

Juin 2014



Juris infos n°5



Les informations
juridiques
de la FCPE

Le financement des écoles et des établissements privés

Philippe Bluteau
Avocat à la Cour

*L*a loi Debré de décembre 1959 a posé le principe de parité entre financement des écoles publiques et financement des écoles privées. Pour autant, il existe des limites à ce principe que tout défenseur du service public d'éducation se doit de connaître afin de faire respecter ses droits.

Ce cinquième numéro de Juris infos, de juin 2014, est consacré aux règles de financement des écoles et établissements privés. Sous la forme de questions/réponses, il répond à vos interrogations les plus fréquentes tout en rappelant la législation en vigueur et en illustrant son propos de nombreux exemples issus de la jurisprudence.

Peut-on s'opposer à tout financement des écoles privées par les communes ? Quelles sont les dépenses prises en charge par la commune ? Quelles sont les règles pour les écoles maternelles ? Pour le second degré ? Pour les élèves ne résidant pas sur le territoire de la commune ? Voici quelques-uns des points abordés, l'objectif étant bien entendu de vous apporter les éléments juridiques qui vous permettront d'être vigilants quant à toute dérive possible dans votre commune, votre département ou votre région.

Comme notre projet éducatif le rappelle, seul le service public permet d'assurer l'égalité d'accès de tous les citoyens à la santé, à l'éducation, à la justice, à la culture, aux transports... en tout point du territoire métropolitain et d'outre-mer. Seule l'Ecole publique défend l'intérêt général et non les intérêts particuliers.

Réserver les financements publics à l'Ecole publique, imposer aux collectivités locales réticentes et à l'Etat l'ouverture d'écoles et d'établissements scolaires publics comme le prévoit la loi, telles sont les propositions que nous continuons à défendre.

*Paul RAOULT
Président de la FCPE*

1. PEUT-ON S'OPPOSER À TOUT FINANCEMENT DES ÉCOLES PRIVÉES PAR LES COMMUNES ?

Non. L'article L.442-5 du code de l'éducation prévoit même l'obligation pour les communes de participer financièrement au fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association avec l'Etat, en ces termes : « 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 ». C'est le « principe de parité » entre financement des écoles publiques et financement des écoles privées, posé par la loi Debré de 1959 et nullement contredit depuis.

La loi fixe donc à la fois un plancher et un plafond : puisque la contribution financière des communes au fonctionnement des écoles doit être identique (par élève) entre les deux secteurs privé et public, la contribution de la commune au fonctionnement des écoles privées sous contrat ne pourra être ni inférieure ni supérieure à sa contribution au fonctionnement des écoles publiques. A défaut d'école publique sur le territoire, le coût de référence sera le coût de fonctionnement moyen relatif à l'externat des écoles publiques du département.

Ce principe est répété à l'article R.442-44 du code de l'éducation : « 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'Etat ».

Pour autant, il est interdit aux communes de contribuer davantage aux écoles privées qu'aux écoles publiques. L'article R.442-47 du code de l'éducation pose ainsi clairement qu'« en aucun cas, les avantages consentis par les collectivités publiques pour le fonctionnement des classes sous contrat d'association ne peuvent être proportionnellement supérieurs à ceux consentis par les mêmes collectivités et dans le même domaine aux classes des établissements d'enseignement public correspondants du même ressort territorial ». C'est sur ce fondement que des initiatives communales trop favorables aux écoles privées pourront être contestées devant le tribunal administratif.

2. LORSQUE LES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS SONT CONFESIONNELS, CETTE PARTICIPATION FINANCIÈRE NE VIOLE-T-ELLE PAS LE PRINCIPE DE LAÏCITÉ ?

La loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905 qui interdit à une personne publique, telle que la commune, de subventionner un culte ne peut pas être utilement invoquée (sauf si la commune contribue financièrement aux activités de culte de l'établissement), puisque le principe de parité entre le financement des écoles publiques et le financement des écoles privées est, lui aussi, posé par la loi, donc par une règle de même force juridique, de surcroît plus récente (1959) que la loi de séparation (1905).

