

FINANCEMENT DES ÉCOLES PRIVÉES

Appliquez la loi Carle de manière rétroactive

L'ESSENTIEL

■ Poids financier

Si aujourd'hui les règles du financement des écoles privées sont clarifiées, l'état antérieur à la loi Carle de 2009 et à l'interprétation du Conseil d'Etat de 2010 était plus incertain et il faisait souvent supporter un poids financier important pour des communes qui n'en avaient pas les moyens.

■ Contributions indues

En vertu d'une ligne jurisprudentielle qui se confirme, une commune peut dorénavant refuser de contribuer au financement d'une école privée située hors de son territoire si elle justifie d'une capacité d'accueil suffisante dans ses écoles publiques, quand bien même la demande de financement se rattacherait à des années scolaires antérieures à 2009.

UNE ANALYSE DE

Josselyn AUBERT et Benjamin VINCENS-BOUGUEREAU
cabinet d'avocats Philippe Petit et associés

Le juge administratif vient de faire une première application pratique des principes fondamentaux (1) dégagés par le Conseil d'Etat dans son récent arrêt « Association des maires ruraux de France » (2). Dans cette décision importante obtenue par les avocats de l'AMRE, la Haute juridiction a considéré que les règles issues de la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 [dite loi Carle], qui permettent à une commune d'opposer sa capacité d'accueil à une demande de contribution émanant d'un établissement privé situé hors de son territoire, trouvaient à s'appliquer avant même l'adoption de cette loi.

Il s'agit là d'un renversement de l'équilibre entre deux grands principes juridiques relatifs au fonctionnement de l'enseignement. En effet, au-delà du débat politique qu'il entraîne nécessairement, le financement, par les communes, des écoles privées sous contrat d'association, appelle la conciliation délicate de deux principes de notre droit: celui de la liberté de choix de l'enseignement et celui de la parité entre l'enseignement pu-

blic et l'enseignement privé. Le principe de parité entre l'enseignement public et l'enseignement privé est aujourd'hui posé par l'article R. 442-44 du Code de l'éducation. Il est simple: la commune de résidence d'un enfant scolarisé dans une école privée sous contrat d'association est tenue de participer financièrement aux frais de scolarisation de cet enfant, à hauteur des dépenses de fonctionnement matériel qui seraient exposées par la commune si l'enfant était scolarisé dans une de ses écoles publiques.

Ce principe de parité doit s'accommoder du principe de la liberté de l'enseignement qui consiste pour les parents à choisir librement de scolariser leurs enfants dans des établissements publics ou dans des établissements privés, sans que les communes aient leur mot

à dire sur ce choix.

À NOTER

La commune de résidence d'un enfant scolarisé dans une école privée sous contrat d'association est tenue de participer aux frais de scolarisation à hauteur des dépenses qui seraient exposées si l'enfant était scolarisé dans une de ses écoles publiques.

Si aujourd'hui les règles du financement des écoles privées sont clarifiées, l'état antérieur à la loi Carle de 2009 et à l'interprétation du Conseil d'Etat de 2010 était plus incertain et il faisait souvent supporter

un poids financier important pour des communes qui n'en avaient pas les moyens.

I. Avant la loi Carle: un régime ambigu

Avant l'entrée en vigueur de la loi Carle du 28 octobre 2009, l'article 89 de la Loi Raffarin du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (3) prévoyait que « 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 concer-

RÉFÉRENCES

- Code de l'éducation, art. R. 442-44.
- Loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009, JO du 29 oct. 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.
- Décret n° 2010-1348 du 9 novembre 2010, JO du 11 nov., fixant les conditions de prise en charge des dépenses obligatoires des communes participant à un regroupement pédagogique intercommunal en application de l'article L. 442-5-1 du Code de l'éducation.

nant les classes des écoles privées sous contrat d'association.»

Ces trois alinéas, toujours en vigueur, prévoient les modalités de répartition entre les communes de résidence et les communes d'accueil des dépenses de fonctionnement des écoles publiques lorsque celles-ci reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune que celle d'accueil. Toutefois, ce fameux article 89 (abrogé par la loi Carle), s'il permettait effectivement de déterminer les modalités de financement des écoles privées

sous contrat d'association par parallélisme avec ce qui s'appliquait au financement des écoles publiques, semblait exclure clairement l'application du quatrième alinéa de l'article L. 212-8 qui permet précisément à une commune d'opposer sa capacité d'accueil à une demande de financement émanant d'une commune voisine.

