. ; Ph. Raimbault, Droit d'accueil dans les écoles : les recours des préfets devant le juge des référés : Complément territorial févr. 2009, p. 77 et s.) qui rendaient particulièrement nécessaire une prise de position du Conseil d'État sur cette question, ce dernier ne s'étant jusqu'alors prononcé que pour procéder à l'annulation partielle de la circulaire explicitant la loi (CE, 17 juin 2009, n° 321897, UNSA et Cne Brest : AJDA 2009, n° 23, p. 1223 ; JCP A 2009, 2233, note Raimbault).

C'est donc un arrêt très attendu qu'a rendu la Haute juridiction le 7 octobre dernier. En l'espèce, le conseil municipal de la commune du Plessis-Pâté prend le 13 octobre 2008 une délibération par laquelle il décide à l'unanimité de ne pas mettre en place le service d'accueil. Dix jours plus tard, le sous-préfet de

Palaiseau demande au maire d'inviter le conseil municipal à rapporter sa délibération, en vain. Le 7 novembre, le préfet de l'Essonne saisit donc le tribunal administratif de Versailles d'une demande de suspension de cette délibération, en application de l'article L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales. Le magistrat délégué par le président fait droit cette demande par une ordonnance du 17 novembre, laquelle enjoint à la commune de prendre les dispositions pour assurer ce service d'accueil pour les journées des 18, 19 et 20 novembre. La commune fait alors appel devant le juge des référés de la Cour de Versailles, lequel rejette la requête le 19 février 2009 sans toutefois faire droit aux conclusions du préfet demandant une injonction sous astreinte. Le pourvoi en cassation contre cette décision donne alors l'occasion au Conseil d'État de se prononcer et d'apporter une première série de précisions sur la nature et l'étendue des obligations imposées aux gestionnaires de ce nouveau service public, au premier rang desquels figurent les communes (mais sont aussi potentiellement concernés des établissements publics de coopération intercommunale, des caisses des écoles ou les organismes gestionnaires des établissements privés sous contrat d'association).

De ce point de vue, il faut immédiatement convenir que l'arrêt déçoit, pas tant du fait d'une quelconque auto-restriction de la part des juges du Palais-Royal, mais simplement en raison des circonstances d'espèce, qui ne se prêtaient guère à des précisions jurisprudentielles importantes. En effet, si certains jugements pouvaient susciter quelques doutes, notamment quant à l'identification d'une décision municipale de refus d'organisation (V. TA Paris, 30 janv. 2009, Préfet Paris : Dr. adm. 2009, n° 4, comm. 56, note Raimbault), tel n'était pas vraiment le cas ici. L'arrêt Commune du Plessis-Pâté apporte néanmoins quelques indications intéressantes, notamment sur l'étendue du contrôle de cassation opéré par le Conseil d'État dans le cadre du référé. Par ce biais, la Haute juridiction offre diverses clarifications, qui passent par la satisfaction de deux objectifs majeurs. Il s'agit d'abord de faciliter le contrôle des juges du fond, en fixant sans exigence exacerbée le contenu de certaines obligations procédurales (I). La deuxième ambition, qui consiste à réfuter les argumentations les plus dilatoires des communes (II), passe par la confirmation des censures préalablement opérées.

I- Faciliter le contrôle des juges du fond

Saisi dans le cadre d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'État est d'abord amené à se prononcer sur la régularité des ordonnances de premier ressort et d'appel. À ce titre, il examine à la fois les conditions de respect du principe du contradictoire (A) et de l'obligation de motivation (B).

A. Le refus d'exacerber le principe du contradictoire en référé

Le premier moyen invoqué contre l'ordonnance d'appel reposait sur l'existence d'une erreur dans l'estimation du respect du contradictoire par le juge des référés du tribunal administratif. La commune considérait en effet que le délai du samedi au lundi dont elle avait bénéficié pour préparer l'audience n'avait pas permis la mise en œuvre réelle du principe du contradictoire. Elle faisait valoir que le juge ne pouvait s'appuyer sur l'urgence pour éluder le contradictoire dès lors que celle-ci ne constitue pas une condition de la suspension de l'acte dans le cadre du déféré. Le moyen étant opérant (CE, 11 mars 2005, Min. Intérieur, Sécurité intérieure, Libertés locales c/ Cne Avion : Rec. CE 2005, p. 101), le Conseil d'État devait donc déterminer quel contrôle il acceptait d'opérer en cassation sur cette appréciation par le juge d'appel du délai laissé par le juge des référés au défendeur pour présenter ses observations.

