

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 2008

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1)

- sur la proposition de loi de M. Yves DÉTRAIGNE Mme Nathalie GOULET, MM. Jean-Paul AMOUDRY, Claude BIWER, Marcel DENEUX, Mmes Anne-Marie PAYET, Françoise FÉRAT, M. Denis BADRÉ, Mme Muguette DINI et M. Hervé MAUREY, visant à **encadrer la participation des communes au financement des écoles privées sous contrat d'association** ;

- et la proposition de loi de MM. Jean-Claude CARLE, Yves DÉTRAIGNE, Jean-Paul ALDUY, Jean-Paul AMOUDRY, Gérard BAILLY, René BEAUMONT, Michel BÉCOT, Jacques BLANC, Mme Brigitte BOUT, MM. Elie BRUN, Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Alain CHATILLON, Jean-Pierre CHAUVEAU, Christian COINTAT, Gérard CORNU, Marcel DENEUX, Mme Béatrice DESCAMPS, M. Michel DOUBLET, Mme Catherine DUMAS, MM. Ambroise DUPONT, Jean-Claude ETIENNE, Jean FAURE, Mme Françoise FÉRAT, MM. André FERRAND, Bernard FOURNIER, Yann GAILLARD, René GARREC, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Gisèle GAUTIER, MM. Jacques GAUTIER, Patrice GÉLARD, Mmes Colette GIUDICELLI, Nathalie GOULET, MM. Alain GOURNAC, Francis GRIGNON, Charles GUENÉ, Michel GUERRY, Mme Françoise HENNERON, M. Pierre HÉRISSE, Mmes Christiane HUMMEL, Christiane KAMMERMANN, MM. Marc LAMÉNIE, Daniel LAURENT, Jean-René LECERF, Dominique LECLERC, Jacques LEGENDRE, Jean-Pierre LELEUX, Philippe LEROY, Roland du LUART, Mme Lucienne MALOVRY, MM. Pierre MARTIN, Jean-François MAYET, Mme Colette MÉLOT, M. Philippe NACHBAR, Mmes Jacqueline PANIS, Anne-Marie PAYET, MM. Louis PINTON, Hugues PORTELLI, Mme Catherine PROCACCIA, MM. Charles REVET, Philippe RICHERT, Josselin de ROHAN, Mme Esther SITTNER, MM. André TRILLARD, Alain VASSELE, Dominique de LEGGE, Philippe PAUL, Antoine LEFÈVRE, Hervé MAUREY, Michel HOUEL, Marcel-Pierre CLÉACH, Jean-Marc JUILHARD tendant à **garantir la parité de financement entre les écoles primaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence.**

Par M. Jean-Claude CARLE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, président ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Placade, vice-présidents ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuyne, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Jean-Pierre Bel, Claude Bérin-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeurie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Michel Mercier, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 19 et 20 rectifié (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. À L'ORIGINE DE L'ARTICLE 89 DE LA LOI N° 2004-809 DU 13 AOÛT 2004 : LE SOUCI DE METTRE FIN À UN DÉSÉQUILIBRE PRÉOCCUPANT ENTRE ÉCOLES PRIMAIRES SOUS CONTRAT D'ASSOCIATION ET ÉCOLES PRIMAIRES PUBLIQUES.....	11
A. LES GRANDS ÉQUILIBRES ISSUS DE LA LOI N° 59-1557 DU 31 DÉCEMBRE 1959, DITE LOI DEBRÉ, ONT PERMIS L'APAISEMENT DES TENSIONS SCOLAIRES DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE	11
1. <i>Au cœur de la « question scolaire », les questions de financement.....</i>	11
2. <i>L'exigence d'équilibre, fondement de la loi Debré.....</i>	12
B. L'EXIGENCE DE PARITÉ POSÉE PAR LA LOI DITE DEBRÉ NE VOYAIT PAS SON RESPECT GARANTI LORSQU'UN DÉSACCORD SURVENAIT ENTRE COMMUNE DE RÉSIDENCE ET COMMUNE D'ACCUEIL	14
1. <i>La prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association doit se faire dans les mêmes conditions que les classes publiques correspondantes.....</i>	14
2. <i>L'exigence de parité n'était pas respectée lorsque des enfants étaient scolarisés dans des classes élémentaires sous contrat d'association hors du territoire de leur commune de résidence</i>	15
a) Les communes sur le territoire duquel les classes élémentaires privées sous contrat d'association sont implantées ne doivent prendre en charge les dépenses de fonctionnement que pour les seuls enfants domiciliés dans la commune.....	15
b) Les communes de résidence d'enfants scolarisés hors du territoire de la commune doivent sous certaines conditions participer au financement des écoles publiques qu'ils fréquentent.....	15
c) La procédure de règlement des désaccords entre communes prévue à l'article L. 212-8 du code de l'éducation n'était pas applicable aux classes élémentaires privées.....	17
C. L'ARTICLE 89 DE LA LOI N° 2004-809 DU 13 AOÛT 2004 A APPORTÉ UNE RÉPONSE À UN INDISCUTABLE DÉSÉQUILIBRE	19
II. LA CLARIFICATION DES MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 89 A PERMIS D'APAIER LES INQUIÉTUDES QUE SA RÉDACTION INITIALE AVAIT PU FAIRE NAÎTRE	21
A. DES DISPOSITIONS DONT LES CONDITIONS D'APPLICATION ONT PU DANS UN PREMIER TEMPS PARAÎTRE QUELQUE PEU INCERTAINES	21
1. <i>L'article 89, une disposition de pure procédure.....</i>	21
2. <i>Des inquiétudes suscitées par la lecture des seules dispositions de l'article 89</i>	22

B. L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR COMME LA PUBLICATION DE CIRCULAIRES D'APPLICATION SUCCESSIVES ONT TÉMOIGNÉ D'UN EFFORT SIGNIFICATIF DE CONCERTATION QUI A PERMIS DE CLARIFIER LA PORTÉE DE L'ARTICLE 89	23
1. <i>Une clarification bienvenue : les circulaires du 2 décembre 2005 et du 27 août 2007</i>	23
a) La circulaire du 2 décembre 2005 a explicité les modalités de combinaison des dispositions de l'article 89 et du principe de parité défini à l'article L. 442-5 du code de l'éducation	23
b) Le relevé de conclusions du 16 mai 2006 a permis de définir un compromis satisfaisant dans l'attente de la décision du Conseil d'État	25
c) Le Conseil d'État a annulé la circulaire du 2 décembre 2005 pour des raisons de pure forme	26
d) La circulaire du 27 août 2007 a repris les modalités de lecture de l'article 89 définies par la circulaire précédente.....	26
2. <i>Un encadrement opportun : l'article 89 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école</i>	27
III. LES PROPOSITIONS DE LOI : UNE INITIATIVE NÉCESSAIRE DANS UN CONTEXTE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE	29
A. L'ARTICLE 89, UNE DISPOSITION LÉGITIME DANS SON PRINCIPE.....	29
1. <i>Une inégalité sans justification réelle</i>	29
2. <i>Un « vide juridique » qui ne concernait que les seuls établissements d'enseignement primaire sous contrat d'association</i>	30
B. L'ARTICLE 89, UNE DISPOSITION DONT L'APPLICATION SE FAIT DÉSORMAIS LE PLUS SOUVENT DANS LA SÉRÉNITÉ	31
1. <i>Un nombre de contentieux extrêmement faible qui ne justifie pas une abrogation intempestive</i>	31
a) Dans 99,6 % des cas, il n'y a pas eu à ce jour de contentieux	31
b) Des conflits qui sont appelés à disparaître avec le développement de l'intercommunalité	32
2. <i>Un compromis juridiquement fondé et politiquement équilibré qui paraît ne pas devoir être remis en cause dans ses principes</i>	32
C. L'ARTICLE 89, UNE DISPOSITION DONT L'APPLICATION SEREINE DOIT ENCORE ÊTRE CONFORTÉE	33
1. <i>La portée de l'article 89 reste controversée</i>	33
2. <i>La sécurité juridique, une exigence légitime</i>	33
3. <i>Le compromis d'application de 2005, un point d'équilibre à conforter</i>	34
IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION : UN TEXTE LÉGITIME ET ÉQUILIBRÉ	35
A. UN NOUVEAU CADRE RESPECTUEUX DU PRINCIPE DE PARITÉ.....	35
B. DES OBLIGATIONS CLAIRES POUR LES COMMUNES, DES FINANCEMENTS GARANTIS POUR LES ECOLES PRIVÉES	36
EXAMEN DES ARTICLES	41
• <i>Article 1^{er}</i> (Art. L. 442-5-1 du code de l'éducation) Obligation de financement des classes élémentaires sous contrat par les communes de résidence des élèves	41
• <i>Article 2</i> (Art. L. 442-5-2 du code de l'éducation) Règlement des conflits par le préfet	49
• <i>Article 3</i> Dispositions finales	51

EXAMEN EN COMMISSION.....	53
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	55
• Article 1 ^{er}	55
• Article 2.....	56
• Article 3.....	56
ANNEXES.....	57
• Liste des personnes auditionnées	57
• Prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires avant l'entrée en vigueur de l'article 89 de la loi du 13 août 2004.....	58
• Prise en charge des dépenses de fonctionnement sous l'empire de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 (lecture stricte).....	59
• Prise en charge des dépenses de fonctionnement en vertu de la proposition de loi adoptée par la commission.....	60
• Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales	61
• Circulaire n° 2005-206 du 2 décembre 2005.....	63
• Relevé de conclusions de la réunion du 16 mai 2006 au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire	68
• Circulaire n° 2007-142 du 27 août 2007.....	70
TABLEAU COMPARATIF	77

Mesdames, Messieurs,

Depuis son adoption, l'application de l'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a pris les apparences d'un véritable feuilleton.

En venant remettre en question l'application du principe de parité pour le financement des écoles primaires, il a en effet réveillé l'un des points les plus sensibles de notre culture politique nationale.

C'est en effet autour du principe de parité qu'est venu se construire le consensus national qui a permis aux établissements publics et privés sous contrat de cohabiter sereinement.

A l'issue de nombreuses crises, la notion de parité est ainsi venue consacrer la possibilité pour le service public de l'éducation d'être mis en œuvre non seulement par des établissements publics, mais également, dans les conditions fixées par la loi et par le contrat qui les unit à l'État, par des établissements privés.

Le fait même de la coexistence de deux écoles, publique et privée, qui contribuent chacune à sa manière à la réalisation des mêmes objectifs, fixés par la nation, est ainsi désormais accepté par l'immense majorité de nos concitoyens.

Rien ne le montre mieux que les motifs qui poussent nombre de familles à choisir l'enseignement sous contrat : si celui-ci demeure très majoritairement lié à une confession particulière, les familles qui y inscrivent leurs enfants le font désormais bien souvent pour d'autres raisons que leurs convictions religieuses ou philosophiques.

Ce fait même témoigne du succès de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les relations entre l'État et les établissements, dite loi « Debré ». Son article 1^{er}, désormais codifié à l'article L. 442-1 du code de l'éducation, dispose en effet que « *dans les établissements privés qui ont passé un des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12, 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'opinion ou de croyances, y ont accès* ».

La liberté de conscience des élèves a ainsi été pleinement respectée. C'est dans ce fait simple qu'il convient, aux yeux de votre rapporteur, de trouver l'une des sources principales de l'apaisement qu'a permis la loi dite « Debré ».

C'est pourquoi, malgré les débats qui ont entouré son application, votre rapporteur souhaite aborder l'examen de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 dans la même atmosphère de sérénité que celle qui prévaut depuis l'adoption du texte fondateur du 31 décembre 1957.

Aborder la question du financement des écoles primaires privées, c'est affirmer la nécessité de respecter deux exigences aussi fondamentales l'une que l'autre :

- **la liberté de l'enseignement doit être pleinement garantie**, ce qui suppose que les conditions de financement des établissements sous contrat permettent l'exercice effectif de cette liberté ;

- **la parité entre public et privé sous contrat doit être respectée**, car c'est elle qui a permis aux deux formes d'enseignement de ne plus être rivales, mais complémentaires.

L'interprétation de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 précitée retenue par les ministères concernés et appliquée dans l'immense majorité des cas permet de satisfaire à ces deux exigences.

Elle respecte en effet les équilibres fondamentaux qui régissent désormais la coexistence des écoles publiques et privées sous contrat.

Cela explique sans doute que, dans l'attente de voir tranché le contentieux qui les opposait, l'Association des maires de France et le Secrétariat général de l'enseignement catholique aient choisi de retenir cette interprétation.

Pour autant, tant que le moindre doute demeurera sur cette interprétation, celle-ci sera fragilisée, menaçant ainsi de fissurer le précieux consensus que votre rapporteur vient d'évoquer.

L'activité législative récente du Sénat en a témoigné, ces doutes conduisant le 6 février 2008 à l'examen et au rejet en séance publique de la proposition de loi (n° 106, 2007-2008) tendant à abroger l'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, présentée par M. Jean-Marc Todeschini et plusieurs de ses collègues du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

A cette occasion, votre rapporteur a constaté que les modalités d'application de la loi étaient satisfaisantes et qu'elles auraient tout à gagner à ne pas être troublées. C'est pourquoi avec nombre de ses collègues il a souhaité déposer la présente proposition de loi, qui tend à donner force de loi aux modalités d'application définies par le relevé de conclusions du 16 mai 2006.

Pour cela, il fallait toutefois prendre le temps nécessaire à une concertation approfondie, permettant de recueillir l'avis et, le cas échéant, l'accord de toutes les parties concernées.

Tel semble désormais être le cas. C'est pourquoi votre rapporteur vous propose d'inscrire dans la loi **un nouveau régime de financement des classes élémentaires sous contrat par les communes de résidence.**

Ce dernier respecte le principe de parité, en prévoyant qu'une commune aura à verser une contribution à une classe élémentaire sous contrat dans tous les cas où elle aurait dû la verser pour une classe publique. Mais il respecte également le libre choix de l'enseignement, en excluant tout accord à la scolarisation d'un élève dans le privé sous contrat.

Aux yeux de votre rapporteur, ces deux principes sont essentiels et ils doivent donc être systématiquement conciliés.

Tel est bien l'esprit de la présente proposition de loi qui, parce qu'elle **consacre les équilibres fondamentaux de la loi dite « Debré »** pourrait donc mettre fin aux polémiques stériles qui entourent l'application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004, le sens exact de ce dernier ayant été bien souvent déformé.

De la clarification pourra ainsi naître à nouveau l'apaisement, qui seul permettra de traiter équitablement tous nos enfants, quelle que soit l'école qu'ils fréquentent.

I. À L'ORIGINE DE L'ARTICLE 89 DE LA LOI N° 2004-809 DU 13 AOÛT 2004 : LE SOUCI DE METTRE FIN À UN DÉSÉQUILIBRE PRÉOCCUPANT ENTRE ÉCOLES PRIMAIRES SOUS CONTRAT D'ASSOCIATION ET ÉCOLES PRIMAIRES PUBLIQUES

A. LES GRANDS ÉQUILIBRES ISSUS DE LA LOI N° 59-1557 DU 31 DÉCEMBRE 1959, DITE LOI DEBRÉ, ONT PERMIS L'APAISEMENT DES TENSIONS SCOLAIRES DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

1. Au cœur de la « question scolaire », les questions de financement

La naissance d'un véritable service public de l'éducation au XIX^e siècle ne s'est pas faite sans heurts. En effet, à mesure que se construisait une école publique, laïque, gratuite et ouverte à tous, se posait la question du devenir des établissements privés qui avaient jusqu'ici accueilli un nombre important d'enfants et continuaient à le faire : avaient-ils vocation à disparaître ou était-il possible d'imaginer une cohabitation harmonieuse de deux systèmes d'enseignement, l'un privé, l'autre public ?

La prégnance de cette interrogation, que les historiens désignent sous le nom de « question scolaire », explique que le financement des établissements privés et publics ait pu longtemps être un sujet particulièrement délicat. Priver les institutions privées de subsides publics risquait de conduire à la disparition de nombre d'entre elles. Mais autoriser leur financement par les pouvoirs publics pouvait amener à une forme de confusion des établissements publics et privés, avec le double risque d'un affaiblissement des écoles publiques et d'une mise sous tutelle des établissements privés.

La complexité de la question, alliée aux vicissitudes politiques de l'époque, explique que deux régimes distincts aient progressivement émergé :

- **s'agissant de l'enseignement primaire**, l'article 2 de la loi du 30 octobre 1886, dite « loi Goblet », introduisit une distinction radicale entre établissements publics et privés : *« les établissements d'enseignement primaire de tout ordre peuvent être publics, c'est-à-dire fondés par l'État, les départements et les communes, ou privés, c'est-à-dire fondés et entretenus par des particuliers ou des associations »*. Cette disposition, en précisant que les établissements d'enseignement primaire privés étaient « fondés et entretenus » par des personnes privées ouvrit la voie à une jurisprudence particulièrement restrictive du Conseil d'État, qui en déduisit que les écoles primaires publiques pouvaient seules bénéficier de subsides publics, les écoles primaires privées étant intégralement financées par des fonds privés.¹ **Se trouva ainsi**

¹ Conseil d'État, 20 février 1891, Ville de Muret, Ville de Vitré et Ville de Nantes.

consacré le principe selon lequel : « à école publique, fonds publics, à école privée, fonds privés ».

- **s'agissant de l'enseignement secondaire**, les dispositions de l'article 69 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, dite « loi Falloux », autorisaient les collectivités publiques à verser des subventions aux établissements d'enseignement secondaire privés, sous la seule réserve que le montant de cette contribution n'excède pas le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. **Le principe selon lequel « à école publique, fonds publics, à école privée, fonds privés » n'a donc jamais été applicable qu'aux seuls établissements d'enseignement primaire.**

Ce double régime, qui n'a certes pas contribué à clarifier les rapports entre les collectivités publiques et les établissements privés, est demeuré en vigueur jusqu'à l'adoption de la loi n° 59-1557 du 30 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privé, dite loi Debré.

2. L'exigence d'équilibre, fondement de la loi Debré

L'adoption de la loi du 30 décembre 1959 marque un tournant dans l'histoire de la « question scolaire ». En effet, les tensions qui ont marqué cette dernière trouvaient leur origine dans la distinction de deux ordres d'enseignement, l'un public, l'autre privé, que tout semblait devoir séparer et opposer dans un contexte de définition progressive du principe de laïcité.

