



Vous êtes ici > [Accueil](#) > [Français](#) > [Les décisions](#) > [Accès par date](#) > [1994](#) > [93-329 DC](#)

Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994

Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 16 décembre 1993, par MM Claude Estier, Aubert Garcia, Guy Allouche, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM Paul Raoult, Jean Besson, André Vezinhet, Louis Perrein, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Roland Courteau, Robert Castaing, François Louisy, Jacques Bellanger, Jean-Pierre Masseret, Michel Charasse, Jean-Louis Carrère, Paul Loridant, Jean-Luc Mélenchon, William Chervy, Michel Moreigne, Bernard Dussaut, Claude Saunier, André Rouvière, Raymond Courrière, Robert Laucournet, Jacques Bialski, Gérard Gaud, Marcel Vidal, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM François Autain, Charles Metzinger, Roland Huguet, Michel Sergent, René-Pierre Signé, Franck Sérusclat, Francis Cavalier-Benezet, Claude Fuzier, Philippe Madrelle, René Régnault, Mme Monique ben Guiga, MM Jacques Carat, Mme Josette Durieu, MM Léon Fatous, Marcel Bony, Jean Peyrafitte, Germain Autié, Claude Cornac, Gérard Miquel, Jean-Pierre Demerliat, Michel Dreyfus-Schmidt, Louis Philibert, Fernand Tardy, Marcel Charmant, Roger Quilliot, Guy Penne, Philippe Labeyrie, Michel Manet, Albert Pen, Pierre Biarnes, Gérard Roujas, sénateurs, et, le 17 décembre 1993 par MM Martin Malvy, Jean-Marc Ayrault, Jean-Pierre Balligand, Claude Bartolone, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Michel Berson, Jean-Claude Bois, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Jean-Pierre Braine, Laurent Cathala, Jean-Pierre Chevènement, Henri d'Attilio, Mme Martine David, MM Bernard Davoine, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Pierre Ducout, Dominique Dupilet, Jean-Paul Durieux, Henri Emmanuelli, Laurent Fabius, Jacques Floch, Pierre Garmendia, Jean Glavany, Jacques Guyard, Jean-Louis Idiart, Frédéric Jalton, Serge Janquin, Charles Josselin, Jean-Pierre Kucheida, André Labarrère, Jean-Yves Le Déaut, Louis Le Pensec, Alain Le Vern, Marius Masse, Didier Mathus, Jacques Mellick, Louis Mexandeau, Jean-Pierre Michel, Didier Migaud, Mme Véronique Neiertz, MM Paul Quilès, Alain Rodet, Mme Ségolène Royal, MM Georges Sarre, Henri Sicre, Camille Darsières, Jean-Pierre Defontaine, Gilbert Annette, Kamilo Gata, Roger-Gérard Schwarzenberg, Didier Boulaud, Bernard Charles, Régis Fauchoit, Emile Zuccarelli, Gérard Saumade, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'article 69 de la loi du 15 mars 1850 modifiée ;

Vu l'article 2 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire ;

Vu la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Le rapporteur ayant été entendu,

– SUR LA PROCEDURE :

. En ce qui concerne la procédure suivie à l'Assemblée nationale :

– Quant à la méconnaissance des dispositions de l'article 40 de la Constitution par l'initiative parlementaire :

1. Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que le texte définitivement adopté trouve son origine dans une proposition de loi reprenant pour l'essentiel les termes des conclusions d'un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur quatre autres propositions de loi ; qu'ils soutiennent que l'irrecevabilité de ces quatre propositions au regard de l'article 40 de la Constitution est évidente en ce qu'elles ouvrent aux collectivités locales concernées la possibilité d'aggraver une charge publique ; qu'ils estiment que ces quatre propositions dont la proposition inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est solidaire,

auraient dû être déclarées irrecevables, dès leur dépôt, en application de l'article 81 alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale ; que, faute d'avoir respecté les principes de recevabilité financière applicables aux propositions de loi, l'initiative parlementaire dont le texte adopté est issu comporte un vice de procédure ;

2. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose que : "Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique" ; qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 81 du règlement de l'Assemblée nationale lorsque l'irrecevabilité d'une proposition de loi au sens de l'article 40 de la Constitution est évidente, le dépôt en est refusé par le Bureau de l'Assemblée ou certains de ses membres délégués par lui à cet effet ; que le premier alinéa de l'article 92 de ce règlement prévoit que "les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions, rapports et amendements par le Gouvernement ou par tout député" ; que le second alinéa de ce texte dispose : "Pour les propositions ou rapports, l'irrecevabilité est appréciée par le bureau de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan..." ;

3. Considérant que ces dispositions, comme celles des articles 86 et 98 du règlement, ont notamment pour objet d'organiser, dans le cadre des prérogatives propres aux assemblées parlementaires, un contrôle de la recevabilité des propositions de loi et des amendements formulés par un parlementaire ; que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de la proposition ou de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée ;

4. Considérant qu'en application de l'article 92 du règlement, le bureau de la commission des finances, de l'économie générale et du plan s'est prononcé, le 26 juin 1993, sur la recevabilité, au regard de l'article 40 de la Constitution, du texte des conclusions du rapport n° 394 arrêtées par la commission saisie au fond, lequel, conformément à l'article 91, alinéa 8 du règlement, était seul inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ainsi que du texte de la proposition de loi n° 367 qui a donné lieu à ce rapport afin, aux termes de sa décision, "de lever tout doute sur la procédure suivie... fût-ce à titre superfétatoire" ; que le bureau de la commission des finances a considéré que l'article 40 n'était applicable ni aux articles des conclusions du rapport de la commission saisie au fond, ni au texte initial de la proposition de loi ;

5. Considérant que cette décision a été contestée, durant le débat, par plusieurs députés qui ont estimé que les dispositions de l'article 40 de la Constitution étaient applicables à l'un et l'autre de ces textes ainsi qu'aux quatre propositions antérieurement déposées ; qu'ainsi la question de la recevabilité de la proposition de loi a été soulevée ;

6. Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions de l'article 81, alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les quatre propositions antérieures ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;

7. Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la régularité de la procédure suivie en examinant si le texte des conclusions du rapport de la commission saisie au fond inscrit à l'ordre du jour, dont la discussion a donné lieu au texte définitivement adopté, est ou non contraire aux dispositions de l'article 40 de la Constitution ; qu'en revanche, il ne peut être saisi du texte de propositions de loi non débattu dont l'examen au titre de l'irrecevabilité relève des seules instances parlementaires compétentes, conformément aux règlements de ces assemblées ;

8. Considérant que le texte soumis à l'examen de l'Assemblée nationale a été, conformément à l'article 91, alinéa 8 du règlement de l'Assemblée nationale, celui de la commission saisie au fond ; qu'il comportait cinq articles ; que son article premier disposait que toutes les collectivités territoriales concourent à la liberté de l'enseignement ; que son article 2 précisait que doit être assurée au moment de l'attribution de subventions d'investissement la compatibilité des formations offertes par l'établissement concerné avec le schéma prévisionnel des formations d'ores et déjà exigées au moment de la passation du contrat prévu par la loi du 22 juillet 1983 susvisée ; que son article 3 prévoyait la signature de conventions lorsque l'aide est allouée et comportait certaines précisions relatives au contenu de ces conventions ; que ses articles 4 et 5 se bornaient à rappeler la législation en vigueur ; qu'aucun de ces articles n'a méconnu les dispositions de l'article 40 de la Constitution ;

– Quant à l'amendement du Gouvernement portant sur l'aide aux investissements susceptible d'être allouée aux établissements d'enseignement privés :

9. Considérant toutefois que les députés, auteurs de la seconde saisine, soutiennent que le débat sur le texte issu du

rapport n 394 était exclusivement destiné à permettre l'introduction de l'amendement gouvernemental portant sur l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés ; qu'une telle procédure aurait méconnu le second alinéa de l'article 39 de la Constitution ; qu'en outre, ils font valoir qu'un tel amendement excède les limites inhérentes au droit d'amendement ;

