

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'Etat et les collectivités territoriales

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 21 décembre 1984, d'une part, par MM Paul Séramy, Etienne Dailly, Adolphe Chauvin, Jean Arthuis, Alphonse Arzel, René Ballayer, Maurice Blin, Roger Boileau, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Louis Caiveau, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi–Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jean Faure, André Fosset, Jean Francou, Rémi Herment, Daniel Hoeffel, Jean Huchon, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Jean Lecanuet, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Georges Lombard, Jacques Machet, Jean Madelain, Guy Malé, Louis Mercier, Daniel Millaud, René Monory, Jacques Mossion, Francis Palmero, Raymond Poirier, André Rabineau, Jean–Marie Rausch, Marcel Rudloff, Pierre Salvi, Pierre Schiélé, Pierre Sicard, Michel Souplet, Pierre Vallon, Albert Vecten, Louis Virapoullé, Jean–Marie Bouloux, Marcel Daunay, Alfred Gérin, Claude Huriet, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Roger Lise, Joseph Raybaud, Jacques Moutet, Jean François–Poncet, Georges Mouly, Michel Durafour, Mme Brigitte Gros, MM Pierre Jeambrun, Paul Girod, Charles Beaupetit, Charles–Edmond Lenglet, Victor Robini, Raymond Soucaret, Charles–Henri de Cossé–Brissac, Christian Bonnet, André Bettencourt.

Jean–François Pintat, Marcel Lucotte, Philippe de Bourgoing, Richard Pouille, Michel Sordel, Jean Puech, Roland Ruet, Guy Cabanel, Jean Boyer, Pierre–Christian Taittinger, Louis de La Forest, Guy de La Verpillière, Jean–Pierre Tizon, Jean–Paul Bataille, Pierre Croze, Yves Goussebaire–Dupin, Michel Crucis, Hubert Martin, Louis Lazuech, Roland du Luart, Jacques Larché, Jacques Thyraud, Serge Mathieu, Jean Bénard Mousseaux, Pierre Louvot, Jean Delaneau, Michel d'Aillières, Charles Jolibois, Jacques Descours Desacres, Michel Miroudot, Henri Elby, Jules Roujon, Jean–Pierre Fourcade, Michel Alloncle, Jean Amelin, Hubert d'Andigné, Marc Bécam, Henri Belcour, Paul Bénard, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Michel Caldaguès, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Jean Chérioux, François O Collet, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jacques Delong, Charles Descours, Franz Duboscq, Marcel Fortier, Philippe François, Michel Giraud, Christian Masson, Adrien Gouteyron, Bernard–Charles Hugo, Roger Husson, Paul Kauss, Christian de La Malène, Jean–François Le Grand, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Paul Masson, Michel Maurice–Bokanowski, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Christian Poncelet, Henri Portier, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Josselin de Rohan, Roger Romani, Michel Rufin, Maurice Schumann, Louis Souvet, Dick Ukeiwé, Jacques Valade, Edmond Valcin, André–Georges Voisin, sénateurs.

Et, d'autre part, par MM Jacques Chirac, Claude Labbé, Bernard Pons, Marc Lauriol, Pierre Messmer, Gabriel Kaspereit, Mme Nicole de Hauteclocque, MM Jacques Toubon, Roger Corrèze, Christian Bergelin, Jean–Paul Charié, Bruno Bourg–Broc, Mme Hélène Missoffe, MM Henri de Gastines, Jean–Louis Goasduff, Claude–Gérard Marcus, Maurice Couve de Murville, Alain Peyrefitte, Robert–André Vivien, Pierre–Charles Krieg, Pierre Bachelet, Robert Wagner, Jean de Préaumont, Michel Debré, Etienne Pinte, Daniel Goulet, Tutaha Salmon, Robert Galley, Roland Nungesser, Edouard Frédéric–Dupont, Jean Tiberi, Pierre Raynal, Régis Perbet, Michel Barnier, Jean–Paul de Rocca Serra, Emmanuel Aubert, Michel Cointat, René La Combe, Charles Paccou, Philippe Séguin, Didier Julia, Jean Foyer, Michel Noir, Jacques Chaban–Delmas, Camille Petit, Hyacinthe Santoni, Pierre Bas, Georges Tranchant, Yves Lancien, Georges Gorse, Pierre–Bernard Cousté, Jean–Claude Gaudin, Pascal Clément, Jean Rigaud, Jean Brocard, Germain Gengenwin, Francisque Perrut, Mme Louise Moreau, MM Edmond Alphandéry, Philippe Mestre, Jean Bégault, Claude Birraux, Maurice Ligot, Jacques Fouchier, Jean–Marie Caro, Jean–Paul Fuchs, Jacques Barrot, François d'Aubert, Charles Millon, Jean Briane, Francis Geng, Georges Mesmin, Jean–Marie Daillet, Jean–Pierre Soisson, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle–ci de la loi modifiant et complétant la loi n° 83–663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ;



Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Sur l'article 18 :

1. Considérant que l'article 18 de la loi modifiant et complétant la loi du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales a pour objet d'insérer après l'article 27 de la section 2 du titre II de la loi modifiée un chapitre II intitulé "Des établissements d'enseignement privés" et comportant les articles 27-1 à 27-9 ; que les auteurs des saisines estiment les articles 27-1, 27-2, 27-3 et 27-6 contraires à la Constitution ;

En ce qui concerne l'article 27-1 :

2. Considérant que cet article, relatif aux contrats d'association à l'enseignement public, supprime les modifications et adjonctions apportées par les lois du 1er juin 1971 et du 25 novembre 1977 aux alinéas 2 et 3 de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés et rétablit ces deux alinéas dans leur texte d'origine ;

3. Considérant que, tel qu'il résulte de l'article 27-1, l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959 est donc rédigé comme suit :

"Les établissements d'enseignement privés du premier et du second degré peuvent demander à passer avec l'État un contrat d'association à l'enseignement public, s'ils répondent à un besoin scolaire reconnu qui doit être apprécié en fonction des principes énoncés à l'article 1er de la présente loi.

"Le contrat d'association peut porter sur une partie ou sur la totalité des classes de l'établissement. Dans les classes faisant l'objet du contrat, l'enseignement est dispensé selon les règles et programmes de l'enseignement public. Il est confié, en accord avec la direction de l'établissement, soit à des maîtres de l'enseignement public, soit à des maîtres liés à l'État par contrat.

"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.

"Les établissements organisent librement toutes les activités extérieures au secteur sous contrat." ;

4. Considérant que les critiques formées contre l'article 27-1 portent sur la suppression de trois modifications introduites à l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959 :

– suppression dans la phrase : "Dans les classes faisant l'objet d'un contrat, l'enseignement est dispensé selon les règles et programmes de l'enseignement public" du mot "générales", introduit par la loi de 1971, après le mot "règles" ;

– en ce qui concerne la nomination des maîtres, substitution des termes "en accord avec la direction de l'établissement" à ceux de "sur proposition de la direction de l'établissement" ;

– suppression de la phrase : "Les maîtres assurant cet enseignement sont tenus au respect du caractère propre de l'établissement prévu à l'article 1er de la présente loi" ;

5. Considérant, en premier lieu, que les députés et les sénateurs auteurs des saisines soutiennent que l'article 27-1 porte atteinte au caractère propre des établissements d'enseignement privés et, par suite, à la liberté d'enseignement dont ce caractère propre est l'expression en ce qu'il abroge l'article 1er de la loi du 25 novembre 1977 qui faisait obligation aux maîtres enseignant dans les classes sous contrat d'association de respecter le caractère propre de l'établissement ; que les sénateurs ajoutent qu'il en est de même des dispositions de l'article 27-1 prévoyant que, dans ces classes, l'enseignement est dispensé selon "les règles" de l'enseignement public et non plus selon "les règles générales", ainsi qu'il était prévu par la loi du 25 novembre 1977 et de celles retirant au chef d'établissement son pouvoir de proposition pour la nomination des maîtres ;

6. Considérant, en second lieu, que les sénateurs auteurs d'une saisine soutiennent que l'article 27-1 est contraire à la Constitution en ce qu'il abroge des dispositions de la loi du 25 novembre 1977 qui comportaient pour les établissements d'enseignement privé des garanties conformes aux exigences constitutionnelles sans les remplacer par des garanties équivalentes ;

7. Considérant enfin que, selon les députés, auteurs d'une saisine, cet article remet en cause des situations

existantes dans des conditions contraires à la Constitution, s'agissant d'une liberté publique, en ce qu'il rend applicable le nouveau mode de nomination des maîtres de l'enseignement privé à des établissements ou à des classes mis sous contrat antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ;

8. Considérant que les lois ordinaires ayant toutes la même valeur juridique, aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce qu'une loi abroge des dispositions législatives antérieures ; qu'il n'en serait autrement que si cette abrogation avait pour effet de porter atteinte à l'exercice d'un droit ou d'une liberté ayant valeur constitutionnelle ;