C'est à cette opposition, qui semblait jusqu'ici insurmontable, que met fin la loi Debré en substituant à l'opposition sommaire du « public » et du « privé » une nouvelle distinction structurée autour de trois branches :

- **les établissements publics**, fondés, entretenus et intégralement financés par les pouvoirs publics ;

- **les établissements privés liés par contrat à l'État**, qui reçoivent, pour l'exercice des missions d'enseignement visées par ce contrat et sous réserve de respecter les obligations que ce dernier prévoit, des financements des pouvoirs publics ;

- **les établissements privés hors contrat**, fondés, entretenus et financés par des personnes privées.

En introduisant **la possibilité d'une contractualisation**, la loi Debré permet de résoudre l'essentiel de la « question scolaire ». L'existence d'un tel contrat démontre en effet que **les établissements privés peuvent, sous certaines conditions, participer à l'œuvre publique d'enseignement tout en conservant leur singularité et doivent, à ce titre, bénéficier de financements publics.**

L'antinomie apparemment insurmontable entre public et privé est ainsi dépassée, ouvrant la voie à une réorganisation du système de

financement, proportionnée aux obligations auxquelles souscrivent les établissements privés liés par contrat à l'État :

- aux termes de l'alinéa 4 de l'article 1^{er} de la loi Debré, codifié à l'article L. 442-1 du code de l'éducation, **tout établissement ayant passé contrat avec l'État doit** « *tout en conservant son caractère propre... donner cet enseignement dans le respect total de la liberté de conscience. Tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances, y ont accès* ».

- **les établissements ayant passé un contrat d'association à l'enseignement public** doivent respecter les règles et les programmes en vigueur dans ce dernier. Les professeurs qui y enseignent sont ou bien des maîtres de l'enseignement public, ou bien des maîtres liés à l'État par contrat.

En retour, la rémunération de leurs enseignants est assurée par l'État et leurs dépenses de fonctionnement sont prises en charge par les collectivités territoriales dans les mêmes conditions que pour l'enseignement public.

- **les établissements ayant passé un contrat simple**, qui sont, pour l'essentiel, des établissements primaires, sont soumis à un contrôle pédagogique et financier de l'État, sans que ce dernier n'emporte l'identité des programmes et des règles appliquées. Les professeurs qui y enseignent sont liés à l'établissement par un contrat de droit privé.

En retour, la rémunération de leurs enseignants est assurée par l'État. Lorsqu'elles le souhaitent, les collectivités peuvent contribuer aux dépenses de l'établissement, dans les conditions prévues par le décret n° 60-390 du 22 avril 1960.¹

L'esprit de la loi Debré est donc **empreint d'équilibre** : les établissements privés sous contrat sont soumis à des obligations qui garantissent qu'ils concourent aux politiques publiques d'éducation dans des conditions proches, voire comparables, aux établissements publics ; ils reçoivent en retour des financements modulés selon le niveau d'obligation auxquelles ils se soumettent et qui peuvent, dans le cas du contrat d'association, équivaloir à ceux que reçoivent les établissements publics. **Ce souci d'équilibre atteint en effet son point d'aboutissement avec le contrat d'association, qui allie des obligations pédagogiques semblables à celle du public et des financements largement similaires.**

En créant la possibilité pour les établissements privés de passer un contrat avec l'État, la loi Debré a permis d'apaiser les tensions scolaires qui traversaient la société française : école publique et école privée sous contrat ne sont plus radicalement différentes, mais concourent ensemble, chacune à leur manière, à la mise en œuvre des politiques publiques d'éducation. **La**

¹ L'article 7 de ce dernier limite notamment le montant de ces contributions en prévoyant que les avantages consentis par les collectivités locales aux établissements liés par contrat simple à l'État ne peuvent être supérieurs à ceux que consentent ces mêmes collectivités dans le même domaine aux classes correspondantes des établissements publics du même ressort territorial.

coexistence harmonieuse des « deux écoles » est donc désormais possible, autour d'un équilibre défini par le contrat.

B. L'EXIGENCE DE PARITÉ POSÉE PAR LA LOI DITE DEBRÉ NE VOYAIT PAS SON RESPECT GARANTI LORSQU'UN DÉSACCORD SURVENAIT ENTRE COMMUNE DE RÉSIDENCE ET COMMUNE D'ACCUEIL

1. La prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association doit se faire dans les mêmes conditions que les classes publiques correspondantes

S'agissant des établissements d'enseignement privés liés à l'État par un contrat d'association, l'article L. 442-5 du code de l'éducation, directement issu de la loi Debré, dispose que « *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* ». Le régime de prise en charge des dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat d'association est donc le même que pour les établissements publics correspondants : **il doit par conséquent y avoir parité de traitement de ce point de vue, les dispositions prévues pour le public devant être appliquées au privé sous contrat d'association.**

Dès lors, lorsque l'obligation de financer les dépenses de fonctionnement des classes publiques correspondantes repose sur une collectivité territoriale, celle-ci est également tenue de prendre en charge les dépenses de fonctionnement des classes privées sous contrat d'association.

Depuis la loi Guizot du 28 juin 1833, ce sont les communes qui doivent assumer le financement des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires publiques situées sur leur territoire. **En application des dispositions de l'article L. 442-5 précité, elles doivent faire de même pour les classes privées couvertes par un contrat d'association implantées dans la commune.**

Elles ne peuvent se délier de cette obligation en faisant connaître leur opposition à la passation d'un tel contrat avec une école située sur le territoire de leur commune, ce dernier liant l'établissement et l'État, sans que celui-ci soit tenu en quelque manière que ce soit de rechercher l'accord des collectivités territoriales concernées.

Le Conseil constitutionnel l'a explicitement rappelé dans sa décision 84-185 DC du 18 janvier 1985, en déclarant contraire à la Constitution une disposition prévoyant qu'un tel accord devrait désormais être donné s'agissant des contrats d'association portant sur des classes primaires. Cela reviendrait en effet à soumettre l'exercice effectif d'une liberté publique, en l'espèce la liberté d'enseignement, aux décisions des collectivités territoriales, ce qui pourrait conduire à ce que cette liberté soit inégalement garantie sur le territoire national.

La portée de cette obligation est toutefois limitée, pour les communes, aux seules classes élémentaires. L'article 7 du décret n° 60-389 du 22 avril 1960 précise en effet que les dépenses de fonctionnement des classes enfantines ne s'imposent aux communes que si elles ont donné leur accord au contrat. Dans cette dernière hypothèse seulement, leur participation est alors facultative.

2. L'exigence de parité n'était pas respectée lorsque des enfants étaient scolarisés dans des classes élémentaires sous contrat d'association hors du territoire de leur commune de résidence

a) Les communes sur le territoire duquel les classes élémentaires privées sous contrat d'association sont implantées ne doivent prendre en charge les dépenses de fonctionnement que pour les seuls enfants domiciliés dans la commune

Le principe défini à l'article L. 442-5 précité ne valait toutefois que pour les dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation dans une classe sous contrat d'association des enfants résidant sur le territoire de la commune.

L'article 7 du décret du 22 avril 1960 précité dispose en effet qu'en « *ce qui concerne les classes élémentaires, la commune siège de l'établissement est tenue d'assumer, pour les élèves domiciliés dans la commune et dans les mêmes conditions que pour les classes élémentaires publiques, les dépenses de fonctionnement (matériel) des classes sous contrat, sous réserve des charges afférentes aux personnels enseignants rémunérés directement par l'État.* »

Le Conseil d'État a eu l'occasion de réaffirmer cette restriction aux dépenses de fonctionnement occasionnées par l'accueil des seuls élèves domiciliés dans la commune¹.

Le régime de financement des classes élémentaires sous contrat d'association étant, en vertu des dispositions de l'article L. 442-5 précité, calqué sur celui des classes élémentaires publiques, cette restriction s'explique par l'existence, pour ces dernières, d'une disposition venant explicitement régler la question de la prise en charge des dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation dans ces classes d'enfants domiciliés dans une autre commune que celle où est implantée l'école.

b) Les communes de résidence d'enfants scolarisés hors du territoire de la commune doivent sous certaines conditions participer au financement des écoles publiques qu'ils fréquentent

L'article L. 212-8 du code de l'éducation dispose en effet en son premier alinéa que « *lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou*

¹ Conseil d'État, 25 octobre 1991, Syndicat national de l'enseignement chrétien CFTC.

les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est 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 ».

Cette disposition vient donc limiter pour les écoles publiques la portée des dispositions de l'article L. 212-4 du même code, au terme duquel « *la commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à l'usage pédagogique d'œuvres protégées* », puisque les dépenses de fonctionnement doivent, dans l'hypothèse d'une scolarisation d'enfants domiciliés hors du territoire de la commune, être réparties entre la commune d'accueil et la commune de résidence.

Faisant prévaloir l'esprit de dialogue entre les communes, le législateur a prévu que la répartition des dépenses devait par principe faire l'objet d'un accord. Toutefois, si celui-ci se révélait impossible, les dispositions des alinéas 2 à 8 de l'article L. 212-8 précité prévoient une procédure de règlement des éventuels conflits¹ :

- en confiant au préfet la responsabilité d'arrêter le montant de la contribution de chacune des communes, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale (alinéa 2) ;

- en définissant les éléments devant être pris en compte pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, à savoir : les ressources de cette commune, le nombre d'élèves domiciliés dans cette commune et scolarisés dans la commune d'accueil ; le coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil, à l'exclusion des dépenses liées aux activités périscolaires (alinéa 3) ;

- en rendant facultative la contribution de la commune d'accueil si elle dispose des capacités d'accueil suffisantes pour recevoir les enfants concernés, sauf accord préalable du maire de la commune. Ces capacités d'accueil sont considérées comme suffisantes lorsque la commune de résidence dispose des postes d'enseignants et des locaux nécessaires (alinéa 4) ;

- en rendant obligatoire la contribution de la commune de résidence lorsque les familles sont contraintes de scolariser leur enfant dans une école publique située sur le territoire d'une autre commune en raison :

- des obligations professionnelles des parents, lorsque la commune de résidence n'assure pas, directement ou indirectement, la

¹ Cette procédure a été considérablement précisée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, qui a inséré six nouveaux alinéas à l'article L. 212-8, qui correspondent désormais aux alinéas 5 à 10 dudit article.

restauration et la garde des enfants, ou lorsqu'elle n'a pas organisé un service d'assistances maternelles agréées (alinéa 6) ;

- de l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement situé dans la commune d'accueil (alinéa 7) ;

- de raisons médicales (alinéa 8).

Pour la mise en œuvre des dispositions du troisième alinéa précité, le législateur avait prévu l'intervention d'un décret en Conseil d'État. Celles-ci ayant été jugées d'application directe par les ministères concernés ainsi que par le juge administratif¹, seule une circulaire a été publiée afin d'explicitier les modalités de répartition entre communes des contributions au fonctionnement des écoles publiques.²

En prévoyant d'une part que la commune de résidence pouvait être tenue de contribuer à la prise en charge des dépenses de fonctionnement des écoles publiques situées sur le territoire d'une autre commune lorsque des enfants domiciliés sur le territoire de la première y sont scolarisés et en définissant d'autre part les modalités de règlement des éventuels désaccords entre commune, **l'article L. 212-8 permettait donc de garantir que l'ensemble des charges de fonctionnement des écoles publiques seraient financées par les communes intéressées.**

L'existence d'une telle procédure explique par ailleurs que la commune sur le territoire duquel une école publique est implantée ne soit systématiquement tenue de prendre en charge que les seules dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation des enfants domiciliés sur son territoire.

c) La procédure de règlement des désaccords entre communes prévue à l'article L. 212-8 du code de l'éducation n'était pas applicable aux classes élémentaires privées

En application des dispositions de l'article L. 442-5 précité, ce même principe était applicable aux établissements d'enseignement privés et les communes n'étaient donc tenues de prendre en charge que les seules dépenses de fonctionnement liées à l'accueil dans les classes élémentaires privées sous contrat d'association des élèves domiciliés sur le territoire de la commune.

Pour autant, les dispositions de l'article L. 212-8 précité n'étaient que partiellement applicables au financement des dépenses de fonctionnement de ces mêmes classes. En effet, aux termes de l'article L. 442-9 du code de l'éducation, issu de l'article 27-5 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifié par la loi n°85-97 du 25 janvier 1985, « *l'article L. 212-8 du présent*

¹ Conseil d'État, 14 janvier 1988, *Syndicat intercommunal à vocation multiple d'Arthennes et Taux, Droizy, Launoy et Parcy-Tigny*.

² Circulaire du 21 février 1986 du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'éducation nationale relative à la répartition entre les communes des charges de fonctionnement des écoles publiques accueillant des enfants de plusieurs communes, en application de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée.

code, à l'exception de son premier alinéa, et l'article L. 216-8 ne sont pas applicables aux classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés ».

Le premier alinéa de l'article L. 212-8 posant le principe d'un accord entre commune de résidence et commune d'accueil en cas de scolarisation dans une école d'enfants domiciliés dans plusieurs communes, **ce principe était reconduit pour les classes élémentaires des écoles privées sous contrat d'association.** Toutefois, en excluant l'application des autres dispositions de l'article L. 212-8 précité, **le texte de l'article L. 442-9 ne reprenait pas, s'agissant de l'enseignement privé, la procédure de règlement des éventuels désaccords prévue par celui-là.**

Dès lors, même si le principe d'une contribution de la commune de résidence aux charges de fonctionnement des écoles primaires sous contrat d'association était bien posé, **aucune procédure ne venait garantir l'effectivité de cette contribution lorsque la commune de résidence refusait de la supporter.**

Par ailleurs, l'obligation de participation de la commune de résidence n'était encadrée par aucune disposition précise, puisque les alinéas de l'article L. 212-8 précité définissant pour les écoles publiques les cas où la commune de résidence est tenue de contribuer ainsi que celui où elle peut s'exonérer de la participation n'étaient pas rendus applicables aux classes élémentaires sous contrat d'association.

Le seul effet des dispositions de l'article L. 442-9 était donc de rendre facultative la prise en charge par la commune d'accueil des charges de fonctionnement occasionnées par la scolarisation d'enfants ne résidant pas sur le territoire de la commune.

Le Conseil d'État a ainsi précisé, dans son arrêt *Syndicat national de l'enseignement chrétien CFTC* du 25 octobre 1991 qu'une circulaire rappelant que la commune de résidence n'était tenue de prendre en charge les dépenses de fonctionnement de classes élémentaires sous contrat d'association qu'au prorata du nombre d'élèves originaires de son ressort se bornait « à tirer les conséquences nécessaires des dispositions du 1er alinéa de l'article 27-5 inséré dans la loi du 22 juillet 1983 par la loi du 25 janvier 1985, en vertu desquelles les quatre derniers alinéa de l'article 23 de ladite loi du 22 juillet 1983 instaurant une procédure de répartition des charges en cas de désaccord des communes concernées ne sont pas applicables aux classes sous contrat des établissements privés. »¹

¹ Les quatre derniers alinéas de loi du 22 juillet 1983 modifiée correspondent aux alinéas 2 à 5 des dispositions codifiées à l'article L. 212-8 précité.

***C. L'ARTICLE 89 DE LA LOI N° 2004-809 DU 13 AOÛT 2004 A APPORTÉ
UNE RÉPONSE À UN INDISCUTABLE DÉSÉQUILIBRE***

Il résultait de l'état du droit applicable avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 un déséquilibre certain en défaveur des écoles élémentaires privées sous contrat d'association.

En effet, alors même que l'article L. 442-5 du code de l'éducation prévoyait que les dépenses de fonctionnement des classes élémentaires privées étaient prises en charge de la même manière que les dépenses de fonctionnement des classes publiques correspondantes, ce principe de parité trouvait une limite significative dans l'absence de procédure permettant de régler un éventuel conflit entre commune d'accueil et commune de résidence, lorsque des élèves étaient scolarisés dans une classe élémentaire sous contrat d'association implantée dans une autre commune que celle où ils étaient domiciliés.

En conséquence, les frais de fonctionnement liés à la scolarisation de certains enfants pouvaient ne pas être pris en charge, comme le montre le tableau suivant :

**PRISE EN CHARGE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
DES CLASSES ÉLÉMENTAIRES AVANT
L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ARTICLE 89 DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004**

Dépenses de fonctionnement liées à des élèves	Classes élémentaires publiques	Classes élémentaires sous contrat d'association
Résidant sur le territoire de la commune où est située l'école	Prise en charge par la commune sur le territoire de laquelle est située l'école	Prise en charge par la commune sur le territoire de laquelle est située l'école
Résidant sur le territoire d'une autre commune	Prise en charge par la commune d'accueil et/ou de résidence si accord entre elles	Prise en charge par la commune d'accueil et/ou de résidence si accord entre elles
	A défaut d'accord, application de la procédure définie à l'article L. 212-8 du code de l'éducation afin de déterminer qui prend en charge les dépenses correspondantes	En cas de désaccord, aucune commune n'est tenue de prendre en charge les dépenses correspondantes

Cette situation conduisait à un déséquilibre préjudiciable aux établissements d'enseignement primaire privés sous contrat d'association, puisque dans certaines hypothèses les frais de fonctionnement liés aux activités d'enseignement pouvaient rester à la charge des familles, alors même qu'ils auraient dû, conformément à l'esprit de la loi Debré et à la lettre de l'article L. 442-5, être pris en charge par une ou plusieurs communes.

Ce déséquilibre était d'autant plus préoccupant qu'un nombre significatif d'élèves des classes élémentaires sous contrat d'association étaient

scolarisés en dehors de leur commune de résidence. Si en vertu des dispositions de l'article L. 212-2 du code de l'éducation, « *toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique* », le cas échéant en se réunissant à d'autres communes pour établir et entretenir un même établissement, chaque commune n'est évidemment pas pourvue d'une école élémentaire sous contrat d'association.

C'est ce déséquilibre qui a conduit notre collègue, M. Michel Charasse, à proposer au Sénat d'amender, en deuxième lecture, le projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales afin de rendre applicable au financement des classes élémentaires sous contrat d'association la procédure définie à l'article L. 212-8 du code de l'éducation.

A cette occasion, notre collègue avait souligné que ce déséquilibre pouvait, du point de vue des communes de résidence, se **transformer en incitation pour les familles à scolariser leurs enfants dans des classes élémentaires privées situées en dehors du territoire de la commune**. Dans cette hypothèse en effet, la commune de résidence n'était en rien tenue de participer au financement des dépenses de fonctionnement correspondantes, alors même qu'elle l'aurait été si l'enfant concerné avait fréquenté une école publique implantée dans une autre commune.

