

AUDIENCE DU 5 AVRIL 2019
LECTURE DU 3 MAI 2019
DOSSIER N°1700718
CNE DE THURY-SOUS-CLERMONT

3^{ème} chambre
Rapp : C. BELLITY
Rapp public : B. BAILLARD

La famille F, résidant à Thury-sous-Clermont, dans l'Oise, a sollicité pour l'année scolaire 2012/2013 une dérogation pour scolariser leur fils en classe de CP dans la commune de Cires-les-Mello, distante de 15 kms, pour des motifs de garde d'enfant après l'école.

La commune de résidence de la famille avait émis un avis favorable à cette demande sous réserve que la commune de Cires-les-Mello ne sollicite aucune contrepartie financière.

La commune de Cires-Les-Mello avait accepté cette demande et scolarisait le premier enfant, puis, à compter de 2014, le deuxième enfant de la famille F, sans contrepartie financière, et ce alors même qu'une délibération du 5 juillet 2010 prévoyait une participation des communes de résidence de 884 euros par élève et par an.

Après que le montant de cette participation ait été réévalué à la somme de 1 007 euros par élève par la délibération n°2016-051 du 5 décembre 2016, le maire de Cires-Les-Mello informait, le 19 janvier 2017, celui de Thury-sous-Clermont de ce que la participation aux frais de scolarité des deux enfants F s'élevait à 2 014 euros pour l'année 2016-2017, et émettait un titre exécutoire de ce montant ce même jour.

Dans le cadre de la présente instance, la commune de Thury-sous-Clermont vous demande d'annuler la délibération du 5 décembre 2016 et de la décharger l'obligation de payer la somme de 2 014 euros.

A titre liminaire, relevons que la commune de Cires-les-Mello oppose à titre principal l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la délibération du 5 décembre 2016 en raison de leur tardiveté.

En effet, elle fait valoir que cette délibération a été affichée le 5 décembre 2016 pour en déduire que le délai de recours était expiré à la date d'enregistrement de la requête, le 22 mars 2017.

De son côté, la commune de Thury-sous-Clermont soutient que le délai de recours n'a commencé à courir qu'à compter du 27 janvier 2017, lendemain de la date à laquelle elle a eu connaissance de l'existence de cette délibération.

La nature réglementaire de cette délibération n'est pas contestée, et elle nous semble claire dès lors qu'elle générale et impersonnelle.

Dans ce cadre, sur le principe, le délai de recours contentieux commence à courir dès que la délibération devient exécutoire, et donc, ainsi que le prévoit l'art L. 2131-1 du CGCT, dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage.

La jurisprudence traditionnelle estimait à ce titre que le seul affichage était suffisant pour faire courir le délai de recours contentieux quand bien même les communes de plus de 3 500 habitants, comme celle de Cires-les-Mello sont soumises à une obligation de publication du dispositif des délibérations dans un recueil en application des art L. 2121-24 et R. 2121-10 du CGCT (CE n°284801, 21 mai 2008, Louvard aux Tables).

Toutefois, très récemment, le conseil d'Etat a estimé que, s'agissant des arrêtés réglementaires pris par les départements, l'affichage à l'hôtel du département n'était pas suffisant pour faire partir le délai de recours, une publication sous forme électronique étant également nécessaire (CE n°409667, 3 décembre 2018, Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen au Recueil).

Notons que l'abstract de cette jurisprudence ne revient pas sur la jurisprudence « Louvard » qui concerne les communes, mais invite son lecteur à le comparer à cette dernière. Si certains professionnels du droit y ont eu un revirement général de la jurisprudence en la matière, précisons que Rémi Decourt-Paolini, rapporteur public dans cette affaire, proposait de distinguer les effets d'un affichage en mairie de ceux d'une publicité au siège d'une autre collectivité publique, et, en raison du caractère traditionnel de l'affichage en mairie, de maintenir la règle selon laquelle cet affichage suffit à faire partir le délai de recours.

Certes, le conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur ce point dont il n'était pas saisi, mais il nous semble qu'en croisant les conclusions avec l'abstract, nous pouvons en déduire que la règle n'a pas changé pour les communes. Relevons d'ailleurs, que, d'après nos recherches, c'est également la préconisation faite par voie de circulaire par nombre de préfets.

Enfin, si la commune requérante se prévaut de la décision n°381574 du 13 octobre 2016 « Commune de La Colle Sur Loup c/ Baroni » aux Tables, cette dernière n'est pas transposable en l'espèce puisqu'elle impose un régime spécifique de notification pour les délibérations relatives au transfert d'une voie privée ouverte au public dans le domaine public en application de l'art. L. 318-3 du code de l'urbanisme.

Donc, en l'espèce, le délai de recours contre la délibération du 5 décembre 2016 a commencé à courir à compter du lendemain de son affichage en mairie de Cires-les-Mello, intervenu le même jour et était expiré à la date d'enregistrement de la requête.

Les conclusions tendant à son annulation sont donc bien tardives et pourront être rejetées pour ce motif.

S'agissant des conclusions aux fins de décharge, la commune requérante conteste le bien fondé de la créance en se prévalant tout d'abord de l'irrégularité de la délibération qui en constitue la base légale dès lors que, adoptée le 5 décembre 2016, elle ne pouvait produire des effets pour l'année scolaire 2016-2017 qui avait déjà commencé. En d'autres termes, elle se prévaut de sa rétroactivité illégale.

De son côté, la commune de Cires-les-Mello fait valoir que sa délibération n'est pas rétroactive puisqu'elle a été adoptée alors que l'année scolaire 2016-2017 était en cours.

