Compte rendu

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales

Mercredi 3 juin 2009

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 54

Présidence de M. Pierre Méhaignerie Président

– Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, 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 (n° 1319) *(M. Frédéric Reiss, rapporteur)* 2

**COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES**

Mercredi 3 juin 2009

La séance est ouverte à onze heures.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission)

*La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales examine, sur le rapport de **M. Frédéric Reiss**, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, 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 (n° 1621).*

M. Frédéric Reiss, rapporteur. Si le texte de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est, contrairement à son titre, assez court, ses conséquences sont, elles, très importantes.

Son objectif est simple : mettre fin à un feuilleton juridique et politique qui n'a que trop duré depuis l'adoption de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et à l'insécurité juridique qui en résulte.

Le dispositif proposé est donc une solution de compromis, acceptée par tous les acteurs concernés que j'ai pu rencontrer, et qui s'inscrit dans la philosophie de la loi Debré de 1959 : il reprend en effet la procédure prévue dans la même situation pour un élève accueilli dans une école publique, tout en respectant les spécificités de l'enseignement privé sous contrat.

Il ressort des auditions auxquelles j'ai procédé – avec l'APEL, le secrétariat général de l'enseignement catholique, le Comité national d'action laïque (CNAL), l'association des maires ruraux, l'association des maires de France – une volonté commune d'aboutir à un texte applicable dès la rentrée.

Il existait, avant l'adoption de l'article 89, une situation de déséquilibre au détriment de l'enseignement privé : en effet, si la loi Debré dispose clairement 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* », aucun dispositif n'était prévu pour la prise en charge des frais de fonctionnement liés à la scolarisation dans un établissement privé d'un élève ne résidant pas dans la commune d'accueil – alors même qu'un tel dispositif existe pour les élèves scolarisés dans une école publique hors de leur commune de résidence : c'est l'article L. 212-8 du code de l'éducation.

L'article 89 remédiait à cette situation en prévoyant d'appliquer en partie au privé la procédure prévue pour le public. Il a toutefois donné lieu à des applications divergentes, certains considérant que la commune de résidence devait financer l'établissement privé en toutes circonstances, d'autres estimant que l'accord préalable du maire devait être recueilli avant tout financement.

Des conflits ont éclaté entre communes de résidence et établissements privés, allant parfois jusqu'au

contentieux, lequel a donné lieu à des décisions contradictoires de la part des tribunaux administratifs. Aujourd'hui encore, entre dix et vingt cas sont en attente de jugement.

Pour y remédier, une circulaire de 2005 prévoyait une lecture combinée de l'article 89 avec le principe de parité posé par l'article L. 442-5 du code de l'éducation, mais elle a été annulée par le Conseil d'État le 4 juin 2007 sans que ce dernier se soit prononcé sur le fond de l'affaire. Une autre circulaire, reprenant l'essentiel du dispositif, a donc été publiée le 27 août 2007. Entre-temps, un relevé de conclusions avait été élaboré sous l'égide du ministère de l'intérieur. Prenant acte des divergences entre l'Association des maires de France et le Secrétariat général de l'enseignement catholique sur l'interprétation de l'article 89, il indiquait qu'en attendant la décision du Conseil d'État – lequel, à ce jour, ne s'est toujours pas prononcé sur le fond –, l'article 89 serait appliqué selon les principes posés par la circulaire.

L'incertitude juridique persiste donc aujourd'hui, ce qui ne peut satisfaire personne : les maires ignorent la portée exacte de leurs obligations légales, tandis que les établissements privés sous contrat d'association sont dans l'impossibilité de prévoir les financements dont ils bénéficieront.

Si l'on a pu croire pendant un temps que les circulaires permettraient de garantir une sécurité juridique, force est de constater que ce n'est pas le cas et qu'une intervention du législateur est aujourd'hui nécessaire. Tel est le sens de cette proposition de loi, qui se contente d'inscrire dans le code de l'éducation la solution de compromis retenue en 2007.

En conséquence, le régime de prise en charge par la commune de résidence des frais de fonctionnement liés à un élève accueilli dans une école privée est calqué sur celui de la prise en charge d'un élève par une école publique d'une autre commune.

Ainsi, la commune de résidence peut être tenue de verser une contribution dans quatre cas : en l'absence de capacité d'accueil dans la commune de résidence ; s'il est nécessaire de scolariser l'enfant dans une autre commune en 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 ; s'il faut scolariser l'enfant dans une autre commune pour des raisons médicales ; et enfin en cas de scolarisation d'un frère ou d'une sœur dans la commune d'accueil. Les dérogations prévues sont donc strictement celles prévues pour le public.

Parallèles, ces régimes sont néanmoins autonomes : n'est ainsi pas reprise, dans le régime applicable aux écoles privées, l'autorisation préalable du maire de la commune de résidence. Une telle disposition serait contraire à la Constitution, car elle subordonnerait l'exercice effectif d'une liberté publique à l'accord préalable d'une autorité locale.