10. Considérant que les adjonctions ou modifications apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1 et 44, alinéa 1 de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser par leur objet ou leur portée les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique ;

11. Considérant que sous réserve du respect des conditions ci-dessus énoncées l'initiative législative du Gouvernement peut prendre à son choix la forme soit du dépôt d'un projet soit d'un amendement à un texte discuté par une assemblée ; qu'en particulier, sous réserve du respect des règles spécifiques à la présentation et au vote des lois de finances, aucune disposition ne contraint le Premier ministre à présenter un projet de loi ; que, dès lors, les dispositions du 2ème alinéa de l'article 39 de la Constitution, lesquelles n'imposent l'avis du Conseil d'État et la délibération en Conseil des ministres que pour les projets de loi et non pour les amendements n'ont pas été méconnues du seul fait de l'introduction d'une disposition par voie d'amendement gouvernemental ;

12. Considérant que la proposition de loi portait par son titre et son contenu sur l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales ; que l'amendement du Gouvernement avait pour objet d'élargir pour les collectivités locales la possibilité de consentir des aides aux investissements réalisés par les établissements privés sous contrat ; qu'il concernait la même matière que la proposition et ne saurait, dès lors, être considéré comme sans lien avec les dispositions de celle-ci ; que par ailleurs, en dépit de la portée normative réduite de la proposition initiale, l'amendement dont s'agit n'a pas méconnu les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ;

– Quant aux conditions générales du débat à l'Assemblée nationale :

13. Considérant que si les députés, auteurs de la seconde saisine font valoir qu'ils ont été privés de certaines informations dont le Sénat a pu disposer, une telle considération est sans portée sur la régularité de la procédure législative ; qu'en outre, s'ils allèguent de manière générale que le caractère contradictoire de la procédure n'a pas été respecté, le déroulement et la durée des débats, ainsi que le nombre d'amendements débattus n'apportent en tout état de cause aucun élément permettant d'étayer cette affirmation ;

. En ce qui concerne la procédure au Sénat :

– Quant au vote de motions d'irrecevabilité portant sur plusieurs amendements à la fois :

14. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine soulignent que de nombreux amendements ont été écartés à la suite de l'adoption de motions d'irrecevabilité portant sur plusieurs amendements à la fois ; qu'ils soutiennent que cette procédure, contraire au règlement du Sénat, rend impossible le contrôle du bien-fondé des irrecevabilités opposées ;

15. Considérant qu'ainsi qu'il est dit ci-dessus, les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle, la méconnaissance des seules dispositions du règlement du Sénat ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure contraire à la Constitution dès lors qu'elle n'a pas méconnu les dispositions de celle-ci en empêchant une contestation des décisions d'irrecevabilité ;

– Quant à la méconnaissance du droit d'amendement :

16. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, contestent, en premier lieu l'irrecevabilité opposée à 2 870 amendements qui tendaient à exclure du champ d'application du texte certaines collectivités nommément désignées, en deuxième lieu l'irrecevabilité opposée à 34 amendements en application de l'article 40 de la Constitution, en troisième lieu l'irrecevabilité opposée à 50 amendements en vertu de l'article 41 de la Constitution et en quatrième lieu l'irrecevabilité prononcée à l'encontre de 69 autres amendements en application de l'article 44, alinéa 2 du règlement du Sénat, au regard des dispositions des articles 72 de la Constitution, 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 48, alinéa 3 du règlement du Sénat ;

17. Considérant que les saisissants contestent ainsi le sens des décisions ayant conduit à éliminer du débat les amendements dont s'agit, en soulignant qu'a été méconnu le droit d'amendement reconnu aux parlementaires en vertu de l'article 44 de la Constitution ;

18. Considérant que les dispositions opposées en l'espèce ont notamment pour objet d'organiser, dans le cadre de prérogatives propres aux assemblées parlementaires, un contrôle de la recevabilité des amendements ; que le

Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la conformité de la procédure aux dispositions restreignant le droit d'amendement d'une part en application de l'article 40 de la Constitution, d'autre part en application de l'article 41 de la Constitution, que si la question de la recevabilité de l'amendement dont il s'agit a été soulevée devant l'assemblée parlementaire concernée ;

19. Considérant que si au cours de la séance du 29 juin 1993, à la demande du Gouvernement, les dispositions de l'article 41 de la Constitution ont été opposées par le Président du Sénat à certains amendements et que celles de l'article 40 de la Constitution ont été jugées applicables à l'encontre d'autres amendements, ces décisions, même si elles ont été discutées, n'ont pas été contestées quant à leur contenu ; qu'ainsi la question de la recevabilité desdits amendements n'a pas été soulevée au cours du débat ;

20. Considérant qu'au cours de la même séance le Sénat a adopté, conformément à l'article 44, alinéa 2 de son règlement, une motion tendant à déclarer irrecevables 2 870 amendements au motif que ceux-ci, qui visaient à exclure des aides aux investissements des établissements du seul fait qu'ils étaient situés sur le territoire de certaines communes ou départements, méconnaissent le principe d'égalité ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi de cette question, d'examiner si l'irrecevabilité des amendements en cause constitue une méconnaissance du droit d'amendement reconnu à tout parlementaire en application de l'article 44 de la Constitution ;

21. Considérant que ces amendements visaient à exclure, sans justification appropriée, du champ d'application de la loi le territoire de certaines collectivités territoriales et ont méconnu les principes d'égalité devant la loi et d'indivisibilité de la République ; que c'est à bon droit que lesdits amendements ont été écartés du débat ;

22. Considérant enfin qu'au cours de sa séance du 14 décembre 1993 le Sénat a opposé, en vertu de l'article 44, alinéa 2 de son règlement une irrecevabilité à 69 autres amendements ; que même si certains de ces amendements ont pu être écartés sans justification appropriée, cette restriction au droit d'amendement qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat n'a pas revêtu en l'espèce un caractère substantiel et n'est donc pas susceptible d'entacher de nullité la procédure législative ;

– SUR LE FOND :

23. Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, font valoir que la loi déferée ne garantit pas le respect de la disposition constitutionnelle selon laquelle "l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous les degrés, est un devoir de l'État" faute d'assurer par des conditions précises la conciliation entre le principe de la liberté de l'enseignement et les devoirs de l'État à l'égard de l'enseignement public ; qu'elle ne fait pas non plus une juste application du principe de la liberté d'enseignement dès lors que les conditions essentielles d'application de cette dernière dépendent de décisions des collectivités locales ; qu'elle ne répond pas aux exigences de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui justifie la nécessité d'une contribution commune pour "l'entretien de la force publique et les dépenses administratives" dans la mesure où elle ne prévoit pas de garanties suffisantes pour prévenir l'accroissement de patrimoines privés ; qu'enfin en n'excluant pas que des subventions puissent bénéficier à des associations culturelles, elle méconnaît le principe de laïcité de la République consacré par l'article 2 de la Constitution ;

24. Considérant que pour leur part les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que le législateur a méconnu l'article 34 de la Constitution faute d'avoir exercé assez précisément sa compétence pour définir les conditions des concours financiers en cause ; que la loi viole le principe d'égalité en permettant à parité entre établissements publics et établissements privés des concours financiers alors que les charges et contraintes des uns sont supérieures à celles des autres et en ne limitant les facultés d'aide aux investissements de chaque catégorie de collectivités territoriales que lorsqu'il s'agit du financement de l'enseignement public ; qu'elle contrevient au principe de laïcité de la République posé par l'article 2 de la Constitution et méconnaît le devoir de l'État concernant l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous les degrés imposé par le Préambule de la Constitution de 1946 ; qu'en effet elle tendrait nécessairement d'une part compte tenu du caractère limité des ressources publiques à provoquer le transfert de crédits d'investissement de l'enseignement public au bénéfice d'établissements privés, d'autre part à organiser l'enrichissement de personnes privées qui ne sont pas soumises aux exigences de la laïcité ; qu'en outre elle enfreint le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales dès lors qu'elle fait peser sur ces dernières des charges financières nouvelles sans prévoir de transferts de ressources en contrepartie ;