A l'appui de cette analyse, notre collègue avait indiqué que cette incitation semblait avoir produit son effet dans certaines des communes du département dont il est l'élu.

Le rapporteur de la commission des lois s'en étant remis au Gouvernement et ce dernier ayant donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement, le Sénat avait adopté cet amendement.

Lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale en seconde lecture, le Gouvernement ayant engagé sa responsabilité sur ce texte, en application des dispositions de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, l'article additionnel introduit par le Sénat fut donc réputé adopté conforme, sans avoir été réexaminé par les députés.

Cet article additionnel est en conséquence devenu l'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

II. LA CLARIFICATION DES MODALITÉS D'APPLICATION DE L'ARTICLE 89 A PERMIS D'APAISER LES INQUIÉTODES QUE SA RÉDACTION INITIALE AVAIT PU FAIRE NAÎTRE

A. DES DISPOSITIONS DONT LES CONDITIONS D'APPLICATION ONT PU DANS UN PREMIER TEMPS PARAÎTRE QUELQUE PEU INCERTAINES

1. L'article 89, une disposition de pure procédure

Aux termes de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 précitée, tel qu'il résulte de sa rédaction initiale, *« les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation sont applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association. »*

En rendant applicables les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation aux contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes élémentaires des écoles privées sous contrat d'association, l'article 89 ne consacre pas en droit positif le principe d'une participation de la commune à la prise en charge des frais occasionnés par la scolarisation d'un enfant résidant sur son territoire, mais scolarisé dans une classe élémentaire d'une école privée sous contrat d'association située sur le territoire d'une autre commune. Cette obligation de principe était en fait déjà posée par les dispositions de l'article L. 442-9 en ce qu'il rendait applicable aux classes sous contrat d'association des établissements privés le premier alinéa de l'article L. 212-8.

Le véritable apport de l'article 89 précité est donc de rendre applicables au financement de ces classes les deuxième et troisième alinéas du même article.

Ceux-ci prévoient d'une part, l'intervention du préfet en cas de désaccord entre la commune d'accueil et la commune de résidence sur la répartition des dépenses et, d'autre part, déterminent les critères qui doivent être pris en compte par le représentant de l'État lorsqu'il doit procéder lui-même à cette répartition.

L'alinéa 3 de l'article L. 212-8 précité dispose en effet que *« pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune. Les dépenses à prendre en compte à ce titre sont les charges de fonctionnement, à l'exclusion de celles relatives aux activités périscolaires »*.

L'article 89 est donc un article de procédure, en ce qu'il ne crée pas une obligation de financement, mais définit ses conditions de mise en œuvre en prévoyant, le cas échéant, l'intervention du préfet.

Au surplus, en rendant applicables au financement des classes élémentaires sous contrat d'association les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 212-8 précité, l'article 89 témoigne du souci d'équité du législateur : la prise en compte des ressources de la commune de résidence permet au préfet de fixer avec mesure la contribution due et de garantir ainsi qu'elles ne supporteront pas une charge disproportionnée.

2. Des inquiétudes suscitées par la lecture des seules dispositions de l'article 89

En semblant exclure explicitement l'application des autres alinéas de l'article L. 212-8 précité, l'article 89 a pu, dès son adoption, faire naître des inquiétudes. De par leur origine, ces dispositions n'avaient en effet pas fait l'objet de concertations préalables et n'avaient pas vu leur contenu explicité dans le détail.

C'est pourquoi à la lecture du seul article 89, il pouvait sembler qu'à l'exception des trois premiers alinéas, l'article L. 212-8 restait inapplicable aux classes élémentaires sous contrat d'association.

Le principe d'une contribution de la commune d'accueil semblait donc devoir s'appliquer sans aucune des restrictions posées, pour la scolarisation dans les écoles publiques, par l'article L. 212-8 dans son ensemble.

Dès lors, les communes de résidence auraient été soumises à l'obligation de prendre en charge les dépenses de fonctionnement d'élèves scolarisés dans une classe élémentaire sous contrat d'association implantée dans une autre commune, alors qu'il n'en aurait pas été de même si cet enfant avait fréquenté une école publique de la commune d'accueil. Dès lors, à un déséquilibre premier aurait succédé un autre déséquilibre, les dispositions de l'article 89 devenant alors plus favorables à l'enseignement privé sous contrat d'association qu'à l'enseignement public.

Toutefois, une telle lecture serait à l'évidence incompatible avec les dispositions de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, qui prévoit que les dépenses de fonctionnement des classes élémentaires sous contrat d'association sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

C'est pourquoi les dispositions de l'article 89 précité ne pouvaient être lues indépendamment du principe énoncé par l'article L. 442-5 du code de l'éducation et ce dès la promulgation de la loi du 13 août 2004 précitée. Les deux articles doivent au contraire être combinés pour prendre leur plein sens.

En outre, votre rapporteur tient à le souligner, si les dispositions de l'article 89 avaient eu pour conséquence d'instaurer un déséquilibre manifeste de traitement entre l'enseignement public et privé sous contrat d'association, le Conseil constitutionnel, qui a bien été saisi de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, n'aurait sans doute pas manqué d'en soulever d'office l'inconstitutionnalité¹. Or tel n'a pas été le cas, comme en témoigne sa décision n° 2004-603 DC.

En conséquence, il y a lieu d'apprécier la portée des dispositions de l'article 89 au regard non pas de la lettre de ce seul article, mais en le combinant avec le principe énoncé à l'article L. 442-5, qui définit une exigence de prise en charge paritaire des dépenses de fonctionnement des établissements publics et privés.

C'est au demeurant ce point que les ministres de l'intérieur et de l'éducation nationale se sont efforcés de clarifier et d'explicitier en publiant deux circulaires successives, l'une parue le 2 décembre 2005, l'autre le 27 août 2007.

B. L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR COMME LA PUBLICATION DE CIRCULAIRES D'APPLICATION SUCCESSIVES ONT TÉMOIGNÉ D'UN EFFORT SIGNIFICATIF DE CONCERTATION QUI A PERMIS DE CLARIFIER LA PORTÉE DE L'ARTICLE 89

1. Une clarification bienvenue : les circulaires du 2 décembre 2005 et du 27 août 2007

a) La circulaire du 2 décembre 2005 a explicité les modalités de combinaison des dispositions de l'article 89 et du principe de parité défini à l'article L. 442-5 du code de l'éducation

Soucieux d'apaiser les inquiétudes qui s'exprimaient au sujet de l'interprétation de l'article 89, les ministres de l'intérieur et de l'éducation nationale ont publié le 2 décembre 2005 une circulaire destinée à clarifier l'état du droit applicable.

A cette occasion, ils ont rappelé que « *les dispositions de l'article 89 doivent être combinées avec le principe général énoncé à l'article L. 442-5 selon lequel "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". Il en résulte que la loi ne peut être lue comme imposant aux communes une charge plus importante pour le financement des écoles privées que pour celui des écoles publiques.* »

¹ Le Conseil constitutionnel aurait ainsi pu faire application des principes qu'il a dégagés dans sa décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, qui protège les établissements d'enseignement publics de toute rupture d'égalité au regard des obligations particulières qu'ils assument.

Cette lecture combinée des deux dispositions s'impose d'autant plus qu'il était impossible pour le législateur d'étendre telles quelles les dispositions de l'article L. 212-8 du code de l'éducation au financement des classes élémentaires sous contrat.

En particulier, le principe de la liberté de l'enseignement, qui, en vertu de la Constitution, est un principe fondamental reconnu par les lois de la République, faisait obstacle à ce que les dispositions du quatrième alinéa de l'article précité puissent être appliquées en l'état à la scolarisation des enfants dans des classes élémentaires sous contrat d'association.

En faisant de l'accord du maire de la commune de résidence l'un des cas faisant naître, pour cette dernière, l'obligation de contribuer aux charges de fonctionnement des classes élémentaires sous contrat établies dans une autre commune, la stricte application du quatrième alinéa de l'article L. 212-8 aurait en effet conduit à faire dépendre l'exercice effectif d'une liberté protégée par la Constitution des décisions prises par les collectivités territoriales, violant ainsi le principe consacré par le Conseil constitutionnel et interdisant que les conditions essentielles d'exercice d'une liberté garantie par la Constitution puisse ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire.¹

C'est pourquoi les limites du principe posé à l'article L. 212-8 et étendu par l'article 89 de loi du 13 août 2004 au financement des classes élémentaires sous contrat d'association doivent être appréciées au regard non des dispositions de l'article L. 212-8 dans son ensemble, mais de la combinaison de cet article et du premier alinéa de l'article L. 442-5.

Comme le précise le texte de la circulaire précitée, il ressort de cette combinaison que *« l'application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne saurait donc conduire à mettre à la charge de la commune de résidence une contribution supérieure par élève à celle qui lui incomberait si l'élève concerné était scolarisé dans une école publique. En revanche, et conformément au principe de parité qui doit guider l'application de la loi, la commune de résidence doit participer au financement de l'établissement privé sous contrat dans tous les cas où elle devrait participer au financement d'une école publique qui accueillerait le même élève. »*

L'application combinée des deux dispositions conduit donc les communes à prendre en charge les dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation, dans une école primaire privée sous contrat d'association d'une autre commune, d'enfants domiciliés sur son territoire dans tous les cas où elle devrait participer au financement d'une école publique qui accueillerait le même élève. Ce faisant, il ne peut donc y avoir de rupture d'égalité entre écoles publiques et privées sous contrat d'association.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994.

b) Le relevé de conclusions du 16 mai 2006 a permis de définir un compromis satisfaisant dans l'attente de la décision du Conseil d'État

La clarification des dispositions de l'article 89 opérée par la circulaire du 2 décembre 2005 a toutefois été contestée par le Secrétariat général de l'enseignement catholique qui remettait en cause la combinaison des dispositions de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 précitée et de l'article 442-5 du code de l'éducation.

Pour sa part, l'Association des maires de France s'est réjouie de cette clarification et a souhaité l'application pleine et entière des dispositions de l'article 89 telles qu'éclairées par la circulaire.

Dans le même temps, les cinq organisations réunies au sein du Comité national d'action laïque ont contesté la légalité de la circulaire devant le Conseil d'État.¹

Afin de prévenir d'éventuels désaccords qui pourraient survenir compte tenu du différend d'interprétation opposant les représentants de l'enseignement catholique, les représentants des maires et les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale, le ministre d'État, ministre de l'intérieur, M. Nicolas Sarkozy, a alors pris l'initiative d'engager **une nouvelle concertation afin de dégager les conditions d'un compromis satisfaisant pour l'ensemble des parties, et ce dans l'attente de la décision du Conseil d'État qui permettrait de trancher définitivement les questions de droit au fond.**

Cet accord a pris la forme d'un **relevé de conclusions en date du 16 mai 2006**. Ce dernier prend acte des divergences d'interprétation portant sur l'article 89 de la loi du 13 août 2004 et prévoit, dans l'attente de la décision du Conseil d'État, que ces dispositions seront appliquées dans le respect des principes posés par la circulaire du 2 décembre 2005.

De plus, ce document rappelle que **l'article L. 212-8 du code de l'éducation renvoie en premier lieu à un accord entre les communes la répartition de leurs contributions respectives**. Ce n'est qu'en cas de divergences persistantes que l'intervention du préfet est prévue, cette dernière permettant également, si cela est possible, d'arriver à une répartition négociée.

Enfin, le relevé de conclusions du 16 mai 2006 souligne que **l'échange d'informations est la première condition pour arriver à un accord** et qu'il convient, dès lors, que les maires aient communication aussi tôt que possible d'une scolarisation susceptible de rentrer dans le champ d'application de l'article 89 de la loi précitée.

¹ *Le Comité national d'action laïque réunit la Fédération nationale des délégués départementaux de l'éducation nationale, la Fédération des conseils de parents d'élèves, la Ligue de l'enseignement, le Syndicat des enseignants - Union nationale des syndicats autonomes et l'Union nationale des syndicats autonomes - Éducation.*

Ce compromis a été diffusé à l'ensemble des préfets par l'entremise d'une note du directeur de cabinet du ministre d'État, ministre de l'intérieur datée du 1^{er} juin 2006. Son respect par chacune des parties intéressées a permis depuis lors une application le plus souvent sereine des dispositions de l'article 89 de la loi précitée.

c) Le Conseil d'État a annulé la circulaire du 2 décembre 2005 pour des raisons de pure forme

Le 4 juin 2007, le Conseil d'État, saisi par les organismes réunis au sein du Comité national d'action laïque, a annulé la circulaire du 2 décembre 2005 pour des raisons de forme.¹ Cette dernière avait en effet été signée par les directeurs de cabinet des deux ministres concernés, alors qu'elle aurait dû l'être par les directeurs d'administration centrale qui seuls disposaient de la délégation pour ce faire.

Le Conseil d'État n'a donc pas eu à se prononcer sur le fond de l'affaire, l'examen des moyens d'illégalité externe ayant suffi à emporter l'annulation de la circulaire. Pour cette même raison, les conclusions du commissaire du gouvernement n'ont pas apporté d'éléments susceptibles d'éclairer la position que le juge administratif serait susceptible de prendre sur la question de la portée de l'article 89 de la loi précitée.

d) La circulaire du 27 août 2007 a repris les modalités de lecture de l'article 89 définies par la circulaire précédente

Après cette annulation, les parties concernées par le relevé de décisions ont été réunies sous l'égide du ministre de l'éducation nationale le 27 juin 2007.

A l'issue de cette concertation, il a été décidé de publier aussi rapidement que possible une nouvelle circulaire reprenant l'essentiel du texte de la circulaire du 2 décembre 2005. Par ailleurs, tous se sont accordés pour continuer à appliquer l'article 89 dans le respect des orientations définies par le relevé de conclusions du 16 mai 2006.

Les ministres de l'intérieur et de l'éducation nationale ont publié le 27 août 2007 une nouvelle circulaire clarifiant les conditions de mise en œuvre de l'article 89 par combinaison avec les principes énoncés à l'article 442-5 du code de l'éducation. Cette nouvelle circulaire reprend pour l'essentiel les termes mêmes du texte annulé et ne modifie en rien la position des ministères sur cette question.

La seule différence notable entre les deux circulaires réside dans la liste des dépenses obligatoires qui y est annexée. Trois d'entre elles ne figurent plus dans le texte publié le 27 août 2007 : les dépenses relatives aux agents territoriaux de services des écoles maternelles (ATSEM) ainsi que celles relatives aux activités extrascolaires et aux contrôles techniques

¹ Conseil d'État, 4 juin 2007, *Ligue de l'enseignement et autres*.

règlementaires. **Ces dernières n'étaient en effet pas conformes aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 212-8, qui fixe le champ des dépenses prises en compte pour le calcul de la contribution de chaque commune.**

A cette seule exception, la circulaire du 27 août 2007 reprend strictement les orientations définies par la circulaire du 2 décembre 2005. Elle témoigne ainsi de la solidité de la lecture que font les deux ministères concernés des dispositions de l'article 89 précité.

Votre rapporteur tient enfin à le souligner, dès lors qu'aucun motif de fond n'était à l'origine de l'annulation de la première circulaire, rien ne pouvait justifier que l'interprétation qu'elle donnait des dispositions de l'article 89 puisse être en profondeur amendé. **Au demeurant, tel n'a pas été le souhait des principales parties concernées qui ont été étroitement associées à la préparation de ce nouveau texte.**

Dans ces conditions, votre rapporteur estime qu'il serait difficile de voir dans le choix de publier au plus vite une nouvelle circulaire le signe d'un refus de la concertation. **C'est bien au contraire la concertation qui a présidé à la publication d'un second texte, identique pour l'essentiel au premier.**

2. Un encadrement opportun : l'article 89 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

Outre les clarifications apportées par les deux circulaires successives, l'application sereine de l'article 89 a été rendue possible grâce à l'intervention du Sénat qui, lors de l'examen de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, a adopté un amendement notamment présenté par MM. Paul Girod et Yves Détraigne, qui **a complété l'article 89 de la loi du 13 août 2004 précitée par un second alinéa**, aux termes duquel *« la contribution par élève mise à la charge de chaque commune ne peut être supérieure, pour un élève scolarisé dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune, au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence ce même élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques ou, en l'absence d'école publique, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département. »*

Ces dispositions ont permis de définir une limite supérieure au montant de la contribution versée par chacune des communes, afin de garantir un strict respect du principe de parité : **le coût par élève ainsi mis à la charge d'une collectivité ne peut être supérieur au coût qu'aurait représenté la scolarisation de cet élève dans une des écoles publiques de la commune de résidence.** Si la commune concernée ne dispose pas d'une école, c'est alors le coût moyen de la scolarisation d'un enfant dans le département qui est pris en compte.

En apportant cette précision, le législateur a entendu répondre à deux des inquiétudes qui avaient pu être formulées après l'adoption de l'article 89 de la loi du 13 août 2004. **Ces dispositions permettent en effet de garantir un strict respect du principe de parité s'agissant du montant de la contribution versé par les communes** et ce d'autant plus que le coût par élève dans l'enseignement public fait ici figure de plafond, mais non de plancher pour la détermination du montant de la participation versée.

De plus, ce nouvel alinéa permet également de **garantir que l'article 89 ne pourra être utilisé aux fins d'obtenir de manière indirecte une revalorisation du forfait communal** versé aux établissements d'enseignement primaire privés sous contrat d'association.

Une partie des difficultés connues par ces établissements tient en effet à la faible évolution du montant de la contribution qui leur est versée par les communes sur le territoire duquel elles sont implantées. Ils se distinguent ainsi des établissements d'enseignement secondaire, **qui ont pour leur part bénéficié de la revalorisation du forfait d'externat consécutive aux accords du 13 juin 1992, dits « Lang-Cloupet »**, du nom du ministre de l'éducation nationale et du secrétaire général de l'enseignement catholique d'alors.

Au vu des indications recueillies par votre rapporteur au cours de ses auditions, il fait peu de doute que le montant des forfaits communaux versés aux écoles primaires privées peut souvent être considéré comme sous-évalué. **Mais les dispositions de l'article 89 n'ayant jamais eu pour fin de permettre leur revalorisation**, il convenait de rappeler de manière explicite que le montant des contributions versées par les communes entrainait également dans le champ d'application du principe de parité.