Quant au principe constitutionnel de laïcité, qui, lui, a un rang supérieur à la loi, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il n'était pas violé : « le principe de laïcité ne fait pas obstacle à la possibilité pour le législateur de prévoir, sous réserve de fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels, la participation des collectivités publiques au financement du fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement » (CC, décision n°2009-591 DC du 22 octobre 2009).

3. LE PRINCIPE DE PARITÉ S'APPLIQUE-T-IL ÉGALEMENT AUX ÉCOLES MATERNELLES ?

Pas exactement. En ce qui concerne les classes maternelles ou enfantines, en application de l'article R.422-44 du code de l'éducation, la commune siège de l'établissement n'est tenue d'assumer, pour les élèves domiciliés dans la commune et dans les mêmes conditions que pour les classes maternelles ou enfantines publiques, les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat que si elle a donné son accord à la conclusion du contrat d'association.

4. QUELLES SONT LES DÉPENSES DES ÉCOLES PRIVÉES QUI DOIVENT ÊTRE PRISES EN CHARGE ?

La liste des dépenses à prendre en compte pour calculer le montant de la contribution communale aux écoles privées sous contrat d'association s'évalue à

partir des dépenses de fonctionnement relatives à l'externat des écoles publiques correspondantes inscrites dans les comptes de la commune figure en annexe de la circulaire du ministre de l'Education nationale n°2012-025 du 15 février 2012. Cette liste n'est toutefois, comme l'indique la circulaire, pas exclusive, les écoles privées pouvant prétendre identifier des dépenses de fonctionnement prises en charge par la commune au profit des écoles publiques et exiger en conséquence d'obtenir la même contribution. La liste de la circulaire inclut les dépenses relatives :

- à l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement, ce qui inclut outre la classe et des accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs, etc. ;
- 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, etc. ;
- 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, aux dépenses pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des écoles publiques, le Conseil d'Etat considérant que ceci intègre les droits de reprographie d'œuvres protégées (CE, avis, 14 janvier 2003, n°368577) ;
- 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'Education nationale ;
- à la quote-part des services généraux de l'administration communale ou intercommunale nécessaire au fonctionnement des écoles publiques, le Conseil d'Etat ayant considéré que devaient être prises en compte les dépenses « afférentes au secrétariat et à l'administration » (CE, 25 octobre 1991, SNEC-CFTC, n°68523) ;
- au coût des transports pour amener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements (ceci ayant été expressément admis par le juge administratif : CAA Lyon, 30 décembre 2008, Commune de Clermont-

Ferrand, n°05LY02085 et n°05LY02086) ;

- au coût des ATSEM, pour les classes pré-élémentaires pour lesquelles la commune a donné un avis favorable à la conclusion du contrat d'association ou s'est engagée ultérieurement à les financer.

Le Conseil d'Etat considère que toutes les dépenses de la commune en faveur des écoles publiques « ayant été exposées dans le cadre de l'activité scolaire des classes élémentaires » devaient, alors même qu'il ne s'agirait pas de dépenses obligatoires de la commune, être prises en compte pour le calcul de la participation de cette dernière au titre des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association, en l'espèce les dépenses relatives au transport des élèves lors d'activités scolaires, à la médecine scolaire, en plus des dépenses assumées à ce titre par l'Etat, à la rémunération d'intervenants lors des séances d'activités physiques et sportives et aux classes de découverte (CE, 12 octobre 2011, commune de Clermont-Ferrand, n°325846).

5. SOUS QUELLE FORME LA CONTRIBUTION DES COMMUNES EST-ELLE VERSÉE ?

Comme le rappelle la circulaire du 15 février 2012, les communes peuvent soit verser une subvention forfaitaire, soit prendre en charge directement tout ou partie des dépenses sous forme de fourniture de prestations directes, soit payer sur factures, soit combiner ces différentes formes de contribution. De plus, le juge a considéré que la nomenclature comptable utilisée par les communes n'est pas opposable aux établissements privés (CAA Lyon, 30 décembre 2008, Commune de Clermont-Ferrand, n°05LY02085), ce qui signifie qu'une dépense pourra être considérée comme devant être prise en compte dans le forfait communal dès lors qu'elle se rattache aux charges ordinaires d'un établissement, même si elle apparaît, pour les écoles publiques, dans la section d'investissement du budget communal.

