



## LA GUERRE SCOLAIRE N'AURA PAS LIEU

### Bilan d'application de la « loi Carle » du 28 octobre 2009

*Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois*

**Rapport présenté par MM. Jacques-Bernard Magner et Jacques Legendre, sénateurs**

Rapport n° 695 (2013-2014)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, présidée par M. David Assouline (Soc-Paris) et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, présidée par Mme Marie-Christine Blandin (Ecolo-Nord), se sont réunies le mardi 8 juillet 2014 et ont examiné le rapport de MM. Jacques-Bernard Magner (Soc-Puy-de-Dôme) et Jacques Legendre (UMP-Nord) sur **l'application de la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009** 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.**

#### ***1 – Un dispositif législatif très ciblé pour réduire l'insécurité juridique pour les communes et les établissements privés***

##### **1 - Une prise en charge des élèves non-résidents dans les écoles privées par voie d'accord jusqu'en 2004**

La loi Debré du 31 décembre 1959 a imposé l'obligation générale d'une prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

La loi Chevènement du 25 janvier 1985 a abordé pour la première fois le cas des élèves non-résidents inscrits dans une école privée. Elle a écarté une transposition intégrale du régime valable entre deux écoles publiques et a renvoyé le règlement de la répartition des dépenses de fonctionnement à un accord entre les communes d'accueil et de résidence. Aucune procédure de règlement des différends n'était prévue en cas de désaccord entre les communes. La jurisprudence administrative en avait déduit que ne pesait sur la commune de résidence aucune obligation de

financement des élèves inscrits dans une école privée d'une autre commune (CE, Ass, 25 octobre 1991, *Syndicat national de l'enseignement chrétien CFTC*).

##### **2 – Un régime juridique ambigu et contesté de 2004 à 2009**

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, issu d'un amendement du sénateur Charasse, a provoqué une rupture du régime conventionnel amiable antérieur en transposant les règles valables pour les élèves non-résidents inscrits dans une école publique au cas des classes élémentaires privées sous contrat d'association. À défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, il a confié au préfet le soin de fixer la contribution de chacune des communes, de résidence et d'accueil, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN).

Cependant, cet article ne reprenait pas explicitement la définition des dépenses obligatoires et se contentait de poser une obligation générale de financement. Dans une interprétation maximaliste, il pouvait signifier que le forfait communal était dû par les communes de résidence pour tous les élèves scolarisés dans une école privée sous contrat d'association située dans une autre commune. Aucune restriction, ni à l'absence de capacités d'accueil dans des écoles publiques de la commune de résidence, ni à la démonstration apportée par les parents d'une contrainte familiale n'était requise, contrairement à ce qu'imposait l'article L. 212-8 du code de l'éducation dans le cas des élèves non-résidents dans les écoles publiques.

L'Association des maires de France (AMF) s'était fortement opposée, comme l'Association des maires ruraux de France (AMRF), à la participation systématique de la commune d'accueil. Un accord a été trouvé en 2006 entre l'AMF, le ministère de l'intérieur, le ministère de l'éducation nationale et le secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC). Un relevé de conclusions du 16 mai 2006 a été diffusé aux préfets : il proposait comme solution de compromis de transposer au cas des élèves non-résidents dans une école privée l'intégralité des conditions posées dans le cas des écoles publiques.

Cette solution de compromis pouvait paraître fragile. Certains tribunaux administratifs saisis au contentieux ont pu estimer que l'obligation de financement était générale. Ainsi, un arrêt du tribunal administratif de Dijon de 28 février 2008, Préfète de Saône-et-Loire c/Commune de Sémur-en-Brionnais a confirmé l'asymétrie entre les élèves non-résidents scolarisés dans le public et le privé sous contrat d'association.

### 3 – Le principe de parité comme fondement de la loi de 2009

Les maires demeuraient donc, jusqu'à fin 2009, dans une certaine incertitude juridique sur la nature et la portée de leurs obligations. La loi Carle du 28 octobre 2009 visait essentiellement à consolider le compromis atteint en 2006 et à accroître la sécurité juridique pour toutes les parties.

Elle comprend trois articles. Le cœur du dispositif est inséré dans l'article premier, tandis que l'article 2 prévoit une voie de règlement des litiges par le préfet et que l'article 3 abroge les dispositions préexistantes sur le même sujet. Le nouvel article L. 442-5-1 inséré dans le code de l'éducation institue un régime juridique propre au financement de la scolarisation des élèves non-résidents dans des écoles élémentaires privées, distinct mais analogue à celui valable pour l'enseignement public.

Le principe central régissant le financement à la charge de la commune de résidence est que sa contribution ne constitue une dépense obligatoire que lorsqu'une contribution similaire aurait été due au titre de la scolarisation d'un élève dans une école publique de la commune d'accueil.

En conséquence, la contribution de la commune de résidence n'est obligatoire que dans quatre cas limitativement énumérés :

- l'absence de capacités d'accueil suffisantes dans une école publique de la commune de résidence ;
- les contraintes dues aux obligations professionnelles des parents, lorsque la commune de résidence n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ;
- l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la commune d'accueil ;
- l'existence de raisons médicales.

## ***II – Un apaisement certain du climat local, malgré des divergences d'interprétation***

### **1 – La définition des capacités d'accueil de la commune de résidence**

La définition exacte des capacités d'accueil conditionne partiellement l'obligation de financement et la portée concrète de la loi Carle sur le terrain, notamment en zone rurale. Plus une définition large est retenue, plus le nombre de communes sortant du champ d'application de la loi est important. Deux problèmes se posent : celui du périmètre géographique retenu et celui de la définition du nombre d'élèves par classe au sein du périmètre défini.