Les dispositions de l'article 89 de la loi du 23 avril 2005 ont donc permis de clarifier les règles applicables au montant des participations versées par les communes. A leur tour les circulaires du 2 décembre 2005 et du 27 août 2007 ont permis de fixer les conditions dans lesquelles cette participation était exigible. **Ces deux démarches sont complémentaires et ont vu le jour en même temps, la préparation de la première circulaire précitée ayant eu lieu au moment même où le Sénat complétait l'article 89 de la loi du 13 août 2004.**

Prises ensemble, elles ont permis de clarifier les conditions d'application d'une disposition dont le sens initial avait pu paraître au premier abord mal fixé.

III. LES PROPOSITIONS DE LOI : UNE INITIATIVE NÉCESSAIRE DANS UN CONTEXTE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE

A. L'ARTICLE 89, UNE DISPOSITION LÉGITIME DANS SON PRINCIPE

1. Une inégalité sans justification réelle

Aux yeux de votre rapporteur, l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne peut être contesté dans son principe. En apportant la sanction éventuelle de l'intervention préfectorale au principe de la répartition entre commune de résidence et commune d'accueil des charges de fonctionnement liées à la scolarisation dans un établissement d'enseignement primaire sous contrat d'association implanté hors de la commune dans laquelle est domicilié l'élève, ces dispositions permettent en effet de garantir une pleine effectivité au principe de parité.

Car l'état lacunaire du droit antérieur pouvait conduire à ce qu'une part des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires sous contrat d'association ne soit pas prise en charge par l'une ou l'autre des communes concernées. Cette situation était manifestement contraire au principe défini par l'article L. 442-5 du code de l'éducation, qui venait garantir une prise en charge paritaire des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement publics et privés.

Au surplus, l'absence de garantie apportée au principe défini à l'article L. 442-9 du même code entraînait des ruptures d'égalité entre élèves, un enfant scolarisé dans une école sous contrat d'association sur le territoire de la commune où il est domicilié voyant les dépenses de fonctionnement liées à son accueil prises en charge, alors qu'un même enfant scolarisé dans les mêmes conditions, mais hors de la commune ne relevait pas du même régime. Aucun élément objectif ne pouvait venir justifier une telle différence de traitement.

Enfin, si votre rapporteur se doit de **rappeler que notre collègue Michel Charasse, auteur de l'amendement dont est issu l'article 89, a indiqué par la suite à plusieurs reprises avoir voulu réserver le bénéfice de ces dispositions aux seules communes ne disposant plus d'une école publique**, cette précision n'est pas de nature à modifier le constat qui a conduit notre collègue à souhaiter l'intervention du législateur : **l'article 89 est bien venu mettre fin à un déséquilibre défavorable à l'enseignement privé sous contrat d'association et, qui par contrecoup pouvait conduire à inciter à la scolarisation dans l'enseignement privé sous contrat pour des raisons purement financières.**

2. Un « vide juridique » qui ne concernait que les seuls établissements d'enseignement primaire sous contrat d'association

Rien ne pouvait justifier un tel « vide juridique », puisque **les dispositions de l'article 7-2 du décret n° 60-389 du 22 avril 1960 prévoient qu'un département doit contribuer aux charges de fonctionnement d'un collège privé sous contrat d'association situé dans un autre département lorsque 10 % au moins des élèves de cet établissement ne résident pas dans celui-ci.** En cas de désaccord entre les collectivités, il revient alors au préfet de région de fixer la contribution respective de chacune.

Les mêmes dispositions font application d'une règle similaire aux régions et aux lycées sous contrat d'association lorsque 10 % des élèves d'un tel établissement sont domiciliés dans une autre région, ce seuil étant abaissé à 5 % s'agissant des lycées professionnels. Là encore, l'intervention des préfets des régions concernées en cas de différend est prévue.

Seul l'enseignement primaire sous contrat d'association ne bénéficiait donc pas de l'effet plein et entier de la parité définie à l'article L. 442-5 précité.

Cette situation est d'autant plus étonnante que l'article L. 442-8 du code de l'éducation, directement issu de l'article 27-4 de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales, dite « loi Chevènement » prévoit justement qu'un représentant *« de chacune des communes où résident au moins 10 % des élèves et qui contribue aux dépenses de fonctionnement des classes fréquentées »* participe aux réunions *« de l'organe de l'établissement compétent pour délibérer sur le budget des classes sous contrat »*.

Ces dispositions témoignent du fait que, dans l'esprit du législateur d'alors, le principe d'une participation de la commune de résidence, défini par l'article L. 442-9 précité et issu de la même loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 que vient modifier la loi dite Chevènement, avait vocation à être pleinement appliqué.

C'est cette mise en œuvre que l'article 89 de la loi du 13 août 2004 a enfin rendue possible.

**B. L'ARTICLE 89, UNE DISPOSITION DONT L'APPLICATION SE FAIT
DÉSORMAIS LE PLUS SOUVENT DANS LA SÉRÉNITÉ**

1. Un nombre de contentieux extrêmement faible qui ne justifie pas une abrogation intempestive

a) Dans 99,6 % des cas, il n'y a pas eu à ce jour de contentieux

L'application de l'article 89 précité a sans doute suscité bien des inquiétudes et bien des difficultés dans les mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004. Toutefois, la clarification que votre rapporteur a déjà eu l'occasion d'évoquer a permis de lever une large partie des incertitudes qui entourait cette disposition.

La meilleure preuve en est que le nombre des contentieux recensés est particulièrement faible. **A ce jour, les juridictions compétentes n'ont été saisies que de 19 affaires, alors même que 5 147 écoles privées sous contrat d'association étaient potentiellement concernées. Une solution amiable a donc été trouvée dans environ 99,6 %, le cas échéant grâce à l'intervention du préfet.**

Sans doute la faiblesse du nombre de contentieux ne reflète-t-elle pas absolument la réalité des situations connues par les communes, l'esprit de responsabilité guidant bien souvent les décisions des élus. **Mais elle permet néanmoins de mettre clairement en évidence l'apaisement qui entoure désormais dans la majorité des cas l'application de l'article 89.**

Il serait donc exagéré de considérer qu'il y a urgence pour le législateur à intervenir, et encore moins à abroger les dispositions en cause. De ce point de vue, votre rapporteur ne partage pas le sentiment de ceux qui, en s'appuyant sur l'évaluation des sommes en cause, donnent de l'application de cet article une description excessivement négative.¹

Bien au contraire, le temps semble avoir fait son œuvre et les difficultés d'application, nombreuses dans les premiers mois, doivent aujourd'hui être relativisées.

¹ *Le montant total des contributions concernées par l'article 89 de la loi du 13 août 2004 s'élèverait à 132 millions d'euros d'après le Secrétariat général de l'enseignement catholique et à 267 millions d'euros selon le Comité national d'action laïque. Aux yeux de votre rapporteur, cette somme doit toutefois être rapportée à la proportion de cas litigieux, soit environ 4 pour 1 000. Aussi n'est-il pas possible d'en tirer argument, comme le fait M. Jean Glavany, député et rapporteur au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale d'une proposition de loi similaire, pour plaider en faveur d'une abrogation de l'article 89 au nom de la nécessaire préservation des finances communales (Assemblée nationale, rapport n° 420, treizième législature).*

b) Des conflits qui sont appelés à disparaître avec le développement de l'intercommunalité

De plus, le développement de l'intercommunalité permet de plus en plus fréquemment d'apporter une réponse aux difficultés rencontrées dans la répartition des contributions entre commune d'accueil et commune de résidence. Comme en témoigne la rédaction du premier alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, cette répartition ne fait réellement difficulté, s'agissant des communes ayant transféré à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques, que lorsque l'éventuel désaccord met aux prises deux communes dont l'une au moins n'appartient pas à l'EPCI en question.

En effet, aux termes de l'article L. 212-8, « *lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

2. Un compromis juridiquement fondé et politiquement équilibré qui paraît ne pas devoir être remis en cause dans ses principes

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 est désormais appliqué selon les orientations définies par la circulaire du 27 août 2007 ainsi que par le relevé de conclusions du 16 mai 2006. Ces textes, en explicitant les principes d'interprétation de la disposition précitée, ont permis de trouver un **compromis** entre les différents acteurs concernés, maires, responsables de l'enseignement catholique et services de l'État.

Votre rapporteur ne sous-estime pas les limites de ce compromis qui, dans l'attente d'une décision au fond du juge administratif, **peut apparaître comme une solution essentiellement transitoire.**

Le relevé de conclusions du 16 mai 2006 fait en effet état de la divergence d'interprétation opposant l'Association des maires de France d'une part, et le Secrétariat général de l'enseignement catholique, d'autre part, sur le principe d'une lecture combinée des dispositions de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 et de l'article L. 442-5 du code de l'éducation. **Toutefois, tant que le Conseil d'État ne se sera pas prononcé sur le fond de ce différend, cette lecture aura seule vocation à s'appliquer.**

Au demeurant, voilà désormais près de deux ans qu'elle guide les préfets dans la mise en œuvre de la loi en cas de différend. **Le faible nombre de contentieux prouve son indéniable capacité à servir de base à un règlement apaisé des conflits.**

C. L'ARTICLE 89, UNE DISPOSITION DONT L'APPLICATION SEREINE DOIT ENCORE ÊTRE CONFORTÉE

1. La portée de l'article 89 reste controversée

Votre rapporteur a pu le constater tout au long des auditions qu'il a menées, la portée de l'article 89 fait encore débat. **Le « relevé de conclusions » précité est en effet à la fois un compromis d'application et un constat de désaccord :**

- un **compromis d'application** dans la mesure où, dans l'attente d'une décision rendue au fond, les deux parties à la négociation s'accordaient sur les modalités de mise en œuvre des dispositions litigieuses ;

- un **constat de désaccord** dans la mesure où ce compromis, par essence transitoire, portait sur la seule application du texte en l'attente d'une décision juridictionnelle : la portée exacte de l'article 89 restait donc encore discutée, les représentants des maires et ceux de l'enseignement catholique ne s'accordant pas sur les cas où la contribution de la commune de résidence était rendue obligatoire.

Aussi, si votre rapporteur estime que les bases juridiques du compromis d'application trouvé en 2005 sont solides, il ne peut que constater l'existence de divergences entre ses signataires.

2. La sécurité juridique, une exigence légitime

Ces divergences entretiennent un climat d'insécurité juridique qui ne peut persister plus longtemps. Il nuit en effet à tous :

- les maires ignorent la portée exacte de leurs obligations légales, ce qui complique singulièrement leur tâche lorsqu'ils doivent construire les budgets communaux ;

- les établissements privés sous contrat d'association sont dans l'impossibilité de prévoir les financements dont ils bénéficieront, puisque leur versement effectif reste suspendu à la lecture de l'article 89 retenue par la commune considérée.

Par ailleurs, la persistance des divergences conduit les positions extrêmes des uns et des autres à s'exprimer avec d'autant plus de vigueur :

- certaines communes s'estiment en effet fondées à refuser par principe tout financement aux écoles privées sous contrat d'association, niant ainsi les principes mêmes de la loi dite « Debré » ;

- certains établissements privés sous contrat croient possible d'exiger, sans information et sans concertation préalables, des contributions des communes, plaçant ainsi ces dernières devant le fait accompli.

Ces incertitudes entretiennent donc un climat peu favorable, rythmé par des décisions de justice de première instance qui viennent démentir ces positions extrêmes et entretenir l'insécurité latente, alors même que ces arrêts étaient sur le fond parfaitement prévisibles.

Votre rapporteur estime donc nécessaire **de clarifier définitivement les règles applicables** en matière de financement des écoles primaires privées sous contrat d'association et de **restaurer ainsi la sérénité et la sécurité juridique** auxquels tous aspirent désormais.

3. Le compromis d'application de 2005, un point d'équilibre à conforter

Aux yeux de votre rapporteur, cela ne peut passer que par la consolidation définitive du compromis d'application trouvé en 2005, qui respecte les équilibres fondamentaux de la loi dite « Debré » tout en demeurant réaliste et pragmatique.

Sur le fond, ce compromis respecte en effet les intérêts de chacune des parties :

- il garantit aux écoles élémentaires privées sous contrat d'association qu'elles seront traitées à égalité avec les écoles publiques, préservant ainsi l'exigence de parité inscrite au fondement de la loi dite « Debré » ;

- il ne met pas à la charge des communes des obligations financières telles qu'elles mettraient en péril leur équilibre budgétaire.

Votre rapporteur vous propose donc de graver ce compromis dans la loi et de mettre ainsi un terme aux débats sans fin qui entourent l'article 89.

IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION : UN TEXTE LÉGITIME ET ÉQUILIBRÉ

Votre commission constate tout d'abord que les deux propositions de loi qui lui sont soumises poursuivent un même objectif et partagent un même esprit : **donner au compromis transitoire force de loi.**

Toutefois, les dispositions de la proposition de loi n° 20 rectifiée (2008-2009) étant plus précises, **elle a retenu ce dernier texte comme point de départ de ses conclusions**, ce choix ne témoignant toutefois d'aucun désaccord de fond avec la proposition de loi n°19 (2008-2009) déposée par M. Yves Détraigne et plusieurs de ses collègues.

Votre commission en veut pour preuve que **la proposition de loi n° 20 précitée a été également cosignée par M. Yves Détraigne ainsi que par l'immense majorité de ceux de nos collègues qui avaient cosigné ce dernier texte.**

A. UN NOUVEAU CADRE RESPECTUEUX DU PRINCIPE DE PARITÉ

Votre commission estime que le dispositif prévu par la proposition de loi permet de **respecter pleinement la parité en construisant deux régimes de financement parallèles, l'un propre au public, l'autre propre au privé.**

L'exigence de parité devait en effet à nouveau prévaloir, l'article 89 de la loi 13 août 2004 ayant pu laisser supposer, dans son interprétation stricte, que les classes élémentaires sous contrat pouvaient bénéficier de financement dans des situations où ces concours n'auraient pas été acquis pour des classes publiques.

Votre commission juge nécessaire de préciser que cette rupture de la parité n'était qu'apparente, les dispositions de l'article 89 devant en tout état de cause être conciliées avec le principe général posé à l'alinéa 4 de l'article L. 442-5 du code de l'éducation.

Au surplus, même dans l'hypothèse où la lecture stricte de l'article 89 devait prévaloir, celle-ci n'entraînerait de rupture de la parité qu'au seul niveau des communes de résidence.

Pour les écoles publiques, en effet, lorsque la commune de résidence n'est pas tenue de participer aux dépenses de fonctionnement, la contribution correspondante doit être versée par la commune d'accueil.

Le « bouclage » de ce dispositif est au demeurant assuré par l'intervention des mesures de carte scolaire, celles-ci permettant dans l'immense majorité des cas de faire correspondre l'inscription d'un élève dans une école publique avec la prise en charge obligatoire des dépenses de fonctionnement liées à sa scolarité.

Pour les classes élémentaires sous contrat, la commune d'accueil n'est jamais tenue de prendre en charge ces dépenses. En conséquence, même si, comme le supposerait une lecture stricte de l'article 89, la commune de résidence était toujours tenue d'acquitter cette contribution, les classes élémentaires sous contrat ne seraient pas avantagées par rapport aux classes publiques.

Aussi, même si l'article 89 devait être lu seul, il ne conduirait à rompre la parité entre le public et le privé qu'au seul niveau des communes de résidence, les financements totaux des classes publiques et privées demeurant égaux.

Pour autant, votre commission estime nécessaire d'établir un régime strictement paritaire au niveau des communes de résidence pour deux raisons principales :

- la lecture de l'article 89 défendue avec constance par les ministères concernés résultant d'une construction juridique, elle demeure fragile, bien que fondée ;

- même si la parité n'est pas remise en cause au niveau communal pris dans son ensemble, il n'est pas satisfaisant qu'elle puisse l'être au niveau d'une catégorie de communes.

C'est pourquoi votre commission **approuve le dispositif prévu par la proposition de loi qui lui est soumise**, ce dernier revenant à poser, pour le financement par les communes de résidence des classes élémentaires sous contrat, les mêmes conditions que celles qui valent pour les classes élémentaires publiques dès lors que celles-là sont compatibles avec la protection constitutionnelle attachée à la liberté de l'enseignement.

Nul ne peut en effet sous-estimer la force juridique, politique et symbolique attachée au **principe de parité** : c'est en effet autour de lui qu'a pu se construire un consensus national sur la coexistence de deux formes d'enseignement, l'une publique, l'autre sous contrat, participant toutes deux à la mise en œuvre du service public de l'éducation.

Ce principe incontestable doit donc rester le point de référence fondamental des dispositions légales et réglementaires régissant le financement des enseignements publics et sous contrat.

Cet esprit inspire en conséquence les conclusions de votre commission.

B. DES OBLIGATIONS CLAIRES POUR LES COMMUNES, DES FINANCEMENTS GARANTIS POUR LES ECOLES PRIVÉES

Votre commission constate, au demeurant, que l'application de l'article 89, aussi apaisée soit-elle devenue, n'a pas mis fin aux désaccords existant sur son interprétation.

Trois types de situation pouvaient en effet être constatés :

- certaines communes de résidence pouvaient appliquer l'article 89 dans son interprétation stricte ;

- d'autres pouvaient refuser par principe de le mettre en œuvre, en invoquant le déséquilibre existant entre écoles publiques et écoles sous contrat ;

- d'autres enfin pouvaient l'appliquer à la lumière du principe de parité tel que défini à l'article L. 442-5, suivant ainsi la lecture adoptée par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'éducation nationale.

La coexistence de ces diverses situations a contribué à entretenir le doute sur le sens exact de l'article 89. En conséquence, d'un département à l'autre, les préfets pouvaient accepter ou refuser d'intervenir, en fondant leurs décisions sur des positions juridiques divergentes. De la même manière, les communes et les établissements pouvaient retenir des interprétations différentes, voire contradictoires de l'article, entourant ainsi l'article 89 d'un flou devenu préjudiciable à l'ensemble des parties concernées.

De fait, même si votre commission ne dispose pas d'éléments chiffrés, l'ensemble des situations existantes et des contentieux en cours ne lui étant pas nécessairement connu, il lui semble possible de formuler le constat suivant : **dans l'immense majorité des cas, l'article 89 n'était pas appliqué ou l'était de manière paritaire.**

En conséquence, les établissements sous contrat ne bénéficient d'ores et déjà que des financements qui sont prévus par la présente proposition de loi. **En ce sens, cette dernière ne leur est pas moins favorable, mais aligne désormais clairement les règles de droit sur leur application de fait, cette dernière étant au demeurant fondée.**

De la même manière, **les communes semblent avoir retenu le plus souvent une lecture paritaire de l'article 89**, celle-ci étant par ailleurs conforme aux circulaires publiées.