Conformément aux conclusions du rapporteur public Yves Struillou (que nous remercions pour leur aimable transmission), la Haute juridiction estime que les considérations de fait sont prédominantes sur cette question et qu'il convient donc de laisser les juges du fond opérer une appréciation souveraine, en ne vérifiant que l'absence de dénaturation, du reste non alléguée en l'espèce et l'erreur de droit.

S'agissant de cette dernière, il est précisé que l'urgence à statuer peut être prise en compte pour limiter la durée d'instruction, alors même qu'elle ne constitue pas une condition de suspension. Le juge ajoute que si un délai d'un mois est prévu pour statuer, ce dernier reste évidemment indicatif. Partant, la commune pouvait se voir opposer l'urgence par le juge pour réduire le délai d'instruction, sans que cela ne prive le principe du contradictoire d'application. Il n'y a finalement là qu'une application de l'article L. 5 du Code de justice administrative qui dispose que « les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence ». De portée générale, la solution s'avère particulièrement importante dans le cadre du contentieux sur le service minimum d'accueil, les recours étant très fréquemment opérés dans l'urgence de la survenue d'une grève. Il y a donc là un élément qui peut renforcer l'effectivité de ce recours, alors même que l'efficacité de la saisine du juge du référé pouvait être mise en doute dans le cadre spécifique du service minimum d'accueil. Outre cette précision, le Conseil d'État indique également quelles sont les exigences relatives à la motivation applicables à ce type de référé.

B. Le refus d'étendre l'obligation de motivation

Le défaut de motivation était invoqué à travers deux moyens relativement proches. Le premier consistait à reprocher au juge d'appel de ne pas avoir répondu à certains arguments d'ordre matériel, comme le défaut d'effectifs de la commune pour mettre en œuvre le service d'accueil ; le deuxième portait sur une erreur de qualification du juge d'appel, auquel il était reproché de n'avoir pas répondu sur le moyen reprochant un défaut de motivation à l'ordonnance de référé de première instance. Ces deux arguments sont facilement balayés par le Conseil d'État, qui considère que le juge des référés de la cour d'appel n'a « pas commis d'erreur de droit et n'a pas opéré de qualification juridique en jugeant, par une ordonnance suffisamment motivée dès lors qu'elle mentionnait le moyen de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en cause, qu'étaient sans effet sur la légalité de cette délibération les moyens tirés par la commune » de l'impossibilité d'organiser le service d'accueil et de la faible probabilité de voir le taux de personnel en grève dans les écoles de la commune atteindre le seuil de 25 % à partir duquel se déclenche son obligation d'organiser le service.

Ce faisant, la Haute juridiction évite qu'une argumentation purement factuelle ne soit trop facilement avancée par les communes ; de la sorte, elle n'impose pas d'obligations insurmontables de motivation aux juridictions du fond et facilite l'exercice de leur mission dans un secteur où les arguments les plus fantaisistes ont parfois fleuri.

Ainsi, par cette double précision sur le champ du principe du contradictoire et sur l'étendue de l'obligation de motivation, le Conseil d'État contribue à une meilleure définition de l'office du juge de référé. Il facilite donc le contrôle sur les décisions refusant de mettre en œuvre le service minimum d'accueil qui s'inscrit très fréquemment dans le cadre de ces procédures. Par ailleurs, l'occasion est également donnée de fournir directement aux acteurs concernés quelques informations sur les obligations qui leur incombent dans ce domaine.

