

**Décision n° 2011-149 QPC du 13 juillet 2011**

*Département de la Haute-Savoie  
(Centres d'orientation scolaire)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 mai 2011 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le département de la Haute-Savoie et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 313-5 du code de l'éducation.

Par sa décision n° 2011-149 QPC du 13 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution avec une réserve d'interprétation.

**I. – L'objet des dispositions contestées**

Le code de l'éducation reconnaît au profit des élèves un « *droit au conseil en orientation et à l'information sur les enseignements, sur l'obtention d'une qualification professionnelle (...), sur les professions ainsi que sur les débouchés et les perspectives professionnels [qui] fait partie du droit à l'éducation* »<sup>1</sup>.

À ce titre, il prévoit qu' un centre public d'orientation scolaire et professionnelle est organisé dans chaque département<sup>2</sup>. Ces centres « *ont pour mission d'organiser l'information et l'orientation des élèves qui suivent les enseignements de second degré dans un processus éducatif d'observation continue de façon à favoriser leur adaptation à la vie scolaire, de les guider vers l'enseignement le plus conforme à leurs aptitudes, de contribuer à l'épanouissement de leur personnalité et de les aider à choisir leur voie dans la vie active, en harmonie avec les besoins du pays et les perspectives du progrès économique et social* »<sup>3</sup>.

L'orientation et l'information des élèves sont des missions relevant de l'État, lequel est seul compétent pour créer et gérer un centre public d'orientation

---

<sup>1</sup> Article L. 313-1 du code de l'éducation.

<sup>2</sup> Article L. 313-4 du code de l'éducation.

<sup>3</sup> Article D. 313-1 du code de l'éducation.

scolaire et professionnelle. Ceci étant, les communes et départements peuvent solliciter la création d'un centre dans le cadre de leur circonscription.

Si l'État accède à leur demande, l'article L. 313-5 du code de l'éducation et ses mesures réglementaires d'application mettent les dépenses de fonctionnement et d'investissement de ce centre à la charge de la collectivité intéressée<sup>4</sup>. Il en est ainsi jusqu'à ce que le centre soit, le cas échéant, transformé en service d'État<sup>5</sup>.

Mais lorsque la collectivité n'est plus intéressée, elle ne peut pas se désengager unilatéralement. En effet, il résulte de l'article L. 313-5 que l'État n'est pas tenu de faire droit à sa demande tendant à ce qu'un centre public d'information et d'orientation soit transformé en service étatique. Dès lors, une collectivité à la demande de laquelle un centre a été créé est « condamnée » à prendre en charge les dépenses de fonctionnement et d'investissement de celui-ci tant que l'État n'en décide pas autrement.

Les faits ayant donné lieu au renvoi de la QPC illustraient bien la situation difficile que pouvaient entraîner les dispositions contestées. C'est par une délibération du 29 mai 1943 qu'un organisme chargé de l'information et de l'orientation scolaire avait été créé à Annecy sous la forme d'une association impliquant notamment le département de la Haute-Savoie. Cet organisme avait été reconnu par le ministre de l'éducation nationale comme constituant un centre public d'orientation scolaire par un arrêté du 9 mars 1946. À compter de 1952, le département de la Haute-Savoie avait participé au financement de ce centre. Depuis le début des années 1990, il demandait que l'État prenne en charge la totalité des dépenses d'investissement et de fonctionnement de ce centre, mais cela ne lui a pas été accordé.

## **II. – La déclaration de conformité sous réserve des dispositions contestées**

Les dispositions qui étaient contestées devant le Conseil constitutionnel sont anciennes puisqu'elles sont issues de l'article 67 de la loi n° 66-935 du 17 décembre 1966 de finances pour 1967. Adoptées à une époque où la protection constitutionnelle des droits des collectivités territoriales de la métropole était encore embryonnaire, elles n'ont pas été modifiées depuis<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Ces dépenses recouvrent les rémunérations des personnels de service, les frais de déplacement et de mission se rapportant au fonctionnement du centre (articles D. 313-10 et 12 du code de l'éducation).