Le Sénat a légèrement modifié la proposition de loi initiale en prévoyant que la capacité d'accueil de la commune puisse être évaluée sur le territoire du regroupement pédagogique intercommunal – RPI – auquel elle participe. Cela me semble une bonne idée, sous réserve de ne prendre en compte que les RPI adossés à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Cette condition est indispensable tant pour des raisons juridiques que par respect du principe d'égalité de traitement entre public et privé.

Par ailleurs, pour s'assurer d'une application effective de la loi, l'article 2 prévoit qu'en cas de désaccord entre les parties, le préfet intervient dans un délai de trois mois.

Quant aux règles de calcul du montant dû par les communes, elles sont aussi clairement précisées.

Pour conclure, je vous propose d'adopter le texte tel qu'il a été transmis par le Sénat. Il s'agit en effet d'une proposition équilibrée, qui devrait mettre un terme à des situations conflictuelles et permettre une cohabitation harmonieuse entre l'école publique et l'école privée sous contrat.

M. Alain Marc. Je me réjouis qu'une solution soit trouvée à cette situation d'insécurité juridique. Mais pourquoi exiger que le RPI soit adossé à un EPCI ? Ce n'est pas le cas de tous ces regroupements.

Par ailleurs, quand une commune rurale n'a pas d'école mais bénéficie d'une démographie dynamique, il arrive que de nombreux enfants y vivent, tout en étant scolarisés dans une autre commune. Dès lors, le maire peut être amené à se poser la question de l'opportunité d'ouvrir à nouveau une classe. Le sujet qui nous occupe a donc également un lien avec la carte scolaire et le rôle joué par l'inspection académique.

Mme Michèle Delaunay. En dépit de sa brièveté, cette proposition de loi exige une analyse très fine pour en comprendre les conséquences. Par rapport à l'application de l'article 89, je note que son adoption entraînera un allégement des charges obligatoires pesant sur les communes de résidence d'enfants scolarisés dans un établissement privé d'une commune voisine.

Sur le plan politique, toutefois, la situation demeure inchangée, puisqu'il y a toujours, pour le maire de la commune de résidence, une obligation de financer. Or, lorsque l'enfant est scolarisé dans une école publique, il existe une cinquième condition, l'accord du maire. Le fait que cet accord ne soit pas requis

pour l'enseignement privé sous contrat va à l'encontre du souci d'équilibre affiché par la loi. C'est donc un point sur lequel il faudra revenir.

Il existe un autre point de discussion : si nous sommes très favorables à l'idée d'examiner les capacités d'accueil à l'échelle d'un RPI, nous ne voyons pas la nécessité de restreindre ce principe aux RPI adossés à un EPCI. Le fait que le RPI ne soit pas un territoire administratif ne nous semble pas constituer une source d'inconstitutionnalité.

Quoi qu'il en soit, le plus important est que l'article 89 soit enfin abrogé.

Mme Marie-Hélène Amiable. L'article 89 est certes supprimé, mais cette suppression est le prétexte à modifier le régime de financement des classes élémentaires sous contrat par les communes de résidence. En outre, confier au préfet le soin de résoudre les litiges nous semble être une remise en cause du principe de libre administration des communes.

Alors que des commissions de dérogation existent pour ce qui concerne les écoles publiques, il ne nous paraît pas normal que les familles puissent placer leurs enfants dans une école privée sans que le maire de la commune qui finance ait donné son avis.

C'est pour ces deux raisons essentielles qui nous voterons contre cette proposition de loi, d'autant qu'elle s'ajoute à une série d'attaques portées contre le service public de l'éducation – avec notamment les suppressions de postes et la remise en cause de l'école maternelle.

M. Yvan Lachaud. Ce texte arrive au bon moment tant certaines situations locales apparaissent inextricables. Mais je me demande pourquoi le Sénat a cru bon d'ajouter la disposition relative aux RPI. En effet, non seulement le RPI n'est pas un territoire administratif de la République, mais il peut se décliner de multiples façons d'un département à l'autre – et même à l'intérieur d'un département. Nous risquons donc de complexifier un texte qui avait l'avantage de rendre enfin claire la législation applicable en ce domaine, en particulier parce qu'il précise les quatre cas dans lesquels la commune de résidence doit apporter sa contribution – j'exclus bien évidemment la possibilité qu'un maire donne son avis sur la scolarisation dans le privé. Même s'il y a urgence à adopter cette proposition de loi, nous devons éviter que cette question du RPI ne soit la source de nouveaux conflits.

M. le rapporteur. Il me semble que nous pouvons tous approuver l'objectif de ce texte, qui est clairement rappelé dans le deuxième alinéa de l'article 1er : « *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.* »

Contrairement à vous, madame Amiable, la disposition prévoyant l'arbitrage du préfet me semble plutôt bienvenue, d'autant que celui-ci devra statuer dans un délai de trois mois. Je vous rassure toutefois : les situations conflictuelles sont relativement peu nombreuses.

J'en viens aux regroupements pédagogiques communaux, qui recouvrent, il est vrai, des réalités très diverses. Ainsi, dans ma circonscription, il existe un RPI associant deux communes, six classes, trois directeurs et cinq écoles. Il fonctionne parfaitement.