6. LES COMMUNES ONT-ELLES LE DROIT DE CONTRIBUER AU FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES SOUS CONTRAT SIMPLE ?

Oui, mais la dépense est alors facultative. La prise en charge des dépenses est alors prévue par une conven-

tion entre la commune et l'école privée, étant entendu qu'il peut être mis fin à cette convention, dans les conditions qu'elle prévoit. La règle selon laquelle la commune ne peut pas financer davantage un élève du privé qu'un élève du public s'applique ici comme dans le cas des écoles sous contrat d'association. Si la commune ne dispose pas d'école publique sur son territoire, elle doit alors demander au préfet de lui indiquer le coût moyen d'un élève des écoles publiques du département, pour les classes de même nature, et ce coût moyen constituera le plafond de sa contribution moyenne par élève à l'école privée.

7. LORSQU'UN ENFANT EST INSCRIT DANS UNE ÉCOLE PRIVÉE DANS UNE COMMUNE OÙ IL NE RÉSIDE PAS, QUELLE COMMUNE CONTRIBUE ?

La commune d'accueil d'un élève qui ne réside pas sur son territoire n'est jamais tenue de participer au financement de sa scolarité, le Conseil d'Etat ayant considéré, sur le fondement de la loi Goblet de 1886, que « chaque commune n'est tenue de supporter les dépenses de fonctionnement des écoles primaires élémentaires publiques établies sur son territoire que pour les élèves résidant dans la commune » et par conséquent « qu'une commune, sur le territoire de laquelle se trouve un établissement d'enseignement privé sous contrat d'association comportant des classes élémentaires, doit prendre en charge les dépenses de fonctionnement de ces classes, mais seulement en ce qui concerne les élèves résidant dans la commune » (CE, 31 mai 1985, ministre de l'Éducation nationale, n°55925).

Dans ces conditions, la question de savoir si (et comment) la commune de résidence de l'enfant devait contribuer, elle, au fonctionnement des écoles privées situées dans la commune d'accueil, a suscité un long débat, encore accentué par l'article 89 de la loi du 13 août 2004 (dit « amendement Charasse ») puis finalement tranché par la loi n°2009-1312 du 28 octobre 2009, dite « loi Carle », du nom du sénateur qui l'a initiée. Désormais, 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 pour la commune de résidence « lorsque cette contribution aurait éga-

lement été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil » (art. L.442-5-1 du code de l'éducation).

En conséquence, cette contribution est obligatoire pour la commune de résidence dans deux cas :

- soit lorsque la commune ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaires à la scolarisation de l'élève concerné dans son école publique,
- soit lorsque la fréquentation par l'élève d'une école située sur le territoire d'une autre commune trouve son origine dans des contraintes liées :
 - 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,
 - à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune,
 - ou à des raisons médicales.

Ainsi, ni l'accord du maire de la commune d'accueil, ni l'accord du maire de la commune de résidence ne sont nécessaires pour que cette dernière soit contrainte de contribuer au fonctionnement des écoles privées dans lesquelles « ses » enfants sont scolarisés.

8. COMMENT LA CONTRIBUTION DE LA COMMUNE DE RÉSIDENCE EST-ELLE CALCULÉE ?

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.

9. QUE SE PASSE-T-IL SI LA COMMUNE DE RÉSIDENCE RENÂCLE À PAYER ?

La loi « Carle » a introduit dans le code de l'éducation un article L.442-5-2 qui prévoit que « lorsqu'elle est obligatoire, la contribution aux dépenses de fonc-

tionnement des classes élémentaires sous contrat d'association des établissements privés du premier degré est, en cas de litige, fixée par le représentant de l'Etat 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 ».

10. QUE SE PASSE-T-IL LORSQUE LA COMPÉTENCE A ÉTÉ TRANSFÉRÉE À L'INTERCOMMUNALITÉ ?

En vertu de l'article L.442-13-1 du code de l'éducation, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale 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 sous contrat.

Ceci a des conséquences pratiques dans l'application du nouveau mécanisme introduit par la loi « Carle ». En effet, le territoire de l'ensemble des communes constituant un tel établissement public de coopération intercommunale est assimilé au territoire de la commune de résidence.