En d'autres termes, il convient de dire si la situation était en cours ou si elle était déjà accomplie.

La jurisprudence a pu déjà estimer que la situation était en cours, et donc qu'une règle nouvelle trouvait à s'appliquer, en matière de délivrance de permis de construire (CE, 7 mars 1975, Commune de Bordères-sur l'Echez), en cours de formation des capitaines de navigation (CE, 19 décembre 1980, Revillard au recueil), ou encore en cours de scolarité des élèves de Polytechnique (CE n°14070, 10 fév 1995, Maixande au au Recueil).

En revanche, la jurisprudence considère comme une situation accomplie ne pouvant être changée, par exemple le montant de l'indemnité forfaitaire pour frais d'études devant verser des fonctionnaires ayant rompu leur engagement avec l'Etat dix ans auparavant (CE n°378269, 9 mars 2016, Rico), ou la modification des tarifs d'eau potable en cours d'année avec une prise d'effet rétroactive du fait de leur caractère forfaitaire (CE n°67695, 18 mars 1988, Cne de Poggio-Mezzana aux Tables).

Cette dernière décision nous semble dans l'idée complètement transposable dès lors qu'il est constant que l'année-scolaire avait débuté. A notre sens, la délibération est donc bien entachée de rétroactivité illégale.

Reste à voir deux points qui ne sont pas en débat.

Le 1^{er}, celui de l'ampleur temporelle de cette illégalité. Autrement dit, couvre-t-elle toute l'année scolaire 2016-2017 ou uniquement la période allant du début de l'année scolaire à l'adoption de la délibération.

Selon nous, l'ensemble de l'année scolaire est concernée par cette illégalité. En effet, si la jurisprudence admet parfois une illégalité partielle du fait de la rétroactivité d'un acte, c'est à la condition que vous soyez pas face à une tarification forfaitaire (en ce sens Cne de Poggio-Mezzana précité). Or, tel est bien le cas en l'espèce, la rédaction de la délibération ne laissant guère de doute sur le fait que le montant fixé est forfaitaire, par année scolaire et par enfant.

A titre d'exemple, le conseil d'Etat a déjà estimé illégale que la modification en cours de campagne annuelle appliquer une modification des règles applicables à des livraisons de lait déjà effectuées (CE n°265964, 25 janv 2006, Sté « La laitière de la montagne » au Recueil).

Le 2nd point concerne l'ampleur matérielle de l'illégalité. En effet, il arrive que la jurisprudence fasse preuve de mansuétude et autorise la rétroactivité lorsqu'elle permet de combler un vide juridique (CE n°08003, 7 février 1979, Association des professeurs agrégés des disciplines artistiques au Recueil), mais tel n'est pas le cas en l'espèce puisque, il ressort des propres écritures de la commune Cires-les-Mello que, comme nous l'avons dit précédemment, une précédente délibération du 5 juillet 2010 fixait à 884 euros le montant de la participation annuelle due par les communes extérieures.

Cette délibération nous semble donc dans sa totalité entachée de rétroactivité illégale.

Dès lors, la commune de Cires-les-Mello ne pouvait émettre le titre exécutoire en litige sur ce fondement et nous vous proposons donc de décharger la commune de Thury-sous-Clermont de régler la somme en litige pour ce motif.

Précisons pour être complet que l'autre branche de l'exception d'illégalité, tirée de la méconnaissance de l'art L. 212-8 du code de l'éducation ne nous paraît pas fondée.

En effet, si ces dispositions prévoient que, lorsqu'une commune reçoit des élèves domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence, et, qu'à défaut, la contribution est fixée par le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, ces mêmes dispositions prévoient également qu'une commune peut être tenue d'enfants résidant sur son territoire lorsque l'inscription dans une autre commune est justifiée par des contraintes liées, aux obligations professionnelles des parents, à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ou à des raisons médicales.

Donc, sur le principe, rien ne fait obstacle à ce qu'une commune fixe d'une manière générale et impersonnelle le montant de cette participation. Ce n'est que dans un second temps, que le défaut d'accord sur la participation financière et son montant peut naître et faire l'objet d'un arbitrage du préfet.

Le moyen ne nous paraît donc pas fondé sur ce point.

Avouons enfin que nous avons bien du mal à savoir si ce dernier moyen est soulevé contre la délibération et/ou contre le titre exécutoire. Il nous semble qu'il ne l'est que contre la délibération mais des précisions pourront vous être utilement apportées à la barre.

Si le moyen était également soulevé à l'encontre du titre exécutoire, le moyen nous paraîtrait en revanche fondé dès lors qu'en application de ces dispositions, une commune d'accueil ne peut émettre unilatéralement un titre exécutoire sans avoir obtenu l'accord sur la participation financière de la commune de résidence et, à défaut, l'arbitrage du préfet (par ex CAA de Lyon n°16LY00963, 20 février 2018, Commune de Rochefort-Montagne - CAA de Marseille n°15MA03880, 3 avril 2017, Commune de Banassac ou CAA de Bordeaux n°12BX03236, 17 février 2014, Commune de Saint-Martin d'Armagnac).

Enfin, partie perdante, la commune de Cires-les-Mello ne pourra prétendre au bénéfice des FIR et pourrait en revanche avoir à verser la somme de 1 500 euros que la commune de Thury-sous-Clermont demande au même titre.

PCMNC

- A ce que la commune de Thury-sous-Clermont soit déchargée de l'obligation de payer la somme de 2 014 euros ;
- A la condamnation de la commune de Cires-les-Mello à verser à la commune de Thury-sous-Clermont la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'art L. 761-1 du code de justice administrative ;
- Au rejet du surplus des conclusions des parties.