Peu de textes font mention des RPI, mais la circulaire du 3 juillet 2003 rappelle les différentes règles qui les régissent. Elle distingue le RPI dispersé, qui rassemble les élèves de plusieurs communes par niveau pédagogique, chaque école gardant son statut juridique et sa direction, et le RPI concentré, lorsque l'ensemble des élèves des communes concernées est scolarisé dans l'école de l'une des communes.

Il existe environ 5 000 RPI, dont une partie seulement est adossée à un EPCI – souvent un syndicat intercommunal à vocation unique dont la seule compétence est la compétence scolaire. Le problème est que les communes ne considèrent les RPI en tant que territoires que lorsqu'il en résulte une situation favorable pour elles ; dans le cas contraire, elles n'y voient que des regroupements à caractère purement pédagogique. Prenons l'exemple de trois communes dont l'une comprend une école privée sous contrat. L'obligation de financement incombe depuis toujours au maire de cette dernière, qui doit financer de la même façon le fonctionnement de l'école publique et de l'école privée. Si les deux autres communes font partie d'un territoire clairement identifié sous forme d'EPCI, tous les élèves des trois communes deviennent résidents, et l'obligation de financer s'applique de la même façon : toutes trois doivent se répartir le financement de la prise en charge des élèves, dans le public comme dans le privé – même si c'est le coût de scolarisation dans le public qui sert de référence.

Dans la mesure où le RPI est une structure fluctuante, les sénateurs ont adopté de façon presque unanime l'amendement du groupe socialiste, sous-amendé par Michel Charasse, et prévoyant qu'un décret fixerait les conditions dans lesquelles les capacités d'accueil pourraient être évaluées à l'échelle d'un RPI. Or pour réduire tout risque de litige, ce décret devra être précis. Si le territoire considéré est celui de l'EPCI compétent en matière scolaire, il appartient alors à ce dernier d'assumer les frais de

fonctionnement liés à la scolarité d'un élève ; dans le cas contraire, la situation de chaque commune est prise en compte, et l'alinéa 2 de l'article 1er s'applique.

Quand Mme Delaunay estime que l'accord du maire doit faire partie des conditions nécessaires pour que la commune de résidence soit tenue de payer, elle me semble faire une lecture sélective de l'article L. 212-8 du code de l'éducation. En effet, le maire peut être consulté, mais il ne l'est pas dans tous les cas. La commune de résidence est tenue de participer aux frais dans les cas où la scolarisation se justifie par les obligations professionnelles des parents, par des raisons médicales ou si un frère ou une sœur est déjà scolarisé dans une autre commune. Ce n'est que quand la capacité d'accueil des établissements scolaires de la commune de résidence permet la scolarisation des enfants concernés que le maire peut être amené à donner son avis.

En ce qui concerne la condition relative à la présence d'un frère ou d'une sœur dans un établissement d'une autre commune, je précise qu'en vertu de l'article R. 212-21, la première inscription du frère ou de la sœur doit elle-même être justifiée par l'appartenance à l'une des trois catégories déjà énoncées.

M. le président Pierre Méhaignerie. Où commencent et où finissent les obligations professionnelles des parents ?

M. le rapporteur. Comme le précise le quatrième alinéa, ces obligations constituent un critère recevable lorsque les parents résident dans une commune qui n'assure pas, directement ou indirectement, la restauration ou la garde des enfants – l'un ou l'autre.

M. le président Pierre Méhaignerie. La scolarisation dans une autre commune est donc justifiée si elle permet aux parents d'accompagner plus facilement leur enfant à l'école ?

M. le rapporteur. Oui : les deux parents doivent seulement prouver qu'ils ne peuvent être présents lors de l'ouverture et de la fermeture de l'école.

M. Pierre Cardo. Si l'on autorise une famille à inscrire un enfant dans l'école privée d'une autre commune parce que la commune de résidence ne propose pas la restauration ou la garde, pourquoi n'est-il précisé nulle part que l'école privée doit elle-même proposer ces prestations ?

M. le rapporteur. Cette précision devra en effet figurer dans le décret. Il conviendra de demander au Gouvernement quelle est sa position sur ce point.

M. Bernard Perrut. Nous évoquons aujourd'hui un sujet très important. Si nous sommes tous attachés à l'école républicaine, nous sommes tout aussi sensibles au principe de la liberté d'enseignement, et donc au respect de la loi Debré.

Je retiens que la proposition de loi doit apporter des solutions concrètes et une sécurité juridique aux acteurs du terrain, maires ou établissements scolaires. Elle est porteuse de clarté, et c'est pourquoi nous la soutiendrons.

Compte tenu des difficultés d'interprétation de l'article 89, il fallait trouver un compromis. Cette proposition de loi répond pleinement aux préoccupations des maires soucieux de préserver le réseau des écoles publiques, notamment en milieu rural.

Le texte soulève toutefois certaines interrogations. Ainsi, s'il est légitime de prévoir des dérogations selon les critères qui ont été rappelés, il convient de les encadrer et de contrôler leur usage. Dans le cas contraire, nous dépasserions l'objectif initial. Il appartiendra aux préfets de faire en sorte que les règles du jeu soient respectées.