25. Considérant qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution "Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces

collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi..." ;

26. Considérant toutefois d'une part qu'aux termes de l'article 2 de la Constitution : "La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion..." ; qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958 "L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État" ; d'autre part que la liberté de l'enseignement constitue 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 ;

27. Considérant qu'il résulte des dispositions et principes à valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés que le législateur peut prévoir l'octroi d'une aide des collectivités publiques aux établissements d'enseignement privés selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement ; que si le principe de libre administration des collectivités locales a valeur constitutionnelle, les dispositions que le législateur édicte ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi relative à l'exercice de la liberté de l'enseignement dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire ; que les aides allouées doivent, pour être conformes aux principes d'égalité et de liberté, obéir à des critères objectifs ; qu'il incombe au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de définir les conditions de mise en oeuvre de ces dispositions et principes à valeur constitutionnelle ; qu'il doit notamment prévoir les garanties nécessaires pour prémunir les établissements d'enseignement public contre des ruptures d'égalité à leur détriment au regard des obligations particulières que ces établissements assument ;

. En ce qui concerne l'article 2 :

28. Considérant que l'article 2 de la loi pose le principe selon lequel les collectivités territoriales peuvent décider d'attribuer des subventions d'investissement aux établissements d'enseignement privés sous contrat de leur choix, selon des modalités qu'elles fixent librement, quel que soit le niveau d'enseignement scolaire concerné ; que cet article ouvre aux collectivités territoriales les mêmes possibilités qu'il s'agisse d'établissements sous contrat simple ou sous contrat d'association ; qu'il ne prévoit qu'un plafonnement global des aides susceptibles d'être allouées ; que ces aides peuvent aller dans certains cas jusqu'à une prise en charge totale des investissements concernés ;

29. Considérant que s'agissant des conditions requises pour l'octroi des aides des différentes collectivités territoriales et la fixation de leur montant, l'article 2 ne comporte pas les garanties nécessaires pour assurer le respect du principe d'égalité entre les établissements d'enseignement privés sous contrat se trouvant dans des situations comparables ; que ces différences de traitement ne sont pas justifiées par l'objet de la loi ;

30. Considérant par ailleurs que les dispositions de l'article 2 ne comportent pas non plus de garanties suffisantes pour éviter que des établissements d'enseignement privés puissent se trouver placés dans une situation plus favorable que celle des établissements d'enseignement public, compte tenu des charges et des obligations de ces derniers ;

31. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'article 2 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne les autres dispositions contestées :

32. Considérant que le premier alinéa de l'article 3 de la loi prescrit que les formations offertes par les établissements d'enseignement secondaire sous contrat subventionnés doivent être compatibles avec les orientations définies par le schéma prévisionnel des formations, en réitérant une condition déjà prévue par l'article 27-3 de la loi susvisée du 22 juillet 1983 pour la conclusion des contrats ; que cette disposition ne méconnaît aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ;

33. Considérant que l'article 4 prescrit l'établissement d'une convention précisant l'affectation de l'aide et les conditions de remboursement des sommes non amorties en cas de cessation de l'activité d'éducation ou de résiliation du contrat ; que les stipulations de la convention doivent être déterminées de façon à éviter que l'organisme bénéficiaire puisse profiter d'un avantage injustifié ou conduisant à méconnaître les règles constitutionnelles ci-dessus rappelées ; que sous ces réserves d'interprétation, l'article 4 de la loi n'est pas contraire à la Constitution ;

Décide :

Article premier :

L'article 2 de la loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par



les collectivités territoriales est contraire à la Constitution.

Article 2 :

Les dispositions du premier alinéa de l'article 3 et l'article 4 de cette même loi ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 3 :

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

Journal officiel du 15 janvier 1994, p. 829

Recueil, p. 9

ECLI:FR:CC:1994:93.329.DC