Quelquefois, cette interprétation était entachée d'une erreur manifeste, lorsqu'elle conduisait des conseils municipaux à estimer que la scolarisation d'un élève dans une classe élémentaire sous contrat d'une autre commune devait être soumise à l'accord du maire, comme elle l'est pour toute inscription dans le public. Cela était en effet impossible, la jurisprudence constitutionnelle étant, comme votre rapporteur l'a déjà rappelé plus haut, très claire sur ce point.

Au total, la lecture paritaire de l'article 89 semble s'être imposée et pour des raisons de principe comme de fait, il convient donc de la consacrer solennellement.

La proposition de loi permet ainsi :

- aux communes de résidence, de connaître très précisément l'étendue de leurs obligations ;

- aux établissements privés, de savoir désormais avec certitude de quels financements ils pourront disposer et d'en appeler le cas échéant à l'intervention préfectorale, cette dernière devant intervenir dans un délai de trois mois.

Le dispositif proposé est donc parfaitement équilibré. L'accord qu'il semble recueillir auprès des principaux partenaires concernés en témoigne.

Votre commission note également qu'en l'absence de toute disposition portant sur ce point, la présente proposition de loi ne modifie pas le régime applicable aux communes d'accueil, **qui ne seront jamais tenues de contribuer aux dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation dans des classes élémentaires sous contrat d'enfants non résidents.**

Votre rapporteur tient enfin à préciser l'effet de la proposition de loi sur les contentieux existants. Par principe, rien n'interdit à une disposition législative d'avoir un effet rétroactif, sauf, sous certaines conditions, en matière pénale. Le principe de la non-rétroactivité de la loi ayant en effet simple valeur législative, tout texte peut y déroger.

Pour autant, sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil constitutionnel a encadré de manière stricte la possibilité pour le législateur d'intervenir sur des situations juridiques faisant l'objet de contentieux.

C'est pourquoi votre rapporteur estime inutile en fait et risqué en droit de prévoir la rétroactivité de la présente proposition de loi.

En droit, ce caractère rétroactif exposerait le texte au risque d'une double sanction juridictionnelle :

- le Conseil constitutionnel pourrait censurer le caractère rétroactif du texte au vu de sa jurisprudence en la matière ;

- le juge ordinaire pourrait écarter l'application de la loi sur ce point au nom des principes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En fait, la rétroactivité de loi apparaît largement inutile : elle ne suffirait pas en soi à rendre légales l'immense majorité des délibérations de conseils municipaux ayant fait l'objet de recours, ces dernières étant le plus souvent frappées d'illégalité de manière si manifeste que l'intervention de la loi n'y pourrait rien changer.

En effet, la plupart des délibérations concernées refusent par principe l'application de la loi ; quant aux autres, elles opposent à sa mise en œuvre la nécessité d'un accord du maire, seule condition du régime applicable au public qui ne peut à l'évidence être appliqué aux classes sous contrat. Le nombre de délibérations qui pourraient donc être affectées par la rétroactivité du texte est donc *a priori* extrêmement faible.

Au surplus, votre rapporteur estime que le Conseil d'État, lorsqu'il aura à statuer au fond sur un contentieux supposant d'interpréter l'article 89, se reportera sans doute aux travaux législatifs en la matière. Sans anticiper sur des décisions qui relèvent de l'appréciation de la seule juridiction administrative, votre rapporteur estime que celle-ci pourrait ainsi constater que le législateur a entendu à plusieurs reprises clarifier son intention.

Si tel était le cas, le régime applicable avant l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi si celle-ci venait à être adoptée serait identique à celui qu'elle crée.

C'est pourquoi votre commission n'a pas souhaité prendre le risque de prévoir la rétroactivité de la présente proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(Art. L. 442-5-1 du code de l'éducation)

Obligation de financement des classes élémentaires sous contrat par les communes de résidence des élèves

I. Le droit existant

Deux dispositions règlent actuellement le financement par les communes de résidence des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires sous contrat. Toutes deux étendent à ces dernières une partie des règles applicables au financement des écoles publiques, qui sont elles-mêmes codifiées à l'article L. 212-8 du code de l'éducation.

Ces deux articles sont contradictoires :

- aux termes du **premier alinéa de l'article L. 442-9** du code précité, « *l'article L. 212-8 du présent code, à l'exception de son premier alinéa, et l'article L. 216-8 du présent code ne sont pas applicables aux classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privé* ».

Ces dispositions sont issues, en ce qui concerne l'extension du champ d'application de l'article L. 212-8, de l'article 18 de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriale, dite loi « Chevènement » ;

- aux termes du **premier alinéa de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 précitée**, « *les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation sont applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association* ».

La deuxième disposition étant postérieure, elle prévaut donc. Pour qui s'en tient au texte de ce seul article, le régime applicable aux établissements privés sous contrat d'association du premier degré est le suivant :

- la répartition des dépenses de fonctionnement entre la commune de résidence et la commune d'accueil est organisée par un accord passé entre les deux communes. Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des

écoles scolaires ont été transférées à un établissement public à coopération intercommunale (EPCI), celui-ci exerce de plein droit les compétences communales en la matière ;

- si les communes ne trouvent pas d'accord, il revient au préfet de fixer leur contribution respective après avis du conseil départemental de l'éducation nationale ;

- les ressources de la commune de résidence, le nombre d'élèves scolarisés dans la commune d'accueil et le coût moyen de scolarisation d'un élève dans une école primaire publique de la commune d'accueil sont pris en compte pour le calcul de la contribution aux dépenses de fonctionnement versée par la commune de résidence. Ces dépenses ne comprennent pas celles liées aux activités périscolaires.

Aux termes du seul article 89, aucune condition n'est donc posée pour la contribution de la commune de résidence. Le principe est bien celui d'un accord, mais si les communes ne parviennent pas à s'entendre, commune de résidence et commune d'accueil sont tenues de se partager les dépenses de fonctionnement.

En pratique, toutefois, **nombreux sont les établissements qui ont cru qu'en l'absence d'accord, la charge des dépenses de fonctionnement revenait à la seule commune de résidence.** Cette position est certes cohérente avec les dispositions de l'article 7 du décret n°60-389 du 22 avril 1960 modifié, aux termes desquelles *« pour les élèves non domiciliés dans la commune siège de l'établissement, leurs communes de résidence peuvent participer, par convention, aux dépenses de fonctionnement de ces classes »* et **qui restreint par ailleurs les dépenses prises en charge par les communes sièges à celles liées aux élèves résidents et scolarisés sur leur territoire.**

Ces dispositions ne sont toutefois plus en vigueur depuis leur codification à l'article R. 442-44 du code de l'éducation, qui a partiellement pris en compte l'intervention du législateur et qui dispose : *« En ce qui concerne les classes élémentaires, les communes de résidence sont tenues d'assumer, pour les élèves domiciliés sur leur territoire et dans les mêmes conditions que pour les classes élémentaires publiques, les dépenses de fonctionnement (matériel) des classes sous contrat, sous réserve des charges afférentes aux personnels enseignants rémunérés directement par l'État ».*

Cette formulation ne prend en effet en compte que partiellement l'intention du législateur : aux termes de l'article 89, la participation des communes de résidence est obligatoire, mais cette participation ne signifie pas la prise en charge de l'intégralité de la contribution due, faut-il le rappeler, par les deux communes. Telle est bien la limite de la formule retenue pour la codification du texte, qui procède par symétrie.¹

¹ L'article R. 442-44 condense en effet en un seul cas général les deux cas prévus à l'article 7 du décret du 22 avril 1960 précité. C'est donc considérer que leurs obligations sont symétriques, ce

Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'État sur ce point indiquait très clairement que **les contributions des communes de résidence et d'accueil n'étaient facultatives qu'en l'absence de sanction.**¹

L'intervention préfectorale ayant été étendue au financement des écoles privées sous contrat d'association par l'article 89, la contribution de chacune des communes devenait ainsi obligatoire.

Pour autant, l'interprétation développée à l'occasion de la codification de l'article R. 442-44 est fondée. Elle trouve en effet sa source dans la lecture conjointe des dispositions de l'article 89 et de l'article L. 442-5 du code de l'éducation. Aux termes de ce dernier, « *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* ».

S'agissant de deux dispositions législatives, leur conciliation s'impose : elle exclut donc que l'article 89 puisse être appliqué sans reprendre aucune des conditions posées à l'article L. 212-8 pour la participation de la commune de résidence.

En conséquence, cette contribution est exigible pour une classe élémentaire sous contrat d'association quand elle le serait pour une classe publique. Cela recouvre quatre cas :

- l'absence de capacités d'accueil dans la commune de résidence ;
- la nécessité de scolariser l'enfant dans une autre commune à raison des obligations professionnelles de ses parents et de l'inexistence d'un service de garde et de restauration organisé, directement ou indirectement, par la commune de résidence ;
- la nécessité de scolariser l'enfant dans une autre commune pour des raisons médicales ;
- la scolarisation d'un frère ou d'une sœur dans la commune d'accueil.

Par ailleurs, rien ne pouvant justifier une rupture d'égalité entre les élèves, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 212-8 sont nécessairement applicables à la scolarisation dans une classe élémentaire sous contrat d'association.

qui était le cas avant l'intervention de l'article 89, mais qui pouvait être discuté après son adoption.

¹ *Conseil d'État, 12 avril 1991, Syndicat national de l'enseignement chrétien CFTC, « Considérant, enfin, qu'en précisant que la prise en charge des frais de fonctionnement matériel afférents aux élèves des classes sous contrat d'association que ne résident pas sur le territoire de la commune-siège de l'école "n'est obligatoire ni pour cette dernière ni pour les communes de résidence" et que "c'est sur la base d'accords amiables conclus avec la commune-siège que celles-ci peuvent apporter leur contribution", le ministre a seulement tiré les conséquences nécessaires des dispositions du 1er alinéa de l'article 27-5 inséré dans la loi du 22 juillet 1983 par la loi du 25 janvier 1983, instaurant une procédure de répartition des charges en cas de désaccord des communes concernées ne sont pas applicables aux classes sous contrat des établissements privés » (sic).*

Ces critères permettent de définir les cas dans lesquels la contribution de la commune de résidence est obligatoire. A contrario les communes d'accueil en sont alors exonérées.

Reste cependant la question des obligations pesant sur la commune d'accueil lorsque l'une au moins des conditions posées à l'article L. 212-8 n'est pas réunie. En toute logique, il devrait revenir alors à la commune d'accueil de prendre en charge ces dépenses. Le Conseil d'État a toutefois eu l'occasion de préciser dans un arrêt d'Assemblée du 31 mai 1985, *École Notre-Dame d'Arc-les-Gray*, que la prise en charge des dépenses de fonctionnement liées à l'accueil d'élèves non résidents n'était pas une dépense obligatoire.

En conséquence, en dehors des quatre cas visés à l'article L. 212-8, ni la commune d'accueil ni la commune de résidence n'ont à acquitter de contribution.

Votre rapporteur tient enfin à souligner que la conciliation du principe de parité tel qu'énoncé à l'article L. 442-5 et de l'article 89 ne peut en tout état de cause conduire à subordonner, pour les enfants scolarisés dans le privé sous contrat d'association, leur inscription à une autorisation du maire. **La jurisprudence constitutionnelle fait en effet obstacle à toute disposition subordonnant l'exercice effectif d'une liberté publique à l'accord préalable d'une autorité locale (Conseil constitutionnel, décision 84-185 DC du 18 janvier 1985).**

Par ailleurs, l'article 89 a été complété par la loi du 23 avril 2005 précitée. Celle-ci a en effet **encadré le montant du forfait communal** en disposant que « *la contribution par élève mise à la charge de chaque commune ne peut être supérieure, pour un élève scolarisé dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune, au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence ce même élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques ou, en l'absence d'école publique, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département* ».

II. Le texte de la proposition de loi

L'article 1^{er} de la proposition de loi a pour objet de **consolider** l'état existant du droit, ce dernier étant tributaire de la construction juridique rapprochant l'article 89 et l'article 442-5 du code de l'éducation.

Pour les raisons qu'il a exposées plus haut, votre rapporteur est convaincu de la pertinence et la solidité de cette construction. **Pour autant, force est de constater que celle-ci, parce qu'elle est une construction, peut toujours être contestée.**

Dès lors, l'article 1^{er} permet de lui donner force de loi.

Son premier alinéa pose en effet **le principe fondamental de cette construction**, qui se trouvait régulièrement repris dans les circulaires

d'application de l'article 89 : la commune de résidence n'est tenue de prendre en charge les dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation dans le privé sous contrat d'association d'un élève résidant sur son territoire que **dans les seuls cas où cette contribution aurait été due pour un élève scolarisé dans le public**. Le principe de parité est ainsi réaffirmé « en situation ».

Les quatre alinéas suivants explicitent ce principe, en détaillant les conditions auxquelles la commune de résidence peut être tenue de verser une contribution :

- lorsqu'elle ne dispose pas des capacités d'accueil ;
- lorsque la scolarisation de l'élève dans une autre commune trouve son origine dans les obligations professionnelles de ses parents ainsi que dans l'absence de services de restauration et de garde ou d'assistantes maternelles agréées organisés par la commune ;
- lorsque la scolarisation de l'élève dans une autre commune trouve son origine dans l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans la même commune ;
- lorsque la scolarisation de l'élève dans une autre commune trouve son origine dans des raisons médicales.

Ce faisant, l'article 1^{er} de la proposition de loi reprend strictement les formulations des conditions valant pour le public, à l'exclusion de l'accord du maire, qui ne peut être étendu au privé pour les raisons précédemment évoquées.

Le texte de la proposition de loi modifie par ailleurs le seul régime applicable aux communes de résidence.

Pour les communes d'accueil, le droit antérieur continuera à s'appliquer. Or, en vertu d'une jurisprudence bien établie du Conseil d'État, seules constituent des dépenses obligatoires les dépenses liées à la scolarisation, dans des classes élémentaires sous contrat, d'enfants domiciliés sur le territoire de la commune.

L'arrêt d'Assemblée du Conseil d'État du 31 mai 1985, *Notre-Dame-d'Arc-les-Gray*, précise ainsi qu'« en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement des classes élémentaires de l'école Notre-Dame à Arc-les-Gray : considérant qu'il résulte des dispositions susrappelées des articles 11, 14 et 15 de la loi du 30 octobre 1886 que chaque commune n'est tenue de supporter les dépenses de fonctionnement des écoles primaires élémentaires publiques établie sur son territoire que pour les élèves résidant dans la commune ; qu'il suit de là qu'une commune, telle que celle d'Arc-les-Gray, sur le territoire de laquelle se trouve un établissement d'enseignement privé sous contrat d'association comportant des classes élémentaires doit, par application des dispositions de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959, prendre en charge les dépenses de fonctionnement de ces

classes, mais seulement en ce qui concerne les élèves résidant dans la commune ».

En conséquence, les communes d'accueil continueront d'être exonérées de toute obligation de prise en charge des dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation d'enfants qui résident sur le territoire d'une autre commune.

C'est pourquoi toute référence à un accord passé entre les deux communes sera désormais supprimée du droit applicable aux établissements privés. **Cela permettra de clarifier définitivement les obligations des unes et des autres.**

Par ailleurs, le texte proposé pour le nouvel article L. 442-5-1 du code de l'éducation précise explicitement la faculté laissée aux communes de résidence de contribuer aux dépenses de fonctionnement des classes élémentaires sous contrat situées hors de la commune lorsqu'elles n'y sont pas contraintes. **Cette précision permet de garantir que la création du nouvel article ne pourra être interprétée comme limitant la prise en charge des dépenses de fonctionnement aux seuls cas obligatoires.**

Cette prise en charge facultative **devra toutefois respecter le triple plafond fixé par le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 442-5-1 :**

- le coût pris comme référence pour le calcul de la contribution de la commune de résidence est celui de la scolarisation d'un élève dans les écoles publiques de la commune d'accueil ;

- dans l'hypothèse où le coût de la scolarisation dans une école publique de la commune d'accueil est supérieur à ce qu'il aurait été dans la commune de résidence, c'est ce dernier coût qui est alors pris comme référence, **la commune de résidence ne pouvant donc en aucun cas verser plus à une école privée sous contrat que ce qu'elle paye pour un élève dans une de ses écoles publiques.** La parité de financement est donc également garantie de ce point de vue ;

- dans l'hypothèse où la commune de résidence n'a pas d'école publique, le coût de référence pris en compte est celui du coût moyen de scolarisation d'un élève dans le département : **cela permettra de garantir à la commune de résidence qu'elle n'aura pas à acquitter une somme supérieure à la moyenne départementale si le coût de l'élève se révélait extrêmement élevé dans la commune d'accueil.**

Pour autant, cette dernière formule doit s'entendre elle aussi au sens d'un plafond : **le coût moyen d'un élève dans une école publique du département n'est appelé à intervenir que s'il est plus faible que celui d'un élève dans une école publique de la commune d'accueil.**

III. La position de votre commission

Votre commission approuve la conciliation opérée par le présent article entre le **principe de la liberté de l'enseignement** et le **principe de parité**. Elle considère également essentiel d'asseoir le compromis transitoire en vigueur sur **des bases juridiques solides**.

Outre des harmonisations rédactionnelles, elle a toutefois **modifié sur un point les dispositions figurant dans la proposition de loi**.

Afin de respecter le parallélisme des obligations des communes à l'endroit des écoles publiques et des écoles privées sous contrat, celle-ci faisait figurer, parmi les conditions rendant obligatoire le financement par les communes de résidence, le cas où les obligations professionnelles des parents de l'enfant concerné rendaient nécessaire la scolarisation hors de la commune de résidence, nécessaire en l'absence d'organisation dans la commune de résidence d'un service de garde, de restauration ou d'assistantes maternelles.

L'ensemble de ce dispositif pouvait effectivement être repris, à l'exception du service d'assistantes maternelles. En effet, contrairement à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, qui règle, pour l'enseignement public, la répartition de la contribution due pour la scolarisation dans les classes enfantines, maternelles et élémentaires, le nouvel article L. 442-5-1 ne définit les règles de financement que pour les seules classes élémentaires.