En ce qui concerne les RPI, le décret devra en préciser les fondements juridiques : délibération du conseil municipal ou inscription au budget, par exemple. Ou peut-être faudra-t-il se tourner vers l'État et prévoir qu'un RPI n'existe que lorsque l'inspecteur d'académie l'a reconnu. Ainsi, aucune contestation ne sera possible.

M. Alain Néri. Ce texte tente en effet de répondre à certain nombre de questions, sans toutefois y parvenir totalement. Et je préfère pour ma part régler tous les problèmes avant de voter plutôt que de m'en remettre à un futur décret.

Lors de l'établissement de l'école publique par Jules Ferry, la volonté était que chaque village ait son école. Nous devons veiller à ce que dans chaque commune, l'école publique puisse continuer d'accueillir tous les enfants – d'autant que, avec la disparition du service militaire, c'est le seul endroit où ils peuvent apprendre à vivre ensemble.

Or lorsque je vois les différentes dérogations prévues par le texte, je me dis que presque tous les enfants pourraient en bénéficier… Ainsi, jusqu'à quelle heure faudra-t-il prévoir de faire fonctionner les services de garde pour répondre aux besoins professionnels des parents ? Il ne faudrait pas que la journée de travail de l'enfant soit plus longue que celle des parents ! De même, ne sera-t-il pas aisé

d'obtenir un certificat médical ? Enfin, je vois que le rapport évoque, outre l'organisation d'un service de garde ou de restauration, celle d'un service d'assistantes maternelles. Je pensais que les assistantes maternelles relevaient de la compétence des conseils généraux, et non des maires.

M. le rapporteur. Justement : cette disposition a été retirée du texte initial.

M. Alain Néri. J'en viens aux regroupements pédagogiques intercommunaux qui tendent à être réalisés de façon systématique dans les territoires ruraux, où ils rendent des services éminents – notamment les RPI « dispersés », qui permettent de maintenir une école dans chaque commune. Nous n'avons pas d'inquiétude à avoir quant à leur existence administrative, car elle est liée à leur reconnaissance par l'inspection académique. La preuve en est que les enseignants, lorsqu'ils demandent leur mouvement, postulent sur un poste de RPI. À quoi bon, dès lors, s'en remettre à un hypothétique décret ?

M. Marc Bernier. Nos débats montrent que l'interprétation que l'on peut avoir du texte dépend largement de la situation à laquelle on est confronté sur le plan local.

Les dispositions proposées, on l'a dit, constituent une solution de compromis. Mais elles ont l'avantage de clarifier la situation tout en respectant la liberté de choix des parents et le principe de parité entre public et privé.

Toutefois, il convient de veiller à la façon dont seront appliqués les critères auxquels sont soumises les dérogations. En effet, si aucun frein n'est mis à l'inscription d'élèves dans une autre commune que la commune de résidence, et notamment dans une commune centre, on risque de voir les RPI se vider de leurs effectifs, ce qui serait une catastrophe du point de vue de l'aménagement du territoire. Et contrairement à ce que l'on pourrait croire, les écoles privées n'y gagneront pas forcément. Je rappelle qu'un tiers de leurs élèves déjà ne sont pas scolarisés dans la commune de résidence : c'est du moins le cas dans mon département. Il convient donc de veiller à ce que le régime de dérogations soit sans ambiguïté, d'autant que chaque litige mettrait le préfet dans une situation délicate.

M. Yves Durand. Le principe implicitement posé par la loi Debré de 1959 est la parité de traitement entre les écoles publiques et les écoles privées – même si le terme de parité n'est inscrit ni dans la loi, ni dans la Constitution. Or cette parité n'est pas respectée en l'espèce, puisque ce qui, pour le maire, est une faculté dans le cas des classes élémentaires publiques devient une obligation pour les classes élémentaires sous contrat d'association. Je vous renvoie à la deuxième page du rapport : la proposition de loi reprend la formulation des conditions valant pour l'enseignement public, « *à l'exclusion de l'accord du maire, qui ne peut être étendu au privé car cela reviendrait à subordonner l'exercice effectif d'une liberté publique à l'accord préalable d'une autorité locale* ». Or cette liberté publique, la liberté d'enseignement, s'oppose ici à un autre principe constitutionnel fondamental, celui de la libre administration financière des collectivités territoriales. Il y a là un conflit entre deux principes qu'il convient de régler.

L'accord du maire est donc nécessaire, non seulement en application de la Constitution, mais aussi parce que c'est cet accord qui valide l'existence du RPI. C'est pourquoi le groupe socialiste défendra un amendement soumettant le paiement de la contribution par la commune de résidence à la condition que le maire ait donné son accord à la scolarisation de l'enfant hors de sa commune.

Je reconnais que la proposition de loi est motivée par de bonnes intentions, mais l'enfer en est pavé… Je ne voudrais pas que le règlement d'un problème purement financier nous conduise à relancer la guerre scolaire.