Ainsi, cela pouvait laisser croire que la commune de résidence d'un enfant était toujours contrainte, sans condition aucune, de contribuer au fonctionnement de l'école privée située hors de son territoire dans laquelle cet enfant était scolarisé. Telle était l'application qu'en faisait systématiquement le juge administratif, depuis longtemps demandée par l'Association des maires ruraux de France, implique donc qu'avant même la loi Carle, les communes de résidence n'avaient nullement l'obligation de contribuer au fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association dès lors qu'elles disposaient d'une capacité d'accueil suffisante dans leurs écoles publiques.

Cette solution était attendue par les communes rurales, qui se sont vues réclamer par des écoles privées, devant le juge administratif, des sommes importantes pour la scolarisation d'enfants dans l'enseignement privé, alors même qu'elles avaient lourdement investi pour leurs écoles publiques. Ainsi, grâce à l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat, une commune peut dorénavant légalement refuser de contribuer au financement d'une école privée situé hors de

Cela conduisait à dire qu'une commune de résidence pouvait valablement refuser de contribuer au fonctionnement d'une école publique située hors de son territoire dès lors qu'elle disposait d'une capacité d'accueil suffisante dans ses propres écoles publiques, alors qu'elle ne pouvait pas opposer la capacité d'accueil pour refuser de contribuer au fonctionnement d'une école privée située dans une commune voisine.

C'était donc clairement un déséquilibre juridique qui se faisait en faveur du principe de la liberté d'enseignement et au détriment du principe de parité de traitement des écoles publiques et privées.

II. Nouvel équilibre juridique

Saisi d'un recours contre la circulaire du 27 août 2007 (5), le Conseil d'Etat a considéré que la combinaison de l'article 89 modifié de la loi du 13 août 2004, des articles du Code de l'éducation L. 212-8 et L. 442-5 (définissant le principe de parité), dans leur rédaction antérieure à la loi Carle, « n'implique pas de différence dans les conditions de financement par les communes de résidence des écoles situées hors de leur territoire selon qu'elles sont publiques ou privées » et « implique notamment que les capacités d'accueil des établissements scolaires de la commune de résidence soient prises en compte pour les élèves admis dans des établissements tant publics que privés d'une autre commune ».

Cette interprétation logique du juge administratif, depuis longtemps demandée par l'Association des maires ruraux de France, implique donc qu'avant même la loi Carle, les communes de résidence n'avaient nullement l'obligation de contribuer au fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association dès lors qu'elles disposaient d'une capacité d'accueil suffisante dans leurs écoles publiques.

Cette solution était attendue par les communes rurales, qui se sont vues réclamer par des écoles privées, devant le juge administratif, des sommes importantes pour la scolarisation d'enfants dans l'enseignement privé, alors même qu'elles avaient lourdement investi pour leurs écoles publiques.

Ainsi, grâce à l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat, une commune peut dorénavant légalement refuser de contribuer au financement d'une école privée situé hors de

son territoire si elle justifie d'une capacité d'accueil suffisante dans ses écoles publiques, quand bien même la demande de financement se rattacherait à des années scolaires antérieures à 2009.

Sans aller jusqu'à parler de revirement de jurisprudence (le Conseil d'Etat n'ayant jamais été saisi de ce point précis jusqu'ici), il s'agit bien, en revanche, d'un nouvel équilibre juridique qui fait désormais primer le principe de parité entre écoles publiques et privées quant à leurs conditions de financement.

III. Une clarification qui ne met pas fin aux débats

La loi Carle 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 est venue clarifier ce régime juridique de financement des écoles privées. Elle prévoit clairement que la commune de résidence peut ne pas

À NOTER
La commune de résidence est obligée de financer la scolarisation d'enfants dans un établissement privé du premier degré sous contrat d'association simple situé sur son territoire.

participer aux frais de scolarisation si l'enfant est scolarisé dans une école privée située en dehors du territoire de la commune, alors que la commune dispose d'une capacité d'accueil suffisante dans une école publique pour accueillir l'enfant et ce, excepter trois cas.

Ainsi, aux termes de l'article L. 442-5-1 du Code de l'éducation, la commune de résidence est aujourd'hui obligée de financer la scolarisation d'enfants dans les classes élémentaires – maternelles ou enfantines (6) – d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association simple (7) dans plusieurs cas :

(1) TA Limoges 12 juill. 2010 et TA Orléans 14 oct. 2010, OGEF de Clamecy, lire « La Gazette » 22 nov. 2010, p. 55.