En effet, la scolarisation avant l'école primaire n'étant pas une obligation légale, elle ne se double pas, pour les communes, de l'obligation de prendre en charge les dépenses de fonctionnement, sauf si elles sont données leur accord au contrat.

En conséquence, ni la contribution de la commune de résidence ni celle de la commune d'accueil ne peuvent être des dépenses obligatoires pour les classes maternelles.

Dès lors, la mention du service d'assistantes maternelles, qui ne concerne que des élèves plus jeunes que ceux qui fréquentent l'école élémentaire, n'avait plus lieu d'être. Votre commission l'a donc supprimée.

Cette précision permet également de témoigner de la volonté du législateur de construire un régime paritaire, mais autonome de financement de l'enseignement privé par les communes de résidence et de mettre fin aux arguties liées aux modalités d'extension des dispositions de l'article L. 212-8 aux classes élémentaires sous contrat.

Votre commission note enfin que les modalités d'application du nouvel article L. 442-5-1 devront être précisées par décret, comme elles l'ont été pour l'article L. 212-8.

L'article R. 212-21, qui doit permettre l'application de l'article L. 212-8, dispose en effet que « la commune de résidence est tenue de

participer financièrement à la scolarisation d'enfants dans une autre commune dans les cas suivants :

1° Père et mère ou tuteurs légaux de l'enfant exerçant une activité professionnelle lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants, ou l'une seulement de ces deux prestations ;

2° État de santé de l'enfant nécessitant, d'après une attestation établie par un médecin de santé scolaire ou par un médecin agréé au titre du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires, une hospitalisation fréquente ou des soins réguliers et prolongés, assurés dans la commune d'accueil et ne pouvant l'être dans la commune de résidence ;

3° Frère ou sœur de l'enfant inscrit la même année scolaire dans une école maternelle, une classe enfantine ou une école élémentaire publique de la commune d'accueil, lorsque l'inscription du frère ou de la sœur dans cette commune est justifiée :

a) Par l'un des cas mentionnés au 1° ou au 2° ci-dessus ;

b) Par l'absence de capacité d'accueil dans la commune de résidence ;

c) Par l'application des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 212-8. »

Pour des raisons tenant aux opérations de codification, cet article, dont la légalité était déjà discutable, est devenu manifestement incompatible avec les dispositions de l'article L. 212-8, une fois celui-ci codifié. En particulier, les conditions posées pour **la prise en compte de l'existence d'une fratrie ne sont en l'état plus conforme à l'intention du législateur**. A cet égard, votre commission souhaite que la révision de ces dispositions soit engagée rapidement par les ministères concernés.

Par ailleurs, les dispositions de l'article R. 212-21 ne peuvent tenir lieu de modalités d'application réglementaires du nouvel article L. 442-5-1, ces dispositions visant pour l'heure les seules classes publiques.

Un nouveau décret devra donc être pris. Votre commission souhaite que cette occasion soit saisie pour mettre en conformité les dispositions réglementaires avec les dispositions légales, en ne renvoyant à l'article R. 212-21 que dans la stricte mesure où il est compatible avec le nouvel article L. 442-5-1.

En particulier, il paraît certain que le pouvoir réglementaire ne peut, comme il l'a fait jusqu'ici, réduire excessivement les cas dans lesquels l'existence d'une fratrie est prise en compte. En particulier, les

textes législatifs ne visent jamais la seule scolarisation du frère ou de la sœur dans une école primaire, mais bien dans un établissement, la formule incluant nécessairement les établissements du second degré.

Article 2

(Art. L. 442-5-2 du code de l'éducation)

Règlement des conflits par le préfet

I. Le droit existant

En étendant au financement des classes élémentaires sous contrat le bénéfice des trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code précité, l'article 89 de la loi du 13 août 2004 avait pour but explicite de contraindre les maires des communes de résidence à prendre en charge la part du financement qui leur revenait en permettant, le cas échéant, l'intervention du préfet.

Le deuxième alinéa de l'article L. 212-8 dispose en effet que « *à défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.* »

Compte tenu toutefois des désaccords existant sur l'interprétation à donner à l'article 89, les préfets semblent avoir eu assez peu recours à leur pouvoir d'intervention en la matière.

A cet égard, la clarification des règles applicables au financement du privé par les communes de résidence ne peut que contribuer à rendre effectives ces dispositions.

II. Le texte de la proposition de loi

Le II de l'article 1^{er} de la proposition de loi reprend le principe d'une intervention du préfet en cas de litige, en introduisant toutefois deux innovations au regard du droit existant :

- le préfet est saisi « en cas de litige » et non en cas de désaccord entre les communes. Toute référence au principe de la fixation de la contribution respective des communes est ainsi supprimée, confirmant ainsi l'orientation de la proposition de loi, qui définit le régime applicable aux seules communes de résidence ;

- un délai de trois mois est fixé, afin de garantir l'intervention effective du représentant de l'État. La disposition ne devrait dès lors plus rester lettre morte.

La proposition de loi précise par ailleurs que le préfet est appelé à trancher tout litige lorsque la contribution est obligatoire. **L'intervention**

préfectorale n'est donc prévue que dans l'hypothèse où se trouve discuté le caractère obligatoire de la contribution de la commune de résidence.

En effet, la proposition de loi ne remettant pas en cause le caractère facultatif de la contribution de la commune d'accueil pour les enfants non résidents, **le litige ne peut porter que sur la contribution due par la commune de résidence.**

Par ailleurs, au vu de l'ensemble du texte de la proposition de loi, il apparaît clairement que ce litige peut également porter sur le montant de cette contribution, les éléments d'appréciation étant définis par ailleurs à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Enfin, votre commission note que le caractère général de la formulation de l'article 2 permet d'avoir recours à l'intervention du préfet pour tout litige portant sur une contribution obligatoire liée à la scolarisation dans une classe élémentaire sous contrat.

Deux hypothèses sont ainsi couvertes :

- le cas où la commune de résidence estimerait qu'aucune des conditions posées à l'article 1^{er} n'est réunie ;

- le cas où la commune-siège d'un établissement refuserait de verser la contribution obligatoire aux dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation d'élèves résidant sur son propre territoire ou le cas où un différend existerait sur le montant de cette contribution.

III. La position de votre commission

Votre commission estime également nécessaire de prévoir l'intervention du préfet en cas de désaccord.

Le « feuillet » de l'article 89 trouve en effet son origine dans le refus, par le Gouvernement de l'époque, de prévoir cette intervention pour les classes élémentaires sous contrat, alors qu'elle était prévue pour les écoles publiques depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 1983 précitée.

Lors des débats sur le projet de loi devenu depuis lors la loi du 25 janvier 1985 précitée, votre commission avait en effet souligné, par la voix de son rapporteur, M. Paul Séramy, « *qu'en revanche, le fait de décider que seul le premier alinéa de l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983, à l'exclusion des autres alinéas, est applicable aux établissements d'enseignement privés pose problème. Cet alinéa, en effet, prévoit bien une répartition des charges de fonctionnement entre les communes, par accord entre elles, en cas de fréquentation d'élèves résidents dans d'autres communes que la commune siège de l'établissement. Mais si les autres alinéas de l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983 ne s'appliquent pas aux établissements d'enseignement privés, en cas de désaccord entre les communes, la procédure est bloquée. Dans cette situation, la commune siège de l'établissement privé sous contrat contribuera uniquement pour les élèves de son ressort territorial. La contribution pour les*

élèves qui ne résident pas dans la commune sera donc à la charge de l'établissement privé ou plus précisément des parents. Ainsi, un établissement privé qui aura souscrit un contrat, en respectant toutes les règles demandées, se verra dans l'obligation d'avoir deux comportements différents avec les parents des élèves qu'il accueille : les parents des élèves résidant dans la commune siège bénéficieront d'une certaine gratuité scolaire, alors que les autres parents devront payer à taux plein pour la scolarisation de leurs enfants. Le principe de l'égalité du citoyen devant la loi n'est ainsi pas respecté.

*D'autre part, il est certain que l'absence de recours possible à un arbitrage en cas de désaccord entre les communes sur la répartition des dépenses de fonctionnement à inciter les communes qui ne sont pas siège de l'établissement afin de ne pas contribuer aux dépenses ».*¹

Avec vingt-trois années de recul, votre commission ne peut que constater la très grande justesse des propos alors tenus par son rapporteur. **Faute d'intervention du préfet en cas de désaccord, les dispositions de la loi du 25 janvier 1985 n'ont jamais été appliquées. De cette absence d'effectivité sont nées les difficultés qui à leur tour engendrèrent l'article 89 de la loi du 13 août 2004.**

En conséquence, votre commission ne peut **qu'être favorable à l'intervention du préfet en cas de litige dès lors que les dispositions au regard desquelles il devra prendre sa décision sont clarifiées** par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Article 3

Dispositions finales

I. Le texte de la proposition de loi

Outre l'article 89, déjà largement commenté par votre rapporteur, la proposition de loi supprime également le premier alinéa de l'article L. 442-9 du code de l'éducation.

Celui-ci dispose que *« l'article L. 212-8 du présent code, à l'exception de son premier alinéa et l'article L. 216-8 du présent code ne sont pas applicables aux classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés ».*

¹ Rapport n° 95 (1984-1985) de M. Paul Séramy, fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi n° 20 (1984-1895) modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales.

S'agissant de la référence au premier alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, cet article avait d'ores et déjà été modifié de fait par l'adoption de l'article 89 de la loi du 13 août 2004, qui rendait applicables les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 aux classes élémentaires sous contrat.

Quant à la disposition écartant explicitement les établissements privés du bénéfice de l'article L. 216-8, elle n'a plus de portée pratique réelle, puisque cet article, issu de la loi du 22 juillet 1983, avait vocation à organiser la transition liée à la décentralisation.

Il disposait en effet que « *la collectivité territoriale propriétaire ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent continue à supporter la part lui incombant des dépenses d'investissement réalisées dans les établissements transférés à la région avant le 1er janvier 1986 ou en cours à cette date* ».

II. La position de votre commission

Votre commission considère que ces dispositions de coordination sont nécessaires et bienvenues. Elles sont en effet appelées par l'adoption d'un nouveau dispositif paritaire, mais autonome en matière de financement des classes élémentaires sous contrat par les communes de résidence.

Il convient donc de supprimer ou d'abroger toutes les dispositions antérieures. Quant à la suppression de la référence à l'article L. 216-8, elle est parfaitement justifiée, cet article n'ayant en soi plus vocation à s'appliquer.

* *
*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 12 novembre 2008, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Jean-Claude Carle sur la proposition de loi n° 20 (2008-2009)** déposée par M. Jean-Claude Carle et plusieurs de ses collègues tendant à **garantir la parité de financement** entre les **écoles primaires publiques et privées sous contrat d'association** lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, ainsi que sur la **proposition de loi n° 19 (2008-2009)** déposée par M. Yves Détraigne et plusieurs de ses collègues visant à **encadrer la participation des communes au financement des écoles privées sous contrat d'association**.

Un large débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Béatrice Descamps a rappelé que les établissements privés étaient souvent fréquentés par un nombre très important d'élèves domiciliés dans une autre commune. Ces dernières disposent bien souvent des capacités d'accueil nécessaires dans leurs écoles publiques. Aussi n'auront-elles que rarement à acquitter leur contribution aux dépenses de fonctionnement.

Mme Françoise Cartron a fait part de l'intérêt du bureau de l'Association des maires de France pour les principes définis par le texte proposé par le rapporteur, qui reflètent au demeurant les accords passés par le Secrétariat général de l'enseignement catholique avec cette même association.

M. Pierre Martin a souligné la complexité juridique et pratique de la question du financement des classes sous contrat par les communes de résidence. Il en est résulté d'étonnantes inégalités d'application sur le territoire, certains préfets retenant une interprétation large du texte, d'autres adoptant au contraire une lecture stricte de ses dispositions. La situation restait dès lors profondément insatisfaisante. Une intervention législative apparaissait donc nécessaire et il est bon qu'elle soit inspirée par le souci de placer sur un pied d'égalité les écoles publiques et privées sous contrat. Il demeure toutefois des incertitudes sur le sens exact du régime applicable pour le public, les ministères concernés s'étant révélés dans l'incapacité de fournir une définition claire du service de restauration et de garde mentionné à l'article L. 212-8 du code précité.

Mme Brigitte Gonthier Maurin a indiqué que si, en première analyse, le texte lui semblait fondé sur des principes équilibrés, elle restait cependant convaincue de la nécessité d'abroger les dispositions de l'article 89. Toute nouvelle construction juridique risque en effet d'être inspirée par le souci de faire bénéficier les écoles privées de financements nouveaux, alors

même que les écoles publiques sont confrontées à une austérité budgétaire inédite.

Mme Françoise Laborde s'est ensuite interrogée sur la nature exacte des dépenses de fonctionnement mises à la charge des communes de résidence. Si ces dernières incluent les coûts de transport, de garde et des activités périscolaires, la contribution risque d'être extrêmement élevée et de peser très lourdement sur les budgets communaux.

En réponse à ces interrogations, **M. Jean Claude Carle, rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

- l'article 89 se justifie précisément par le nombre important d'élèves qui fréquentent une école privée située en dehors de leur commune de résidence. En l'absence de toute sectorisation, qui serait contraire au principe de la liberté de l'enseignement, et compte tenu du maillage des établissements privés, il ne peut en aller autrement ;

- comme en témoigne l'annexe de la circulaire n° 2007-142 du 27 août 2007, les dépenses de fonctionnement prises en compte sont celles des classes élémentaires sous contrat d'association, ce qui exclut les frais de transport lorsqu'ils ne sont pas liés à une activité proprement scolaire, ainsi que les dépenses de garde, qui relèvent par nature du temps péri-scolaire.

A l'issue de ces échanges de vues, **la commission a adopté les conclusions proposées par le rapporteur sur cette proposition de loi**, les groupes socialiste, communiste républicain et citoyen et du RDSE ne prenant pas part au vote.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence

Article 1^{er}

Dans la section 3 du chapitre II du titre IV du livre IV du code de l'éducation, il est inséré un article ainsi L. 442-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 442-5-1. - La contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une autre commune dans une classe élémentaire d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil.

« En conséquence, cette contribution revêt le caractère d'une dépense obligatoire lorsque la commune de résidence ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaires à la scolarisation de l'élève concerné dans son école publique ou lorsque la fréquentation par celui-ci d'une école située sur le territoire d'une autre commune que celle où il est réputé résider trouve son origine dans des contraintes liées :

« 1° Aux obligations professionnelles des parents, lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ;

« 2° A l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;

« 3° A des raisons médicales.

« Lorsque la contribution n'est pas obligatoire, la commune de résidence peut participer aux frais de fonctionnement de l'établissement sans que cette participation puisse excéder par élève le montant de la contribution tel que fixé à l'alinéa suivant.

« Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève

calculé sur la base des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil, sans que le montant de la contribution par élève puisse être supérieur au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence l'élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques. En l'absence d'école publique, la contribution par élève mise à la charge de chaque commune est égale au coût moyen des classes élémentaires publiques du département. »

Article 2

Dans la même section 3, il est inséré un article L. 442-5-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 442-5-2. - Lorsqu'elle est obligatoire, la contribution aux dépenses de fonctionnement des classes élémentaires sous contrat d'association des établissements privés du premier degré est, en cas de litige, fixée par le représentant de l'État dans le département qui statue dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle il a été saisi par la plus diligente des parties. »

Article 3

I. Le premier alinéa de l'article L. 442-9 du même code est supprimé.

II. L'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est abrogé.

ANNEXES

Liste des personnes auditionnées

- M. Alexandre TOUZET, chargé des relations avec le Parlement à l'Association des maires de France (AMF)
- M. Vanik BERBERIAN, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)
- M. Henri NAYROU, Président de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
- M. Eric de LABARRE, secrétaire général de l'enseignement catholique, et M. Fernand GIRARD, délégué général

**Prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires
avant l'entrée en vigueur de l'article 89
de la loi du 13 août 2004**

Dépenses de fonctionnement liées à des élèves	Classes élémentaires publiques	Classes élémentaires sous contrat d'association
Résidant sur le territoire de la commune où est située l'école	Prise en charge par la commune sur le territoire de laquelle est située l'école	Prise en charge par la commune sur le territoire de laquelle est située l'école
Résidant sur le territoire d'une autre commune	Prise en charge par la commune d'accueil et/ou de résidence si accord entre elles	Prise en charge par la commune d'accueil et/ou de résidence si accord entre elles
	<p>A défaut d'accord, la commune de résidence est tenue de payer dans 5 cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si le maire a donné son accord à la scolarisation ; - si la commune ne dispose pas des capacités d'accueil dans ses écoles publiques ; - si les obligations professionnelles des parents le justifient et si la commune n'a pas mis en place de service de restauration et de garde ou d'assistantes maternelles ; - si des raisons médicales le justifient ; - si un frère ou une sœur est déjà scolarisé dans une autre commune. 	En cas de désaccord, chaque commune doit prendre en charge une part des dépenses mais nul ne peut l'y contraindre en l'absence de compétence du Préfet en la matière.
	Dans tous les autres cas, il revient à la commune d'accueil de prendre en charge les dépenses de fonctionnement.	

**Prise en charge des dépenses de fonctionnement
sous l'empire de l'article 89 de la loi du 13 août 2004**
(lecture stricte)

Dépenses de fonctionnement liées à des élèves	Classes élémentaires publiques	Classes élémentaires sous contrat d'association
Résidant sur le territoire de la commune où est située l'école	Prise en charge par la commune sur le territoire de laquelle est située l'école	Prise en charge par la commune sur le territoire de laquelle est située l'école
Résidant sur le territoire d'une autre commune	Prise en charge par la commune d'accueil et/ou de résidence si accord entre elles	Prise en charge par la commune d'accueil et/ou de résidence si accord entre elles
	<p>A défaut d'accord, la commune de résidence est tenue de payer dans 5 cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si le maire a donné son accord à la scolarisation ; - si la commune ne dispose des capacités d'accueil dans ses écoles publiques ; - si les obligations professionnelles des parents le justifient et si la commune n'a pas mis en place de service de restauration et de garde ou d'assistantes maternelles ; - si des raisons médicales justifient ; - si un frère ou une sœur est déjà scolarisé dans une autre commune. 	Prise en charge par la commune de résidence dans tous les cas
	Dans tous les autres cas, il revient à la commune d'accueil de prendre en charge les dépenses de fonctionnement.	