M. Benoist Apparu. Nous cherchons en effet à appliquer un principe de parallélisme ou de parité entre le public et le privé, qui non seulement découle de la loi Debré, mais a été largement réaffirmé par les accords Lang-Cloupet de 1992. Or l'amendement du Sénat relatif aux RPI risque d'aller à l'encontre de ce principe. Je suis donc d'accord avec le rapporteur : il est indispensable que le RPI soit adossé à un EPCI. Pourquoi, d'ailleurs, ne pas faire figurer cette précision dans le texte lui-même ?

Il est vrai qu'un vide juridique demeure s'agissant de la définition des RPI et de leurs liens avec les EPCI. Une nouvelle fois, la question de la personnalité morale des écoles primaires françaises est posée.

M. Michel Issindou. Même si la proposition de loi représente un progrès par rapport à l'article 89, nos débats montrent qu'elle est loin de tout clarifier. En effet, tous les cas dans lesquels la contribution de la commune de résidence est obligatoire sont contestables. Vous avez évoqué le problème posé par la situation professionnelle des parents, monsieur le président, mais on pourrait également soulever celui des raisons médicales – on peut s'attendre à ce que toutes les raisons soient invoquées – ou de la scolarisation d'un frère ou d'une sœur – songeons aux familles recomposées.

De nombreuses communes disposant de capacités d'accueil suffisantes dans le public vont donc voir partir certains de leurs enfants vers la commune d'à côté. Dès lors, on peut s'attendre à ce que le maire vérifie avec précaution que l'une des conditions requises est bien remplie, ce qui pourrait conduire à un important contentieux.

Par ailleurs, est-il vraiment envisageable qu'en France, un élève ne puisse, faute de capacités suffisantes, être accueilli par l'école publique de sa commune ? J'espère qu'aucun élève ne peut être contraint, par manque de places, à s'inscrire dans une école privée.

Quant au préfet, il ne sera pas en mesure de rendre des arbitrages. Dès lors, compte tenu des enjeux financiers, il faut nous attendre à des contestations.

M. Patrice Debray. Certains maires de ma circonscription, située en milieu rural, ont refusé de payer pour les élèves scolarisés à l'extérieur de leur commune dans le public, dans la mesure où les communes de résidence disposaient de toutes les capacités d'accueil nécessaires. En revanche, ils étaient obligés de payer pour les établissements privés, souvent situés dans des villes centres. La proposition de loi va-t-elle régler ce problème ?

M. Jean-Frédéric Poisson. Dans ce domaine, il convient d'éviter les règles trop rigides. Et à partir du moment où une marge d'appréciation est laissée au maire, il n'est pas anormal que l'arbitrage du préfet soit requis en cas de conflit.

Dans la mesure où un décret devra préciser certaines dispositions, j'espère que l'Assemblée pourra, le moment venu, exercer son pouvoir de contrôle et examiner de plus près son contenu.

S'agissant des regroupements pédagogiques intercommunaux, je me pose la même question que mes collègues : comment les définir de façon suffisamment rigoureuse pour éviter que n'apparaissent des difficultés d'interprétation encore plus grandes que celles que nous connaissons déjà ? L'idée d'adosser ces RPI aux seuls EPCI disposant de la compétence scolaire pourrait constituer une solution, mais encore faudrait-il le préciser – et je serais d'accord pour le faire par amendement plutôt que par décret, même si cela doit conduire à bousculer le calendrier parlementaire prévu. Il serait dans tous les cas intéressant de connaître la position du Gouvernement.

Enfin, le calcul des frais de fonctionnement doit-il prendre en compte les intérêts des emprunts souscrits pour investissement ? Il n'inclut pas bien sûr le capital lui-même. Une clarification sur ce point est nécessaire.

M. Vincent Descoeur. En tant que maire, j'ai le souvenir d'avoir invalidé des demandes de dérogation pour raisons professionnelles, ne les jugeant pas fondées. Je crains que, désormais, une telle appréciation ne puisse plus être portée, et si c'est le cas, il importe que les possibilités de dérogations soient très encadrées. Évitons d'organiser le déménagement des écoles rurales de périphérie vers les préfectures ou les sous-préfectures.

Dans ma circonscription, les écoles appartenant à un même RPI peuvent parfois être assez éloignées l'une de l'autre. Dès lors, je suis souvent saisi de demandes de dérogations de la part de parents qui veulent éviter que leur enfant en bas âge soit amené à parcourir chaque jour plus de quinze kilomètres. De telles demandes ne sont-elles pas légitimes ?

M. Pierre Cardo. En tant que maire de banlieue, j'ai passé vingt-six ans à me battre contre l'évasion scolaire. Or je constate aujourd'hui, dans ma circonscription, que les deux collèges, dont la capacité d'accueil est de mille élèves, n'en reçoivent qu'un peu plus de 400. Un incident récent, très médiatisé, devrait d'ailleurs conduire à réduire encore le nombre d'inscriptions. Telle est la situation de certaines communes ayant beaucoup de zones urbaines sensibles, alors que celles-ci sont moins concentrées dans les villes voisines.