9. Considérant que, en son article 1^{er}, la loi du 31 décembre 1959 énonce : "L'État proclame et respecte la liberté de l'enseignement et en garantit l'exercice aux établissements privés régulièrement ouverts" et pose les principes d'organisation de cette liberté dans les termes suivants, en ce qui concerne les établissements privés : "Dans les établissements privés qui ont passé un des contrats prévus ci-dessous, l'enseignement placé sous le régime du contrat est soumis au contrôle de l'État. L'établissement, tout en conservant son caractère propre, doit donner cet enseignement dans le respect total de la liberté de conscience. Tous les enfants, sans distinction d'origine, d'opinions ou de croyance, y ont accès" ;

10. Considérant que si, comme le soutiennent les auteurs des saisines, la reconnaissance du caractère propre des établissements d'enseignement privés n'est que la mise en oeuvre du principe de la liberté d'enseignement, qui a valeur constitutionnelle, le respect de ce caractère propre est affirmé par le dernier alinéa, cité ci-dessus, de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1959 ; que, dans ces conditions, la portée des modifications introduites par l'article 27-1 à la législation en vigueur et critiquées par les auteurs des saisines doit être appréciée en tenant compte de l'obligation imposée par la loi de respecter le caractère propre de l'établissement ;

11. Considérant qu'ainsi l'abrogation de la disposition de la loi du 25 novembre 1977 imposant aux maîtres enseignant dans les classes sous contrat d'association l'obligation de respecter le caractère propre de l'établissement n'a pas pour effet de soustraire les maîtres à cette obligation qui découle du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1959 ; qu'une telle obligation, si elle ne peut être interprétée comme permettant qu'il soit porté atteinte à la liberté de conscience des maîtres, qui a valeur constitutionnelle, impose à ces derniers d'observer dans leur enseignement un devoir de réserve ;

12. Considérant que de même, la remise en vigueur du second alinéa de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959 prévoyant que, dans les classes faisant l'objet d'un contrat d'association, l'enseignement est dispensé selon les règles de l'enseignement public et non seulement les règles "générales", comme le prévoyait la loi du 25 novembre 1977, ne saurait être interprétée comme permettant de soumettre cet enseignement à des règles qui porteraient atteinte au caractère propre de l'établissement ;

13. Considérant que doit être également combinée avec l'obligation de respecter le caractère propre de l'établissement la remise en vigueur par l'article 27-1 de la disposition de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959 prévoyant que, dans les classes faisant l'objet d'un contrat d'association, l'enseignement est confié à des maîtres désignés en accord avec la direction de l'établissement ainsi que l'abrogation corrélative du texte de la loi du 25 novembre 1977 prévoyant la désignation des maîtres sur proposition de la direction ; qu'en effet la disposition critiquée permet au chef d'établissement de s'opposer à tout recrutement incompatible avec le caractère propre de l'établissement ; qu'elle ne fait, par ailleurs, nullement obstacle à ce que soit organisée une concertation entre l'administration et l'établissement ; qu'au demeurant la disposition critiquée ne saurait faire obstacle au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, notamment, au cas envisagé par les auteurs d'une saisine où l'Administration proposerait systématiquement à la direction des candidatures incompatibles avec le caractère propre de l'établissement ;

14. Considérant, enfin, 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 ; que, de même, rien ne s'oppose à ce que la nouvelle loi soit applicable aux nominations de maîtres qui interviendront postérieurement à son entrée en vigueur alors même que ces nominations concerneront des établissements ou classes faisant l'objet d'un contrat d'association conclu antérieurement ; que, contrairement à ce que soutiennent les députés auteurs d'une saisine, les dispositions critiquées, ne remettent aucunement en cause les nominations prononcées sous l'empire de la législation antérieure ;

15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 27-1 ne méconnaît aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ;

En ce qui concerne l'article 27-2 :

16. Considérant que l'article 27-2 prévoit que la conclusion des contrats d'association est soumise, en ce qui concerne les classes du second degré, à l'avis du département ou de la région intéressé et, en ce qui concerne les classes du premier degré, à l'accord de la commune intéressée, après avis des communes où résident au moins 10 p 100 des élèves fréquentant ces classes, la commune siège de l'école signant le contrat d'association avec l'État et l'établissement intéressé ;

17. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent, en premier lieu, que cette disposition, en tant qu'elle confère à la commune siège de l'école le pouvoir de s'opposer à la conclusion d'un contrat d'association entre l'État et un établissement d'enseignement privé du premier degré permet à la commune de tenir en échec la liberté d'enseignement ; qu'ils estiment, en second lieu, que cette disposition est contraire au principe d'égalité devant la loi, en ce qu'elle place les familles et les enfants dans une situation d'inégalité selon la position adoptée par la commune où ils habitent à l'égard des projets de contrats d'association ;