(2) CE 2 juin 2010, n° 310402.

(3) Modifié par la loi n° 2005-380 du 24 avril 2005 relative au développement des territoires ruraux.

(4) Circulaire n° 2005-206 du 2 décembre 2005 annulée par décision du CE du 4 juin 2007.

(5) Circulaire n° 2007-142.

(6) CE 31 mai 1985, min. Education nationale c/ Assoc. éducation populaire école Notre-Dame d'Arc-lès-Gray, req. n° 55925.

(7) Code de l'éducation, art. L. 442-12.

- ■ ■ - lorsque l'enfant réside sur son territoire et est inscrit dans une école privée située sur son territoire;
- lorsque l'enfant réside sur son territoire mais est scolarisé dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune, à la condition que la commune de résidence ne dispose pas de la capacité d'accueil dans ses écoles publiques;
- si la scolarisation dans une école privée hors de la commune de résidence est justifiée par un des motifs légaux dérogatoires, sans que la commune ait à donner son accord (obligations professionnelles des parents, lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants; inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la commune d'accueil; raisons médicales). Par ailleurs, une commune peut également décider librement de participer aux dépenses de fonctionnement d'un établissement privé mais, dans ce cas, il ne faut pas que la contribution soit supérieure au montant qui serait dû si la contribution au financement était obligatoire.

S'agissant du cas particulier des classes maternelles, la commune de résidence est tenue de participer aux dépenses de fonctionnement matériel des classes privées dès lors qu'elle a donné son accord à la conclusion du contrat d'association passé entre l'établissement et l'Etat. A ce titre, le Conseil d'Etat considère que cet accord, donné par la commune, ne se présume pas et qu'il doit expressément résulter d'une délibération du conseil municipal et non d'un simple arrêté du maire (9).

Si certains tribunaux ont jugé qu'une simple habitude pouvait valoir accord de la commune, cette position isolée paraît juridiquement plus douteuse. En tout état de cause, si la commune peut donner son accord, elle peut aussi décider librement de ne plus prendre en charge les dépenses de fonctionnement de ces classes maternelles à chaque échéance du contrat d'association.

La loi Carle a donc expressément pris le parti de rétablir l'équilibre en faveur du principe de parité entre l'enseignement privé et l'enseignement public. C'était d'ailleurs clairement l'ambition du législateur qui, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, précisait que son objet était «de mettre

À NOTER

Une commune peut également décider librement de participer aux dépenses de fonctionnement d'un établissement privé mais, dans ce cas, il ne faut pas que la contribution soit supérieure au montant qui serait dû si la contribution au financement était obligatoire.

fin à cet état d'insécurité juridique en clarifiant les règles applicables pour le financement des écoles primaires privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves

domiciliés dans une commune et en consacrant l'exigence de la parité qui a permis d'apaiser dans notre République la question scolaire».

Ainsi, pour les années scolaires antérieures ou postérieures à l'entrée en vigueur de la loi Carle en 2009, une commune peut refuser de contribuer au fonctionnement d'une école privée sous contrat, située hors de son territoire, dans laquelle est scolarisé un enfant résidant sur son territoire, dès lors qu'elle dis-

pose d'une capacité suffisante pour accueillir cet enfant dans ses écoles publiques.

IV. Les regroupements pédagogiques intercommunaux

Si la situation semblait réglée par la loi Carle, l'application du nouveau décret n° 2010-1348 du 9 novembre 2010 fixant les conditions de prise en charge des dépenses obligatoires des communes participant à un regroupement pédagogique intercommunal risque de relancer les difficultés. En effet, ce décret prévoit que la capacité d'accueil des écoles publiques d'un regroupement pédagogique intercommunal, dont relève la commune de résidence, ne pourrait être opposée à la demande de contribution au fonctionnement que dans la mesure où ce regroupement serait organisé dans le cadre d'un établissement public de coopération intercommunale auquel les compétences écoles ont été transférées (10)... à peine ouverte la porte commence déjà à se refermer. ■

(9) CE 21 nov. 1986, min. Education nationale req. n° 60172.

(10) lire sur le site du Courrier des maires: www.courrierdesmaires.fr/actualite/france-actu-21861.html
lire sur le site de la Gazette: www.lagazette.fr/49590/