J'en viens au texte lui-même. À partir du moment où celui-ci prévoit le cas où la scolarisation de l'élève dans une école d'une autre commune est motivée par les obligations professionnelles des parents ainsi que par l'absence de services de restauration et de garde dans la commune de résidence, cela autorise, de fait, les parents à inscrire leurs enfants ailleurs, y compris dans un établissement privé qui ne propose pas ces services. Et comme on ne demande plus l'avis du maire, c'est la porte ouverte à l'évasion scolaire. La dérogation ne doit donc être possible que si la prestation en question est assurée par l'établissement d'accueil.

S'agissant du cas où un frère ou une sœur est déjà scolarisé dans une autre commune, je remarque que le texte ne précise pas dans quel type d'établissement. Compte tenu de l'assouplissement de la carte scolaire, cela signifie que si l'inspection d'académie autorise un élève à s'inscrire dans un collège situé dans une autre commune que celle où il réside, toute la fratrie pourra être scolarisée dans la même commune. Le texte n'est donc pas suffisamment précis.

Dans une ville qui connaît de nombreuses difficultés, les parents ne songent qu'à une chose : inscrire leurs enfants ailleurs. Il en résulte une concentration des difficultés dans certains établissements et un effet de ghettoïsation qui sont catastrophiques.

Enfin, s'agissant des raisons médicales, je vous mets en garde contre les risques liés au communautarisme. Rappelez-vous nos combats relatifs à la nourriture halal. Compte tenu des évolutions que j'observe depuis quelques années, nous risquons d'envoyer ainsi de nombreux élèves dans des

établissements dont nous désapprouvons l'enseignement.

Mme Martine Billard. M. Cardo a raison de le souligner : la loi s'applique sur tout le territoire national, et pas seulement dans les zones rurales. Or sa rédaction me semble comporter des dangers pour l'école publique. En effet, dans les cas où le nombre d'élèves est proche du seuil de fermeture d'une classe, la loi risque de s'appliquer au détriment des écoles publiques et au profit des écoles privées. L'école publique est censée accueillir tout enfant. Pourquoi prévoir qu'elle pourrait « *ne pas disposer des capacités d'accueil nécessaires* » ?

Quant aux critères définis par les alinéas 4 à 6, je préfère que l'on ne s'en remette pas au décret pour les préciser. En particulier, l'absence de services de restauration ou de garde des enfants ne peut constituer une condition valable que si l'école privée de la commune d'accueil organise elle-même ces prestations.

Nous risquons de fragiliser encore plus des communes déjà touchées par la fuite d'une partie de leurs élèves, ce qui serait particulièrement dangereux.

Mme Françoise Guégot. En tant que maire, j'ai présidé pendant de nombreuses années une commission de dérogation. Nous n'avons jamais observé de déficit entre les entrées et les sorties : le système parvient à s'équilibrer, y compris entre public et privé. En revanche, nous étions confrontés à des situations très complexes, liées par exemple à la situation professionnelle des parents ou aux problèmes de garde. À cet égard, il me paraît essentiel de pouvoir regrouper les enfants dans un même établissement. Il convient surtout de tenir compte, de manière juste et équitable, de la situation de chaque famille. Or c'est ce que fait ce texte.

Certains s'interrogent sur les raisons médicales. Mais il existe de nombreuses situations où il est nécessaire d'en tenir compte. C'est le cas notamment quand il s'agit d'intégrer les enfants en situation de handicap : certaines écoles privées ont fait de gros efforts dans ce domaine.

Quant à la condition relative à la garderie et à la restauration, son importance est loin d'être secondaire et elle doit donc être maintenue : la prise en charge d'un enfant pour la journée constitue un problème essentiel, en particulier dans le cas d'une situation familiale complexe – je pense notamment aux familles monoparentales.

Mme Claude Greff. La difficulté provient de la très grande variété des situations que cette proposition de loi recouvre, une variété dont nos débats sont le reflet. C'est pourquoi les questions comptables ne doivent pas être le seul horizon de notre intervention législative.

L'important est de mettre en évidence les responsabilités de chacun. Les maires sont à même de savoir si certaines situations particulières justifient des dérogations. De même, le préfet a son rôle à jouer, comme d'ailleurs l'éducation nationale.

Ce qu'il ne faut surtout pas négliger, c'est l'intérêt de l'enfant et celui de la famille. À cet égard, la proposition de loi me paraît équilibrée, et je la voterai sans état d'âme.

M. Arnaud Robinet. Une des conditions dans lesquelles la contribution de la commune de résidence est obligatoire est le cas où un frère ou une sœur est déjà inscrit dans un établissement scolaire de la même commune. Cette disposition s'applique-t-elle aux enfants « vivant sous le même toit », dans la mesure où les familles recomposées sont désormais nombreuses dans notre société ?

Mme Monique Iborra. Comme de nombreux textes dont nous avons à débattre, cette proposition de loi est examinée dans la précipitation ; vouloir qu'elle s'applique dès septembre, c'est se donner un calendrier très serré. Or son adoption pourra avoir de graves conséquences sur le terrain.

J'aimerais savoir, monsieur le rapporteur, si la FCPE a été auditionnée, et si oui, quel était son avis. Il ne serait pas normal que l'on se contente d'interroger l'APEL et la Fédération de l'enseignement catholique, dont on connaît la position sur ces sujets.