<sup>5</sup> Sur 567 centres répartis sur le territoire national, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de 267 sont encore à la charge des départements (Inspection générale de l'éducation nationale et Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, rapport n° 2005-101, octobre 2005, La Documentation française, p. 13).

<sup>6</sup> Elles ont été codifiées par l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation, laquelle a été ratifiée par la loi n° 2003-339 du 14 avril 2003.

Le département requérant leur reprochait de méconnaître deux des principaux droits constitutionnels garantis aux collectivités territoriales : le principe de la libre administration des collectivités territoriales et celui de libre disposition de leurs ressources.

### **A. – Les normes constitutionnelles de référence**

Aux termes de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution, c'est « *dans les conditions prévues par la loi* » que les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* ».

La révision du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit dans la Constitution un article 72-2 dont le premier alinéa dispose que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Le principe de libre disposition de leurs ressources par les collectivités territoriales, autrefois protégé au titre du principe de libre administration, s'est ainsi vu reconnaître un ancrage spécifique dans le texte constitutionnel.

Ces deux principes possèdent un attribut commun que le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision n° 2011-149 QPC du 13 juillet 2011. C'est la loi, à laquelle l'article 34 de la Constitution confie la compétence de déterminer « *les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* », de fixer les conditions de leur mise en œuvre.

S'agissant des dépenses obligatoires imposées aux collectivités territoriales, la jurisprudence constitutionnelle subordonne classiquement la conformité à la Constitution à une série de conditions.

D'abord, le Conseil a jugé que « *le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration* »<sup>7</sup>.

Par la suite, et de façon générale, le juge constitutionnel a renforcé l'exigence constitutionnelle en posant que les obligations, interdictions et charges, auxquelles la loi assujettit une ou plusieurs collectivités territoriales, « *répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt*

<sup>7</sup> Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 16.

*général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée »<sup>8</sup>.*

Si le Conseil est souvent conduit à insister sur la condition tenant au respect des fins d'intérêt général<sup>9</sup>, c'est bien l'intégralité de ces exigences qui pèse sur la norme législative. La méconnaissance de chacune d'elle peut donner lieu à une censure ou à l'énoncé d'une réserve d'interprétation, comme l'illustre la décision rendue.

## **B. – L'application à l'espèce**

Le juge constitutionnel a donc été amené à apprécier si la charge financière imposée par l'article L. 313-5 du code de l'éducation aux collectivités territoriales satisfaisait aux exigences découlant des principes de libre administration et de libre disposition des ressources.

Pour ce faire, il a pris en considération le cadre législatif dans lequel elles s'insèrent.

D'un côté, il a constaté que le législateur a fait de l'information professionnelle et de l'orientation scolaire des élèves une composante du droit à l'éducation et associé les collectivités territoriales à l'élaboration des projets d'orientation des élèves. Dès lors, le Conseil en a déduit que la contribution d'une collectivité territoriale au financement d'un centre public d'information et d'orientation répondait effectivement à une fin d'intérêt général.

De l'autre, le Conseil a constaté que la loi n'a exigé que l'organisation d'un seul centre public d'orientation scolaire et professionnelle par département. En dehors de cette obligation légale, la création d'un centre, à l'initiative de l'État ou d'une collectivité territoriale, est donc facultative.

Dans ces circonstances, le Conseil a précisé de quelle façon les dispositions contestées devant lui devaient être interprétées pour assurer le respect des exigences découlant des articles 72 et 72-2 de la Constitution.

Dès lors qu'une collectivité territoriale à l'origine de la création d'un centre supplémentaire demande à ne plus assumer la charge financière de ce centre,

---

<sup>8</sup> Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)*, cons. 12.

<sup>9</sup> Décisions n°2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie (GDF-Suez)*, cons. 29 ; n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes (Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement)*, cons. 4.

l'article L. 313-5 du code de l'éducation doit être entendu comme ayant pour conséquence soit la transformation du centre, si l'État le décide, en service d'État, soit l'organisation de sa fermeture par la collectivité et l'État.