Le seul texte d'application prévu par la loi Carle est le décret déterminant les modalités de prise en compte des regroupements pédagogiques inter-communaux (RPI). Le gouvernement, après avis du Conseil d'État, a publié le décret n° 2010-1348 du 9 novembre 2010 qui rend pleinement applicable l'ensemble des dispositions de la loi.

La solution retenue dans ce décret vise à gommer l'asymétrie dans la prise en compte de l'intercommunalité entre les cas de l'enseignement public et de l'enseignement privé. Le nouvel article D. 442-44-1 du code de l'éducation prévoit en effet que ne sont pris en compte dans l'appréciation des capacités d'accueil que les RPI organisés dans le cadre d'un EPCI à compétence scolaire dont la commune de résidence est membre. Est donc reprise dans le décret pour le privé, la solution retenue dans la loi pour le public.

À la date du décret, les RPI concernaient environ 15 000 communes et 11 % des élèves. La moitié environ des RPI étaient adossés à un EPCI, mais l'autre moitié ne touchait qu'un peu plus de 3 % des élèves, ce qui paraissait un effectif trop faible pour rigidifier le statut juridique des RPI, qui ne repose aujourd'hui que sur une circulaire ministérielle de 2003.

Les avis sont très partagés sur la question de savoir si ce décret respecte la volonté du législateur. Les associations de maires contestent le décret. Elles sont favorables à une prise en compte de tous les RPI et pas seulement de ceux qui sont adossés à un EPCI. Certains estiment à l'inverse que le principe de parité doit l'emporter, par cohérence avec l'objet même de la loi Carle. C'est la position du Conseil d'État dans son avis du 6 juillet 2010.

Après avoir déterminé le périmètre géographique de la zone de résidence, il reste à apprécier la capacité d'accueil effective dans les classes inscrites dans ce périmètre.

Faut-il se caler sur le seuil d'ouverture ou de fermeture des classes ? Certains inspecteurs d'académie - directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) n'ont pas défini de seuils fixes d'ouverture et de fermeture. Lorsqu'ils l'ont fait, les seuils varient entre 20 et 25 élèves avec de grandes variations par zones, pour tenir compte de la viabilité du tissu scolaire ou des contraintes géographiques spécifiques, notamment en zone de montagne.

De façon générale, au-delà de l'application de la loi Carle, les associations d'élus souhaitent plus de clarté et de lisibilité dans la définition des seuils d'ouverture et de fermeture des classes.

### **2 – Les modalités de calcul de la contribution financière obligatoire**

Le calcul exact de la participation financière est un sujet complexe, largement laissé ouvert par la loi Carle, même conjuguée avec les autres dispositions du code de l'éducation. Les préfetures interrogent fréquemment la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur à ce propos. En tout état de cause ne doivent être prises en compte que les dépenses de fonctionnement liées à l'activité scolaire.

Tant que le Conseil d'État n'est pas saisi de contentieux liés aux forfaits dus au titre de la loi Carle, il faut extrapoler à partir de ses décisions sur le calcul du forfait de base pour les élèves résidents et de la contribution due au titre d'élèves non-résidents scolarisés dans une école publique. Les lignes directrices posées par la circulaire dédiée n° 2012-025 du 15 février 2012 reprennent et explicitent la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État en la matière.

La loi Carle fixe également un plafond de contribution équivalent au coût moyen de l'élève d'une école publique de la commune de résidence.

### **3 – Un constat consensuel d'apaisement et des demandes d'éclaircissements**

Les associations de maires, comme les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale, les parents d'élèves de l'enseignement libre (UNAPEL), le secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC) et les inspections générales de l'éducation nationale (IGEN) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) constatent que sur le terrain les relations sont apaisées et que les tensions antérieures se sont largement dissipées.

Le nombre de contentieux est extrêmement faible. L'action positive des préfets et des sous-préfets, qui ont

réalisé un travail important de médiation en amont, doit être saluée à cet égard. La possibilité de recourir à la procédure de mandatement d'office a été très efficace.

Même s'il n'existe aucune statistique précise qui renseigne sur le nombre d'élèves entrant dans le champ du dispositif, vos rapporteurs ont pu s'appuyer sur les estimations de la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale. Il en résulte que peu d'élèves sont concernés par la loi Carle et que les flux financiers générés sont d'autant plus difficiles à repérer qu'ils sont d'ampleur marginale.

Le ministère de l'éducation nationale estime au final que 30 000 élèves seulement rentrent dans le champ de la loi Carle. Il estime le forfait communal moyen à 550 euros par élève, d'où une estimation financière maximale des flux qui pourraient être générés par l'application de la loi de 2009 à 16,5 millions d'euros.

Enfin, vos rapporteurs reprennent à leur compte les interrogations des maires sur l'effet des déménagements en cours d'année. Les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale développent des interprétations contradictoires, l'un écartant pour la nouvelle commune de résidence toute obligation de financement, l'autre la retenant au contraire. Une clarification est nécessaire, ainsi que sur les modalités de prise en compte des fratries.



#### **Commission pour le contrôle de l'application des lois**

<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>



Président  
David ASSOULINE  
Sénateur (Soc, Paris)



Rapporteur  
Jacques-Bernard MAGNER  
Sénateur (Soc, Puy-de-Dôme)



Rapporteur  
Jacques LEGENDRE  
Sénateur (UMP, Nord)