Il peut y avoir un décalage entre ce que nous voulons faire et l'application concrète de ce texte sur le terrain. J'ai peur que ce type de proposition de loi, en apparence anodine, ne conduise, faute d'une concertation suffisante, à rallumer la guerre scolaire.

M. Jacques Grosperrin. Le rapport affirme que l'intervention du préfet a lieu « en cas de litige » et non en cas de « désaccord ». Pouvez-vous préciser cette nuance ?

S'agissant des RPI, le problème est de s'assurer qu'ils seront adossés à un EPCI. Il faut donc soit créer des syndicats intercommunaux à vocation unique, soit donner une existence juridique aux regroupements existants.

Nous devons agir rapidement : l'AMF et les associations de parents d'élèves, du public comme du privé, sont en attente d'une clarification. C'est pourquoi il me semble que nous devons adopter ce projet de loi.

Mme Françoise de Panafieu. Je suis sensible aux objections soulevées par Pierre Cardo. Il me paraît indispensable de prévoir une autorité de contrôle si nous voulons éviter une logique de ghettoïsation. La liberté des parents est une chose, la nécessité d'un contrôle en est une autre. Et dans ce domaine, les mêmes règles devraient prévaloir, que l'enfant soit scolarisé dans le secteur public ou dans le secteur privé. Si le maire ne dispose pas d'un pouvoir de contrôle, nous risquons en outre d'observer de nombreux litiges.

Mme Michèle Delaunay. Comme Mme Greff, je crois que nous ne devons pas nous limiter à une logique comptable, mais également discuter des principes. La liberté d'enseignement en est un, mais cette liberté implique également qu'un enfant puisse être scolarisé dans une école publique de sa commune.

Je constate que ce texte présente des similitudes avec le projet de loi sur l'hôpital : les deux autorisent le transfert des missions vers le secteur privé lorsqu'une carence du service public est constatée…

Quant à l'autorisation du maire, elle est en effet nécessaire : il ne s'agit pas seulement du contrôle, mais aussi de la validation des critères permettant une dérogation.

Enfin, je m'interroge sur la définition de la notion de fratrie.

M. le président Pierre Méhaignerie. Il y a vingt-quatre heures, j'éprouvais les mêmes réserves que certains d'entre vous. J'ai donc essayé de comprendre comment le Sénat était parvenu à adopter à une large majorité un texte consensuel. J'ai également demandé à Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, quel était le sentiment des maires : celui-ci a répondu que tous les problèmes ne seraient pas résolus par cette proposition de loi, mais que son adoption nous permettrait toutefois d'avancer, tout en étant sûrs de faire le moins de dégâts possible. Tel est désormais mon sentiment.

M. le rapporteur. La plupart des questions que vous vous êtes posées, je me les suis posées moi-même. Et mon opinion sur ce dossier a évolué au fil de mes rencontres. À ce sujet, madame Iborra, je précise que je n'ai pas auditionné la FCPE, mais le CNAL, dont la FCPE fait partie.

De nombreuses interventions concernaient l'autorisation donnée par le maire à la scolarisation d'un enfant dans une autre commune. La meilleure réponse est donnée par la décision du Conseil constitutionnel du 13 janvier 1994 : « *si le principe de libre administration des collectivités locales a valeur constitutionnelle, les dispositions que le législateur édicte ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi relative à l'exercice de la liberté de l'enseignement dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire* ».

Je le répète, le dispositif proposé calque la procédure actuellement en vigueur pour l'école publique, laquelle est détaillée dans l'article L. 212-8 du code de l'éducation. En particulier, les dérogations obéissent aux mêmes critères – certes discutables. Je n'ai pas de réponse en ce qui concerne les fratries et les enfants issus de familles recomposées : il conviendra d'interroger le Gouvernement sur ce point en séance publique. Par ailleurs, s'agissant de la condition prévue au cinquième alinéa de l'article 1er, il est exact que le frère ou la sœur déjà scolarisé dans une école de la commune d'accueil peut l'être dans un établissement autre que primaire.

En ce qui concerne l'état de santé, je vous renvoie à l'article R. 212-21 du même code, qui indique précisément les conditions dans lesquelles il peut être invoqué, prévoyant notamment une attestation d'un médecin de santé scolaire ou agréé : il encadre ce motif de dérogation d'une façon assez claire pour éviter les glissements que certains redoutent.

Nous devons éviter tout faux débat : l'objectif du texte est bien de traiter de la même façon le public et le privé.

Comme l'a observé M. Cardo, il n'est nulle part précisé que l'établissement privé d'accueil doit assurer les prestations dont l'absence a justifié la scolarisation de l'enfant dans une autre commune. Mais je rappelle que la contribution aux frais de scolarité n'est due par le maire de la commune de résidence que dans le cas où il la devrait si la scolarisation avait lieu dans une école publique de la commune d'accueil. Une fois de plus, le parallélisme des formes est respecté.

Par ailleurs, de plus en plus nombreux sont les EPCI qui proposent des services périscolaires : dès lors, même en milieu rural, des services de restauration ou de garde sont souvent proposés.