18. Considérant que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le point de savoir si les dispositions de l'article 27-2 portent ou non atteinte à la liberté de l'enseignement et à l'égalité, lesdites dispositions doivent être regardées comme non conformes à la Constitution ; qu'en effet, si le principe de libre administration des collectivités territoriales à valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire ;

En ce qui concerne l'article 27-3 :

19. Considérant que l'article 27-3 subordonne, en ce qui concerne les classes des écoles privées, la conclusion des contrats d'association ou des contrats simples au respect des règles et critères retenus pour l'ouverture et la fermeture des classes correspondantes de l'enseignement public, toutes conditions de fonctionnement étant égales ; que, en ce qui concerne les classes des établissements d'enseignement privés du second degré, il subordonne la conclusion de ces contrats, d'une part, aux règles et critères ci-dessus mentionnés, d'autre part, à la compatibilité avec l'évaluation de l'ensemble des besoins figurant aux schémas prévisionnels des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, aux plans régionaux de développement des formations de l'enseignement supérieur et à la carte des formations supérieures prévus à l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983 ;

20. Considérant que les députés auteurs d'une saisine soutiennent que ces dispositions, dans la mesure où elles subordonnent la conclusion des contrats à la conformité ou à la compatibilité avec des documents ne prenant aucunement en compte le choix des familles, entraîneront l'abandon de fait, pour les contrats d'association, du critère qualitatif du besoin scolaire reconnu, lié au caractère propre de l'établissement qui est l'expression de la liberté de l'enseignement ;

21. Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959 les établissements d'enseignement privés peuvent demander à passer avec l'État un contrat d'association s'ils répondent à un "besoin scolaire reconnu" ; que, si l'appréciation de ce besoin peut reposer en partie sur une évaluation quantitative des besoins de formation, il résulte de la combinaison de la disposition ci-dessus rappelée avec l'article 1er de la même loi et que le "besoin scolaire reconnu" comprend des éléments quantitatifs et des éléments qualitatifs tels que la demande des familles et le caractère propre de l'établissement d'enseignement ;

22. Considérant que, dans ces conditions, contrairement à ce que soutiennent les députés auteurs de la saisine, les dispositions de l'article 27-3 ont pour objet, non de donner une énumération exhaustive des éléments servant à déterminer si l'établissement d'enseignement privé répond à un "besoin scolaire reconnu" mais seulement de préciser quels sont les éléments à prendre en compte pour apprécier l'existence d'un "besoin scolaire reconnu" sous son seul aspect quantitatif ; que, dès lors, le moyen manque en fait ;

En ce qui concerne l'article 27-6 :

23. Considérant que l'article 27-6 dispose que lorsque les conditions auxquelles est subordonnée la validité des contrats d'association cessent d'être remplies ces contrats peuvent, après avis d'une commission de concertation, être résiliés par le représentant de l'État soit à son initiative, soit sur demande de l'une des collectivités compétentes ;

24. Considérant que les députés auteurs de l'une des saisines soutiennent que le pouvoir ainsi conféré au représentant de l'État de résilier arbitrairement un contrat en cours est contraire au principe, auquel le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle, selon lequel les situations existantes intéressant une liberté publique ne peuvent être remises en cause sauf si ces situations ont été illégalement acquises ou si cela est



nécessaire pour assurer la réalisation d'un objectif constitutionnel ;

25. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les auteurs de la saisine, l'article 27-6 ne confère pas à l'autorité administrative le pouvoir de résilier arbitrairement les contrats d'association en cours ; que la résiliation ne peut être prononcée en vertu de ce texte que lorsque ne sont plus remplies les conditions auxquelles était subordonnée la validité du contrat ;

26. Considérant que le pouvoir de résiliation d'un contrat d'association conféré, dans les conditions ci-dessus rappelées, au représentant de l'État, au demeurant conforme aux principes applicables aux contrats administratifs, n'est contraire à aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ;

Sur la conformité à la Constitution des autres dispositions de la loi déférée :

27. Considérant, qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen,

Décide :

Article premier :

L'article 27-2 ajouté par l'article 18 de la loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales est déclaré non conforme à la Constitution.

ART 2 : Les autres dispositions de la loi sont déclarées conformes à la Constitution.

ART 3 : La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Journal officiel du 20 janvier 1985, p. 821

Recueil, p. 36

ECLI:FR:CC:1985:84.185.DC