II- Réfuter les argumentations dilatoires des communes

Au-delà des informations fournies sur l'étendue des obligations imposées aux juges du fond, le Conseil d'État confirme que certaines argumentations communales justifiant la non-organisation du service d'accueil sont irrecevables. C'est ainsi qu'il condamne les délibérations de refus de principe (A) et rejette l'argumentaire fondé sur le défaut de moyens (B), notamment en personnels.

A. La condamnation des délibérations de refus de principe

L'un des principaux obstacles à la mise en œuvre du référé – ou du déféré – suspension consiste en l'identification d'une décision administrative à suspendre. Dans de nombreux cas, les collectivités n'ont pas pris d'actes explicites en ce sens, obligeant les juridictions administratives à des constructions plus ou moins convaincantes pour admettre l'existence d'une décision. En l'occurrence, le conseil municipal de la commune de Plessis-Pâté a facilité le travail du juge en prenant une délibération par laquelle il décide *« d'agir en conformité avec les principes républicains qu'il défend en ne mettant pas en place le service d'accueil dans la commune »*. Le juge n'a ici aucune difficulté à identifier une véritable décision de principe de ne pas appliquer la loi, laquelle est, doux euphémisme, *« de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération en cause »*. Le caractère *« général et déclaratoire »* de la délibération ne suffit effectivement pas comme le prétendait la commune – non sans quelque hypocrisie – à n'en faire qu'un simple vœu. Le Conseil d'État confirme donc sans surprise que la proclamation d'une désobéissance à la loi ne saurait être admise : l'usage politique du droit ne prive pas de portée les actes juridiques et les communes ne peuvent donc jouer de la confusion des deux registres.

Dans la même logique, est tout aussi facilement rejetée l'erreur de droit tenant au défaut d'entrée en vigueur de la loi à la date de la délibération, soit le 13 octobre 2008, le décret nécessaire ayant été publié le 6 septembre 2008. La faiblesse de l'argument est patente et met d'ailleurs en évidence un manque de cohérence dans l'attitude communale : pourquoi refuser la mise en œuvre d'un service si son organisation n'est pas obligatoire en l'absence d'entrée en vigueur du texte institutif ? Ainsi, par ce double refus, le Conseil d'État marque sa volonté d'éviter les arguments les plus évidemment politiques des communes, tout comme il rejette un moyen fondé sur le défaut de moyens d'exécution, notamment en personnels.

B. Le refus de l'argument fondé sur le défaut de moyens

L'un des arguments les plus fréquemment avancés par les communes dans le cadre du contentieux relatif au service minimum d'accueil tient à l'absence de moyens, et notamment au problème que pose le recrutement ponctuel et dans l'urgence de personnels qualifiés. C'est du reste pour contourner cette difficulté qu'est instituée l'obligation d'établir une liste d'intervenants potentiels préalablement à tout préavis de grève. La circulaire explicitant la loi (Circ. min. Éd. nat. n° 2008-111, 26 août 2008 relative à la mise en œuvre L. n° 2008-790, 20 août 2008 créant un droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires : BO éd. nat. n° 33, 4 sept. 2008) apporte certes quelques précisions bienvenues, mais elle

laisse aussi en suspens des questions, notamment celle de la qualification des personnels. Pour autant, la commune ne saurait arguer de ce manque de moyens ou de difficultés pratiques, même réelles, pour se départir de son obligation législative. S'il s'ouvrait à ce type de moyens, le juge ouvrirait la boite de Pandore et se contraindrait à opérer des arbitrages politiques intenables. De même, la faible probabilité de voir le taux de 25 % de grévistes – à partir duquel se déclenche son obligation – atteint ne saurait pas plus être valablement avancée par l'autorité gestionnaire pour éluder ses responsabilités.

Conclusion

Ainsi, en confirmant la censure des argumentations les plus évidemment dilatoires, le Conseil d'État rappelle les communes à leurs obligations de respect de la loi et de mise en œuvre du service minimal d'accueil. En l'occurrence, la solution ne peut qu'être approuvée tant les circonstances attestent une opposition purement politique. Il est toutefois d'autres hypothèses où le juge sera confronté aux réelles difficultés d'articulation entre compétences locales et nationales que génère ce texte et où les précisions apportées se révéleront donc plus enrichissantes.