Certains se sont interrogés sur la notion de capacité d'accueil. Comme il est précisé dans la loi, pour justifier de cette capacité, il faut que l'établissement scolaire dispose à la fois des postes d'enseignants et des locaux nécessaires pour accueillir les enfants. Et dans le cas où cette capacité est suffisante, il n'y a aucune raison que la commune de résidence contribue au financement d'une école privée située dans une autre commune.

Comme l'a précisé Marc Bernier, environ un tiers des enfants scolarisés dans le privé ne résident pas

dans la commune où est situé l'établissement.

Le texte précise le mode de calcul de la contribution due par la commune. Celui-ci prend en compte les ressources, ce qui est important pour les communes dotées d'un faible potentiel fiscal. Mais ni les intérêts des emprunts, ni le capital ne sont pris en compte, me semble-t-il, dans le calcul des frais de fonctionnement.

En cas de litige, monsieur Grosperrin, les parties essaient d'abord de trouver une solution. Ce n'est qu'en cas de désaccord persistant que le préfet est saisi pour arbitrage.

J'en viens à la question des RPI. Il est vrai que ceux-ci doivent être reconnus par l'inspection d'académie, mais il n'en demeure pas moins qu'aucun critère objectif ne permet d'en délimiter le territoire. Or la notion de résidence ou de non-résidence doit s'apprécier par rapport au territoire, ce qui ne pose pas de problème dans le cas où le regroupement est adossé à un EPCI. C'est pourquoi il est indispensable, pour éviter toute contestation, que le décret apporte cette précision.

En ce qui concerne l'application de la loi, la commission des affaires sociales a l'habitude de rédiger un rapport d'application dans un délai de six mois après l'adoption d'un projet ou d'une proposition. Nous pourrons donc y revenir à cette occasion.

Quant aux conditions prévues pour permettre une dérogation, il appartiendra aux textes réglementaires de les préciser de façon à ce qu'elles ne soient pas contestables.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles.

Article 1er : *Obligation de financement des classes élémentaires sous contratpar les communes de résidence des élèves*

Sur avis défavorable du rapporteur, la Commission ***rejette*** *l'amendement AC 5 de Mme Marie-Hélène Amiable tendant à supprimer l'article 1er.*

Puis, elle examine l'amendement AC 2 de M. Yvan Lachaud.

M. Yvan Lachaud. Si nous maintenons, sans la préciser, la référence aux RPI, le texte risque, en cas de recours, d'être invalidé par le Conseil constitutionnel. En effet, le regroupement pédagogique intercommunal n'est pas un échelon administratif, et il peut prendre de nombreuses formes différentes.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Sur le terrain, les RPI sont une réalité, même s'il est vrai que les règles qui les régissent sont plutôt floues. C'est pourquoi un décret devra préciser qu'ils doivent être adossés à un EPCI à compétence scolaire – il en existe 2 861 en France. Lorsqu'un tel établissement existe, son président se substitue de plein droit au maire de la commune de résidence pour en assumer les droits et obligations.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle examine l'amendement AC 3 de Mme Michèle Delaunay.

Mme Michèle Delaunay. Nous demandons que le maire de la commune de résidence donne son accord à la scolarisation des enfants dans un établissement privé hors de sa commune, non seulement pour une question de parallélisme des formes, mais aussi pour ne pas donner un chèque en blanc aux familles en ce qui concerne le choix de l'établissement scolaire. Il est en outre essentiel que le maire puisse valider les critères autorisant une dérogation.

Ce qui est en jeu, ce n'est pas la liberté de l'enseignement, mais la simple question du financement.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je vous renvoie à la décision du Conseil constitutionnel que je citais précédemment. Par ailleurs, s'agissant des écoles publiques, le maire ne donne son autorisation que lorsque sa commune, bien qu'ayant la capacité d'accueillir les enfants concernés, a conclu un accord avec la commune d'accueil. Et dans ce cas, rien ne l'empêche de contribuer tout de même aux frais liés à la scolarité.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement AC 4 de Mme Michèle Delaunay.

Mme Michèle Delaunay. Il vise à prévoir le cas où les parents ont changé de résidence entre l'inscription d'un enfant et celle des autres.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le cas peut se présenter, mais reste tout à fait particulier.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle examine l'amendement AC 6 de Mme Marie-Hélène Amiable.

Mme Marie-Hélène Amiable. Il va dans le même sens que l'amendement AC 3.

M. le rapportable. Avis défavorable, pour les mêmes raisons.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 1er sans modification.*

Article 2 : *Règlement des conflits par le préfet*

La Commission examine l'amendement AC 7 de Mme Marie-Hélène Amiable tendant à supprimer l'article 2.

Mme Marie-Hélène Amiable. C'est aux maires qu'il revient de régler les conflits, et non au préfet.

M. le rapporteur. Avis défavorable : cet article est essentiel pour le règlement d'éventuels litiges.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 2 sans modification.*

Article 3 : *Dispositions finales*

*La Commission **adopte**, à l'unanimité, l'article 3 sans modification.*

Mme Michèle Delaunay. J'indique qu'en l'état le groupe SRC ne participera pas au vote sur l'ensemble de la proposition de loi.

*La Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi sans modification*.

La séance est levée à douze heures cinquante.