**Prise en charge des dépenses de fonctionnement
en vertu de la proposition de loi adoptée par la commission**

Dépenses de fonctionnement liées à des élèves	Classes élémentaires publiques	Classes élémentaires sous contrat d'association
Résidant sur le territoire de la commune où est située l'école	Prise en charge par la commune sur le territoire de laquelle est située l'école	Prise en charge par la commune sur le territoire de laquelle est située l'école
Résidant sur le territoire d'une autre commune	Prise en charge par la commune d'accueil et/ou de résidence si accord entre elles	<p>La commune de résidence est tenue de payer dans 4 cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si elle n'a pas les capacités dans ses écoles publiques ; - si les obligations professionnelles des parents les justifient et si la commune n'a pas mis en place de service de restauration et de garde ; - si des raisons médicales le justifient ; - si un frère ou une sœur est déjà scolarisé dans une autre commune.
	<p>A défaut d'accord, la commune de résidence est tenue de payer dans 5 cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si le maire a donné son accord à la scolarisation ; - si la commune ne dispose des capacités d'accueil dans ses écoles publiques ; - si les obligations professionnelles des parents le justifient et si la commune n'a pas mis en place de service de restauration et de garde ou d'assistantes maternelles ; - si des raisons médicales justifient ; - si un frère ou une sœur est déjà scolarisé dans une autre commune. 	
	<p>Dans tous les autres cas, il revient à la commune d'accueil de prendre en charge les dépenses de fonctionnement.</p>	

Textes en vigueur

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Art. 89. — Les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation sont applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association.

La contribution par élève mise à la charge de chaque commune ne peut être supérieure, pour un élève scolarisé dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune, au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence ce même élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques ou, en l'absence d'école publique, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département.

Code de l'éducation

Art. L. 212-8. — Lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est 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. Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'établissement public de coopération intercommunale.

À défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil. Les dépenses à prendre en compte à ce titre sont les charges de fonctionnement, à l'exclusion de celles relatives aux activités périscolaires. Un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les dépenses prises en compte pour le calcul du coût moyen par élève ainsi que les éléments de mesure des ressources des communes.

Toutefois, les dispositions prévues par les alinéas précédents ne s'appliquent pas à la commune de résidence si la capacité d'accueil de ses établissements scolaires permet la scolarisation des enfants concernés, sauf si le maire de la commune de résidence, consulté par la commune d'accueil, a donné son accord à la scolarisation de ces enfants hors de sa commune. Pour justifier d'une capacité d'accueil au sens du présent alinéa, les établissements scolaires doivent disposer à la fois des postes d'enseignants et des locaux nécessaires à leur fonctionnement.

Par dérogation à l'alinéa précédent, un décret en Conseil d'État précise les modalités selon lesquelles, sans préjudice du dernier alinéa du présent article, une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées :

1° Aux obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;

2° À l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;

3° À des raisons médicales.

Ce décret précise, en outre, les conditions dans lesquelles, en l'absence d'accord, la décision est prise par le représentant de l'État dans le département.

Lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le président de cet établissement est substitué au maire de la commune de résidence pour apprécier la capacité d'accueil et donner l'accord à la participation financière.

La scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que celle de sa résidence ne peut être remise en cause par l'une ou l'autre d'entre elles avant le terme soit de la formation préélémentaire, soit de la scolarité primaire de cet enfant commencées ou poursuivies durant l'année scolaire précédente dans un établissement du même cycle de la commune d'accueil.

Circulaire n° 2005-206 du 2 décembre 2005

NOR : MENB0502677C

RLR : 531-5

MEN - BDC

INT

Texte adressé aux préfètes et préfets ; aux inspectrices et inspecteurs d'académie, directrices et directeurs des services départementaux de l'éducation nationale

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comporte plusieurs dispositions relatives aux conditions de financement par les communes des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement privés du premier degré par les communes. Ces nouvelles dispositions concernent en particulier :

- les modalités de répartition de la contribution des communes au fonctionnement des écoles privées recevant des élèves n'habitant pas la commune-siège, précisées par l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ;

- la compétence des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de financement des écoles privées sur le fondement de l'article L. 442-13-1 nouveau du code l'éducation.

I - Les modifications introduites par l'article 89 de la loi du 13 août 2004

a) Les nouvelles dispositions s'inscrivent dans le cadre général du principe de parité tel qu'il résulte de l'article L. 442-5 du code de l'éducation

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 rend les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation "applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association".

En réalité, le premier alinéa de l'article L. 212-8, qui prévoit que la répartition des dépenses de fonctionnement entre la commune d'accueil et la commune de résidence se fait par accord entre ces deux communes, était déjà applicable au financement des écoles privées sous contrat d'association en vertu de l'article L. 442-9 du code de l'éducation. Toutefois, en l'absence de tout mécanisme permettant de surmonter un éventuel désaccord entre les communes, la participation de la commune de résidence au fonctionnement de l'école privée implantée sur le territoire d'une autre commune restait purement facultative.

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 étend au financement des écoles privées sous contrat les procédures qui régissent la répartition entre les communes des dépenses de fonctionnement des écoles publiques. Il précise qu'à défaut d'accord entre les communes sur les modalités de répartition des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat, le préfet fixe leurs contributions respectives, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, comme il le fait déjà pour la répartition de la contribution des communes au financement des écoles publiques.

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne rend pas applicables les autres alinéas de l'article L. 212-8 qui énumèrent un certain nombre de cas dans lesquels la commune de résidence n'est pas tenue de contribuer au financement des écoles de la commune

d'accueil, parce qu'il n'était pas possible d'étendre en l'état les dispositions du quatrième alinéa qui évoquent un accord du maire de la commune de résidence à la scolarisation dans une autre commune.

Il importe cependant de souligner que les dispositions de l'article 89 doivent être combinées avec le principe général énoncé à l'article L. 442-5 selon lequel "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". Il en résulte que la loi ne peut être lue comme imposant aux communes une charge plus importante pour le financement des écoles privées que pour celui des écoles publiques.

L'application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne saurait donc conduire à mettre à la charge de la commune de résidence une contribution supérieure par élève à celle qui lui incomberait si l'élève concerné était scolarisé dans une école publique. En revanche, et conformément au principe de parité qui doit guider l'application de la loi, la commune de résidence doit participer au financement de l'établissement privé sous contrat dans tous les cas où elle devrait participer au financement d'une école publique qui accueillerait le même élève.

En d'autres termes, la commune de résidence, lorsqu'elle se prononce sur le montant de sa participation aux dépenses de fonctionnement liées à une scolarisation en dehors de la commune, ne peut traiter différemment le cas des élèves scolarisés dans un établissement privé et celui des élèves scolarisés dans une école publique d'une autre commune.

b) La mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives doit privilégier l'accord des communes intéressées

Conformément au premier alinéa de l'article L. 212-8, l'accord des communes intéressées doit être recherché. Il appartient en particulier aux communes intéressées de déterminer les modalités concrètes de la prise en charge des dépenses de fonctionnement liées à l'accueil d'élèves ne résidant pas dans la commune où est implanté l'établissement. Elles peuvent prévoir que la commune d'implantation verse une contribution pour l'ensemble des élèves qui fréquentent l'établissement et que les communes de résidence versent à la commune d'implantation la contribution prévue par l'article 89 de la loi du 13 août 2004. En l'absence d'accord sur de telles modalités de coopération entre les communes intéressées, la commune de résidence pourra verser sa contribution directement à l'établissement privé.

Dans les cas où elle est due en application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004, la contribution de la commune de résidence sera calculée selon les règles prévues à l'article L. 212-8 du code de l'éducation pour le financement des écoles élémentaires publiques. Le montant dû par la commune de résidence ne pourra excéder le montant du forfait communal versé par la commune d'implantation, qui coïncide avec le coût moyen de fonctionnement par élève des écoles élémentaires publiques de cette commune et tiendra compte des ressources de la commune de résidence.

En outre, l'article 89 de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a modifié l'article 89 de la loi du 13 août 2004 pour préciser que la contribution de la commune de résidence, calculée sur la base des éléments décrits ci-dessus, ne pouvait en tout état de cause pas dépasser le coût qu'aurait représenté le même élève s'il avait été scolarisé dans une école publique de la commune de résidence ou, en l'absence d'école publique dans cette commune, le coût moyen des classes élémentaires publiques du département. Afin de déterminer ce coût, l'inspection académique demandera à chaque commune du département ayant une ou plusieurs écoles élémentaires publiques de lui communiquer le montant des dépenses scolaires, évaluées à l'annexe ci-jointe, inscrit au budget communal pour ses écoles publiques élémentaires ainsi que le nombre d'élèves scolarisés dans ces mêmes écoles.

Conformément aux dispositions de l'article R. 131-3 du code de l'éducation, les directeurs des établissements d'enseignement privés communiqueront aux maires des communes concernées, sans attendre la date limite fixée par l'article R. 131-3 du code de l'éducation, la liste des enfants qui sont inscrits dans une classe élémentaire placée sous contrat d'association.

II - Les modifications introduites par l'article 87 de la loi du 13 août 2004

L'article 87 de la loi du 13 août 2004 codifié par l'article L. 442-13-1 du code de l'éducation dispose que lorsqu'un EPCI est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'État un contrat. Conformément aux articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT, l'EPCI est tenu de respecter les engagements pris par les communes jusqu'à l'échéance des conventions signées entre les communes et les écoles privées.

Conformément à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence. Pour les besoins de l'application de l'article 89, il convient de rappeler que le critère de résidence ne s'apprécie plus par rapport à la commune mais par rapport au territoire de l'EPCI.

La contribution mise à la charge de l'EPCI, siège de l'établissement privé, est au plus égale au produit du nombre d'élèves de l'EPCI scolarisés dans cet établissement par le montant moyen de la dépense de fonctionnement constatée pour les classes élémentaires publiques situées sur le territoire de l'EPCI ou en l'absence d'école publique de même nature, par le montant moyen de la dépense de fonctionnement constatée pour les classes élémentaires publiques du département.

Dans cette hypothèse, on considère, par analogie avec l'enseignement public, que tous les élèves de l'école privée habitent sur un même territoire, celui de l'EPCI conformément aux dispositions de l'article L. 212-8 du code de l'éducation qui prévoit que lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'EPCI.

L'EPCI mentionné à l'article L. 442-13-1 précité du code de l'éducation peut être :

- soit un syndicat intercommunal (article L. 5212-1 du code général des collectivités territoriales - CGCT) ;
- soit une communauté de communes (article L. 5214-1 du CGCT), soit une communauté urbaine (article L. 5215-1 du CGCT) ;
- soit un syndicat d'agglomération nouvelle (article L. 5332-1 du CGCT) ;
- soit, enfin, une communauté d'agglomération (article L. 5216-1 du CGCT).

Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) ou les réseaux d'écoles ne constituent pas des EPCI car ne disposant pas de la personnalité morale. Ils continuent donc à relever, en conséquence, de la compétence des communes sur lesquels est organisé le RPI. En revanche, les regroupements pédagogiques intercommunaux ou les réseaux d'écoles existants ou créés dans le ressort d'un EPCI ressortissent bien à sa compétence lorsque ce dernier est compétent en matière scolaire.

Les préfets veilleront à ce que la présente circulaire soit appliquée dans les meilleures conditions dès la présente rentrée scolaire.

Pour le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et par délégation, le directeur du Cabinet Patrick GÉRARD, pour le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et par délégation, le préfet, directeur du Cabinet, Claude GUÉANT

*ANNEXE : RAPPEL DES DÉPENSES À PRENDRE EN COMPTE
POUR LA CONTRIBUTION COMMUNALE OU INTERCOMMUNALE*

Dépenses obligatoires

Les dépenses de fonctionnement d'une classe élémentaire sous contrat d'association constituent une dépense obligatoire à la charge de la commune ou de l'EPCI compétent.

Le montant de la contribution communale s'évalue à partir des dépenses de fonctionnement relative à l'externat des écoles publiques correspondantes inscrites dans les comptes de la commune ou de l'EPCI et qui correspondent, notamment à :

- l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement, ce qui inclut outre la classe et ses accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs... ;

- l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux désignés ci-dessus telles que chauffage, eau, électricité, nettoyage, produits d'entretien ménager, fournitures de petit équipement, autres matières et fournitures, fournitures pour l'entretien des bâtiments, contrats de maintenance, assurances... ;

- l'entretien et, s'il y a lieu, le remplacement du mobilier scolaire et du matériel collectif d'enseignement ;

- la location et la maintenance de matériels informatiques pédagogiques ainsi que les frais de connexion et d'utilisation de réseaux afférents ;

- les dépenses de contrôle technique réglementaire ;

- les fournitures scolaires, les dépenses pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des écoles publiques ;

- la rémunération des agents territoriaux de service des écoles maternelles ;

- la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement prévues dans les programmes officiels de l'éducation nationale ;

- la quote-part des services généraux de l'administration communale ou intercommunale nécessaire au fonctionnement des écoles publiques ;

- le coût des transports pour emmener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase, ...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements ; la participation aux dépenses relatives aux activités extrascolaires présentant un caractère facultatif, elle peut être prise en compte pour la détermination de la contribution communale mais elle ne saurait être opposable aux communes qui, pour leurs propres écoles publiques, ne participent pas à de telles dépenses.

En l'absence de précisions législatives ou réglementaires, les communes ou les EPCI compétents en matière scolaire peuvent soit verser une subvention forfaitaire, soit prendre en charge directement tout ou partie des dépenses sous forme de fourniture de prestations directes (livraisons de fuel ou matériels pédagogiques, intervention de

personnels communaux ou intercommunaux, par exemple), soit payer sur factures, soit combiner les différentes formes précitées.

Aux termes de la jurisprudence, la nomenclature comptable utilisée par les communes n'est pas opposable aux établissements et seul compte le point de savoir si les dépenses en cause doivent être véritablement regardées comme des investissements ou au contraire comme des charges ordinaires. Aussi, la seule inscription en section de fonctionnement ou, au contraire, en section d'investissement d'une dépense engagée par la commune ou l'EPCI au profit des écoles publiques situées sur son territoire ne saurait suffire à justifier sa prise en compte ou non dans le montant des dépenses consacrées aux classes de l'enseignement public du premier degré.

À l'opposé, ne sont pas prises en compte, pour le calcul du coût moyen de l'élève du public servant de référence à la contribution communale, les dépenses d'investissement.

Dépenses facultatives

Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat simple peuvent être prises en charge par les communes, dans les conditions fixées par convention, passée entre la commune et l'école privée, qui contient des clauses fixant les modalités de sa reconduction et de sa résiliation. Ainsi, Il peut toujours être mis fin à la convention en respectant la procédure prévue. Cette contribution, facultative, demeure toujours soumise à la règle selon laquelle elle ne peut en aucun cas être proportionnellement supérieure aux avantages consentis par la commune à son école publique ou ses écoles publiques. Aussi, si une commune ou un EPCI souhaite financer des classes sous contrat simple malgré l'absence d'école publique sur son territoire, il doit demander au préfet de lui indiquer le coût moyen d'un élève des écoles publiques du département, pour les classes de même nature.

Il en est de même pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes préélémentaires sous contrat d'association qui constituent une dépense facultative pour la commune, sauf si cette dernière a donné un avis favorable à la conclusion du contrat d'association ou s'est engagée ultérieurement à les financer.

Enfin, et toujours de manière facultative, la commune ou l'EPCI peut décider de financer pour ses élèves scolarisés à l'extérieur les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat simple situées dans la commune ou l'EPCI-siège.

**Relevé de conclusions
de la réunion du 16 mai 2006 au ministère de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire**

1. Il est rappelé que la procédure des 2^e et 3^e alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, étendue par l'article 89 au calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association, n'a vocation à intervenir que dans les cas où aucun accord n'a pu être obtenu pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement afférentes aux élèves « non-résidents ».

2. Dans ce cas, il appartient, selon les cas, au maire de la commune d'accueil, ou au directeur de l'école privée sous contrat par l'intermédiaire de la direction diocésaine de l'enseignement catholique, de saisir le préfet en vue de la mise en œuvre de cette procédure.

3. S'agissant des désaccords portant sur une commune de résidence qui serait dépourvue de capacité d'accueil dans ses établissements scolaires, le préfet appliquera la procédure prévue aux 2^e et 3^e alinéas de l'article L. 212-8, afin de déterminer, après avis du CDEN, la contribution de chaque commune en tenant compte de ses ressources, du nombre d'élèves concernés et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil.

La contribution ainsi fixée ne peut être supérieure au coût qu'auraient représenté pour la commune de résidence ces élèves s'ils avaient été scolarisés dans une de ses écoles publiques ou, en l'absence d'école publique, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département ; elle constitue une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

4. S'agissant des désaccords portant sur une commune de résidence qui disposerait de capacité d'accueil dans ses établissements scolaires, il est pris acte de l'existence d'une divergence d'interprétation quant à la portée de l'article 89 dans ces cas, et à l'application, par combinaison avec l'article L. 442-5 du code de l'éducation, des 4^e et 5^e alinéas de l'article L. 212-8. Il est convenu de trancher cette divergence d'interprétation si possible dans un cadre national, le cas échéant dans le cadre des recours engagés devant le Conseil d'État contre la circulaire du 2 décembre 2005, ou lors d'une saisine ultérieure de la Haute Assemblée.

5. Dans l'attente, le préfet déterminera la contribution de la commune, dans le cadre de la procédure prévue aux 2^e et 3^e alinéas de l'article L. 212-8, pour tous les cas où celle-ci devrait participer au financement d'une école publique extérieure qui accueillerait le même élève.

La contribution ainsi fixée ne peut être supérieure au coût qu'auraient représenté pour la commune de résidence ces élèves s'ils avaient été scolarisés dans une de ses écoles publiques ou, en l'absence d'école publique, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département ; elle constitue une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

6. Afin de faciliter la mise en œuvre de ces dispositions, les échanges d'informations seront facilités et, dans toute la mesure du possible, anticipés, qu'il

s'agisse de la communication par les établissements aux communes concernés, des listes d'élèves inscrits ou de la communication par les maires des informations nécessaires au calcul du coût de scolarisation dans les écoles publiques de leur commune et du coût moyen des classes élémentaires publiques du département,

7. Le présent relevé de conclusion sera diffusé par les participants à la réunion à leurs correspondants locaux, qui seront réunis, à l'initiative des préfets, pour faciliter sa mise en œuvre locale.

Circulaire n° 2007-142 du 27 août 2007

MEN
DAF D1
INT
Réf. : L. n° 2004-809 du 13-8-2004

Texte adressé aux préfètes et préfets ; aux inspectrices et inspecteurs d'académie, directrices et directeurs des services départementaux de l'éducation nationale.

Par un arrêt du 4 juin 2007, le Conseil d'État a annulé la circulaire interministérielle du 2 décembre 2005 expliquant les modifications apportées par les articles 87 et 89 de la loi du 13 août 2004 susvisée, ainsi que l'annexe rappelant les dépenses à prendre en compte pour le calcul de la contribution communale ou intercommunale.

Toutefois, cette décision d'annulation ne remet nullement en cause le fond de la circulaire attaquée, le Conseil d'État ayant seulement retenu un motif d'illégalité externe tiré de l'incompétence de ses signataires. En effet, se référant aux dispositions du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, la Haute Assemblée a considéré que le directeur de cabinet d'un ministre ne peut signer une circulaire, même purement interprétative, dès lors qu'elle relève de la compétence d'un seul directeur d'administration centrale qui dispose d'une délégation pour signer un tel acte. C'est la raison pour laquelle la présente circulaire reprend les termes du document précédent, à l'exception de trois rectifications portées à l'annexe (dépenses de contrôle technique des bâtiments, rémunération des agents territoriaux de service des écoles maternelles et dépenses relatives aux activités extrascolaires).

Les préfets veilleront à ce que la présente circulaire, qui a pour seul objet de confirmer notre interprétation commune des dispositions législatives en vigueur, soit appliquée dans les meilleures conditions dès cette année scolaire.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comporte plusieurs dispositions relatives aux conditions de financement par les communes des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement privés du premier degré par les communes. Ces nouvelles dispositions concernent en particulier :

- les modalités de répartition de la contribution des communes au fonctionnement des écoles privées recevant des élèves n'habitant pas la commune-siège, précisées par l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ;

- la compétence des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de financement des écoles privées sur le fondement de l'article L. 442-13-1 nouveau du code l'éducation.

I - Les modifications introduites par l'article 89 de la loi du 13 août 2004

- a) Les nouvelles dispositions s'inscrivent dans le cadre général du principe de parité tel qu'il résulte de l'article L. 442-5 du code de l'éducation.

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 rend les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation "applicables pour le calcul des contributions des

communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association”.

En réalité, le premier alinéa de l'article L. 212-8, qui prévoit que la répartition des dépenses de fonctionnement entre la commune d'accueil et la commune de résidence se fait par accord entre ces deux communes, était déjà applicable au financement des écoles privées sous contrat d'association en vertu de l'article L. 442-9 du code de l'éducation. Toutefois, en l'absence de tout mécanisme permettant de surmonter un éventuel désaccord entre les communes, la participation de la commune de résidence au fonctionnement de l'école privée implantée sur le territoire d'une autre commune restait purement facultative.

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 étend au financement des écoles privées sous contrat les procédures qui régissent la répartition entre les communes des dépenses de fonctionnement des écoles publiques. Il précise qu'à défaut d'accord entre les communes sur les modalités de répartition des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat, le préfet fixe leurs contributions respectives, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, comme il le fait déjà pour la répartition de la contribution des communes au financement des écoles publiques.

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne rend pas applicables les autres alinéas de l'article L. 212-8 qui énumèrent un certain nombre de cas dans lesquels la commune de résidence n'est pas tenue de contribuer au financement des écoles de la commune d'accueil, parce qu'il n'était pas possible d'étendre en l'état les dispositions du quatrième alinéa qui évoquent un accord du maire de la commune de résidence à la scolarisation dans une autre commune.

Il importe cependant de souligner que les dispositions de l'article 89 doivent être combinées avec le principe général énoncé à l'article L. 442-5 selon lequel “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”. Il en résulte que la loi ne peut être lue comme imposant aux communes une charge plus importante pour le financement des écoles privées que pour celui des écoles publiques.

L'application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne saurait donc conduire à mettre à la charge de la commune de résidence une contribution supérieure par élève à celle qui lui incomberait si l'élève concerné était scolarisé dans une école publique. En revanche, et conformément au principe de parité qui doit guider l'application de la loi, la commune de résidence doit participer au financement de l'établissement privé sous contrat dans tous les cas où elle devrait participer au financement d'une école publique qui accueillerait le même élève.

En d'autres termes, la commune de résidence, lorsqu'elle se prononce sur le montant de sa participation aux dépenses de fonctionnement liées à une scolarisation en dehors de la commune, ne peut traiter différemment le cas des élèves scolarisés dans un établissement privé et celui des élèves scolarisés dans une école publique d'une autre commune.

b) La mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives doit privilégier l'accord des communes intéressées

Conformément au premier alinéa de l'article L. 212-8, l'accord des communes intéressées doit être recherché. Il appartient en particulier aux communes intéressées de déterminer les modalités concrètes de la prise en charge des dépenses de fonctionnement liées à l'accueil d'élèves ne résidant pas dans la commune où est implanté l'établissement. Elles peuvent prévoir que la commune d'implantation verse une contribution pour l'ensemble des élèves qui fréquentent l'établissement et que les communes de résidence versent à la commune d'implantation la contribution prévue par l'article 89 de la loi du 13 août 2004. En l'absence d'accord sur de telles modalités de

coopération entre les communes intéressées, la commune de résidence pourra verser sa contribution directement à l'établissement privé.

Dans les cas où elle est due en application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004, la contribution de la commune de résidence sera calculée selon les règles prévues à l'article L. 212-8 du code de l'éducation pour le financement des écoles élémentaires publiques. Le montant dû par la commune de résidence ne pourra excéder le montant du forfait communal versé par la commune d'implantation, qui coïncide avec le coût moyen de fonctionnement par élève des écoles élémentaires publiques de cette commune et tiendra compte des ressources de la commune de résidence.

En outre, l'article 89 de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a modifié l'article 89 de la loi du 13 août 2004 pour préciser que la contribution de la commune de résidence, calculée sur la base des éléments décrits ci-dessus, ne pouvait en tout état de cause pas dépasser le coût qu'aurait représenté le même élève s'il avait été scolarisé dans une école publique de la commune de résidence ou, en l'absence d'école publique dans cette commune, le coût moyen des classes élémentaires publiques du département. Afin de déterminer ce coût, l'inspection académique demandera à chaque commune du département ayant une ou plusieurs écoles élémentaires publiques de lui communiquer le montant des dépenses scolaires, évaluées à l'annexe ci-jointe, inscrit au budget communal pour ses écoles publiques élémentaires ainsi que le nombre d'élèves scolarisés dans ces mêmes écoles.

Conformément aux dispositions de l'article R. 131-3 du code de l'éducation, les directeurs des établissements d'enseignement privés communiqueront aux maires des communes concernées, sans attendre la date limite fixée par l'article R. 131-3 du code de l'éducation, la liste des enfants qui sont inscrits dans une classe élémentaire placée sous contrat d'association.

II - Les modifications introduites par l'article 87 de la loi du 13 août 2004 :

L'article 87 de la loi du 13 août 2004 codifié par l'article L. 442-13-1 du code de l'éducation dispose que lorsqu'un EPCI est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'État un contrat. Conformément aux articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT, l'EPCI est tenu de respecter les engagements pris par les communes jusqu'à l'échéance des conventions signées entre les communes et les écoles privées.

Conformément à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence. Pour les besoins de l'application de l'article 89, il convient de rappeler que le critère de résidence ne s'apprécie plus par rapport à la commune mais par rapport au territoire de l'EPCI.

La contribution mise à la charge de l'EPCI, siège de l'établissement privé, est au plus égale au produit du nombre d'élèves de l'EPCI scolarisés dans cet établissement par le montant moyen de la dépense de fonctionnement constatée pour les classes élémentaires publiques situées sur le territoire de l'EPCI ou en l'absence d'école publique de même nature, par le montant moyen de la dépense de fonctionnement constatée pour les classes élémentaires publiques du département.

Dans cette hypothèse, on considère, par analogie avec l'enseignement public, que tous les élèves de l'école privée habitent sur un même territoire, celui de l'EPCI conformément aux dispositions de l'article L. 212-8 du code de l'éducation qui prévoit que lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet

établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'EPCI.

L'EPCI mentionné à l'article L. 442-13-1 précité du code de l'éducation peut être :

- soit un syndicat intercommunal (article L. 5212-1 du code général des collectivités territoriales-CGCT) ;

- soit une communauté de communes (article L. 5214-1 du CGCT), soit une communauté urbaine (article L. 5215-1 du CGCT) ;

- soit un syndicat d'agglomération nouvelle (article L. 5332-1 du CGCT) ;

- soit, enfin, une communauté d'agglomération (article L. 5216-1 du CGCT).

Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) ou les réseaux d'écoles ne constituent pas des EPCI car ne disposant pas de la personnalité morale. Ils continuent donc à relever, en conséquence, de la compétence des communes sur lesquels est organisé le RPI. En revanche, les regroupements pédagogiques intercommunaux ou les réseaux d'écoles existants ou créés dans le ressort d'un EPCI ressortissent bien à sa compétence lorsque ce dernier est compétent en matière scolaire.

*Pour le ministre de l'éducation nationale
et par délégation,*

*Le directeur des affaires financières
Michel DELLACASAGRANDE*

*Pour le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
et par délégation,*

*Le directeur général des collectivités locales
Edward JOSSA*

ANNEXE
RAPPEL DES DÉPENSES À PRENDRE EN COMPTE
POUR LA CONTRIBUTION COMMUNALE OU INTERCOMMUNALE

Dépenses obligatoires

Les dépenses de fonctionnement d'une classe élémentaire sous contrat d'association constituent une dépense obligatoire à la charge de la commune ou de l'EPCI compétent.

Le montant de la contribution communale s'évalue à partir des dépenses de fonctionnement relative à l'externat des écoles publiques correspondantes inscrites dans les comptes de la commune ou de l'EPCI et qui correspondent notamment :

- à l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement, ce qui inclut outre la classe et ses accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs...

- à l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux désignés ci-dessus telles que chauffage, eau, électricité, nettoyage, produits d'entretien ménager, fournitures de petit équipement, autres matières et fournitures, fournitures pour l'entretien des bâtiments, contrats de maintenance, assurances... ;

- à l'entretien et, s'il y a lieu, le remplacement du mobilier scolaire et du matériel collectif d'enseignement ;

- à la location et la maintenance de matériels informatiques pédagogiques ainsi que les frais de connexion et d'utilisation de réseaux afférents ;

- aux fournitures scolaires, les dépenses pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des écoles publiques ;

- à la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement prévues dans les programmes officiels de l'éducation nationale ;

- à la quote-part des services généraux de l'administration communale ou intercommunale nécessaire au fonctionnement des écoles publiques ;

- au coût des transports pour emmener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase, ...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements.

En l'absence de précisions législatives ou réglementaires, les communes ou les EPCI compétents en matière scolaire peuvent soit verser une subvention forfaitaire, soit prendre en charge directement tout ou partie des dépenses sous forme de fourniture de prestations directes (livraisons de fuel ou matériels pédagogiques, intervention de personnels communaux ou intercommunaux, par exemple), soit payer sur factures, soit combiner les différentes formes précitées. Aux termes de la jurisprudence, la nomenclature comptable utilisée par les communes n'est pas opposable aux établissements et seul compte le point de savoir si les dépenses en cause doivent être véritablement regardées comme des investissements ou au contraire comme des charges ordinaires. Aussi, la seule inscription en section de fonctionnement ou, au contraire, en section d'investissement d'une dépense engagée par la commune ou l'EPCI au profit des écoles publiques situées sur son territoire ne saurait suffire à justifier sa prise en compte

ou non dans le montant des dépenses consacrées aux classes de l'enseignement public du premier degré.

À l'opposé, ne sont pas prises en compte, pour le calcul du coût moyen de l'élève du public servant de référence à la contribution communale, les dépenses d'investissement.

Dépenses facultatives

Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat simple peuvent être prises en charge par les communes, dans les conditions fixées par convention, passée entre la commune et l'école privée, qui contient des clauses fixant les modalités de sa reconduction et de sa résiliation. Ainsi, il peut toujours être mis fin à la convention en respectant la procédure prévue. Cette contribution, facultative, demeure toujours soumise à la règle selon laquelle elle ne peut en aucun cas être proportionnellement supérieure aux avantages consentis par la commune à son école publique ou ses écoles publiques. Aussi, si une commune ou un EPCI souhaite financer des classes sous contrat simple malgré l'absence d'école publique sur son territoire, il doit demander au préfet de lui indiquer le coût moyen d'un élève des écoles publiques du département, pour les classes de même nature.

Il en est de même pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes préélémentaires sous contrat d'association qui constituent une dépense facultative pour la commune, sauf si cette dernière a donné un avis favorable à la conclusion du contrat d'association ou s'est engagée ultérieurement à les financer.

Enfin, et toujours de manière facultative, la commune ou l'EPCI peut décider de financer pour ses élèves scolarisés à l'extérieur les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat simple situées dans la commune ou l'EPCI-siège.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Conclusions de la commission —
<p>Code de l'éducation</p> <p>Livre IV : Les établissements d'enseignement scolaire</p> <p>Titre IV : Les établissements d'enseignement privés</p> <p>Chapitre II : Rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés</p> <p>Section 3 : Contrat d'association à l'enseignement public passé avec l'Etat par des établissements d'enseignement privés</p> <p>.....</p>	<p>Proposition de loi visant à encadrer la participation des communes au financement des écoles privées sous contrat d'association</p>	<p>Proposition de loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles primaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Le code de l'éducation est ainsi modifié :</p> <p>I. - À la section 3 du chapitre II du titre IV du livre IV, il est inséré deux articles ainsi rédigés :</p>	<p>Proposition de loi tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Dans la section 3 du chapitre II du titre IV du livre IV du code de l'éducation, il est inséré un article ainsi L.442-5-1 ainsi rédigé :</p>
		<p>« Art. L. 442-5-1. - La contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une autre commune dans une classe élémentaire d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due pour ce même élève s'il avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil.</p>	<p>« Art. L. 442-5-1. - La contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une autre commune dans une classe élémentaire d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil.</p>

Texte en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Conclusions de la commission —
		<p>« En conséquence, cette contribution revêt le caractère d'une dépense obligatoire lorsque la commune de résidence ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaires à la scolarisation de l'élève concerné dans son école publique, ou lorsque la fréquentation par celui-ci d'une école située sur le territoire d'une autre commune que celle où il est réputé résider trouve son origine dans des contraintes liées :</p> <p>« 1° aux obligations professionnelles des parents, lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;</p> <p>« 2° à l'inscription d'un frère ou d'une soeur dans un établissement scolaire de la même commune ;</p> <p>« 3° à des raisons médicales.</p> <p>« Lorsque la contribution n'est pas obligatoire, la commune de résidence peut participer aux frais de fonctionnement de l'établissement sans que cette participation puisse excéder par élève le montant de la contribution tel que fixé par l'alinéa suivant.</p> <p>« Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune</p>	<p>« En conséquence, cette contribution revêt le caractère d'une dépense obligatoire lorsque la commune de résidence ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaires à la scolarisation de l'élève concerné dans son école publique ou lorsque la fréquentation par celui-ci d'une école située sur le territoire d'une autre commune que celle où il est réputé résider trouve son origine dans des contraintes liées :</p> <p>« 1° Aux obligations professionnelles des parents, lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ;</p> <p>« 2° A l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;</p> <p>« 3° A des raisons médicales.</p> <p>« Lorsque la contribution n'est pas obligatoire, la commune de résidence peut participer aux frais de fonctionnement de l'établissement sans que cette participation puisse excéder par élève le montant de la contribution tel que fixé à l'alinéa suivant.</p> <p>« Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Art. L. 442-9 - L'article L. 212-8 du présent code, à l'exception de son premier alinéa, et l'article L. 216-8 du présent code ne</p>		<p>scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil, sans que le montant de la contribution par élève puisse être supérieur au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence l'élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques. En l'absence d'école publique, la contribution par élève mise à la charge de chaque commune est égale au coût moyen des classes élémentaires publiques du département.</p>	<p>scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil, sans que le montant de la contribution par élève puisse être supérieur au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence l'élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques. En l'absence d'école publique, la contribution par élève mise à la charge de chaque commune est égale au coût moyen des classes élémentaires publiques du département. »</p>
		<p>« Art. L. 442-5-2. - Lorsqu'elle est obligatoire, la contribution aux dépenses de fonctionnement des classes sous contrat des établissements du premier degré est, en cas de litige, fixée par le représentant de l'État dans le département qui statue dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle il a été saisi par la plus diligente des parties. » ;</p>	<p>Article 2</p> <p>Dans la même section 3, il est inséré un article L. 442-5-2 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 442-5-2. - Lorsqu'elle est obligatoire, la contribution aux dépenses de fonctionnement des classes élémentaires sous contrat d'association des établissements privés du premier degré est, en cas de litige, fixée par le représentant de l'État dans le département qui statue dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle il a été saisi par la plus diligente des parties. »</p>
		<p>II. - Le premier alinéa de l'article L. 442-9 est supprimé.</p>	<p>Article 3</p> <p>I. Le premier alinéa de l'article L. 442-9 du même code est supprimé.</p>

Texte en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Conclusions de la commission —
<p>sont pas applicables aux classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés.</p> <p>.....</p> <p>Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales</p> <p>Art. 89. - Les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation sont applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association.</p> <p>La contribution par élève mise à la charge de chaque commune ne peut être supérieure, pour un élève scolarisé dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune, au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence ce même élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques ou, en l'absence d'école publique, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département.</p>	<p>Article unique</p> <p>Le premier alinéa de l'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Ces contributions sont toutefois facultatives lorsque la commune dispose d'une capacité d'accueil permettant la scolarisation des enfants concernés au sens de l'article L. 212-8 du code de l'éducation. »</p>	<p>Article 2</p> <p>L'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est abrogé.</p>	<p>II. L'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est abrogé.</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
—	—	—	—
Code de l'éducation			
Livre II : L'administration de l'éducation			
Titre I^{er} : La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales			
Chapitre II : Les compétences des communes			
Section 1 : Ecoles et classes élémentaires et maternelles			
.....			
Article L. 212-8 <i>Voir annexe</i>			