Et en vertu du décret du 9 novembre 2010, pris en application de la loi « Carle » et codifié à l'article D.442-44-1 du code de l'éducation, la capacité d'accueil des élèves dans les écoles publiques du regroupement pédagogique intercommunal (RPI) dont relève la commune de résidence ne peut être opposée à la demande de prise en charge des frais de scolarisation d'un élève dans une école privée sous contrat d'association d'une commune d'accueil qu'à la condition que ce regroupement soit organisé dans le cadre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel ont été transférées les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques. Si, en revanche, la commune de résidence est membre d'un RPI qui n'est pas adossé à un EPCI, la capacité d'accueil est appréciée seulement par rapport aux écoles de son territoire communal : la commune sera donc, dans ce cas, plus souvent tenue de contribuer au fonctionnement des écoles privées de la commune d'accueil de l'élève.

11. QU'EN EST-IL DU SECONDAIRE ?

Le principe de « parité » s'applique de même, mais les dépenses couvertes sont plus étendues. L'article L.442-9 du code de l'éducation prévoit ainsi que les

dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés du second degré sont prises en charge sous la forme de contributions forfaitaires versées par élève et par an et calculées selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public. Les départements pour les classes des collèges et les régions pour les classes des lycées versent chacun deux contributions. La première contribution est calculée par rapport aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des collèges ou des lycées de l'enseignement public assurés par le département ou la région (majorée d'un pourcentage permettant de couvrir les charges sociales et fiscales afférentes à la rémunération de ces personnels, qui demeurent de droit privé, et les charges diverses dont les établissements publics sont dégrevés). La seconde contribution est calculée par rapport aux dépenses correspondantes de fonctionnement de matériel afférentes à l'externat des établissements de l'enseignement public ; elle est égale au coût moyen correspondant d'un élève externe, selon les cas, dans les collèges ou dans les lycées de l'enseignement public du département ou de la région ; elle est majorée d'un pourcentage permettant de couvrir les charges diverses dont les établissements d'enseignement public sont dégrevés.

12. SEULS LE DÉPARTEMENT ET LA RÉGION OÙ SE TROUVENT LES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS DU SECONDAIRE SONT-ILS APPELÉS À CONTRIBUER ?

Non, l'article R.442-46 du code de l'éducation prévoit la participation des départements ou des régions de résidence des collégiens ou des lycéens. En ce qui concerne les collèges, lorsque 10 % au moins des élèves résident dans un autre département, une participation aux charges de fonctionnement peut être demandée par le département du siège de l'établissement au département de résidence. Le montant de cette participation est fixé par convention entre les départements intéressés.

En cas de désaccord, le préfet fixe les modalités de cette participation. En ce qui concerne les lycées, lorsque 10 % au moins des élèves (ou 5 % au moins des élèves s'il s'agit d'un lycée professionnel) résident dans une autre région, une participation aux

charges de fonctionnement peut être demandée à la région de résidence. Le montant de cette participation est fixé par convention entre les régions intéressées. En cas de désaccord, les préfets des régions concernées fixent conjointement les modalités de cette participation.

13. LE DÉPARTEMENT OU LA RÉGION ONT-ILS LE DROIT DE SUBVENTIONNER LES ÉCOLES PRIMAIRES PRIVÉES ?

Non, toute contribution au fonctionnement de l'enseignement primaire privé leur est interdite. Le Conseil d'Etat a clairement posé cette interdiction (CE, 16 juin 1997, Grissolange, n°104784). Le conseil général de la Sarthe avait décidé d'allouer une subvention à l'union départementale des organismes de gestion de l'enseignement catholique (UDOGEC) pour assurer la rémunération d'un psychologue par le service de psychologie et d'orientation de l'enseignement privé assuré par l'union qui intervenait dans les établissements d'enseignement privés des différents degrés, assurant notamment les examens psychologiques nécessaires à l'orientation des élèves et jouant donc un rôle dans le cours de leur scolarité. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère que « la subvention destinée à assurer le fonctionnement de ce service dans son action auprès des établissements d'enseignement privés du département et de leurs élèves doit être regardée comme une subvention indirecte à ces établissements » et que « cette subvention bénéficie notamment à des établissements d'enseignement primaire », alors même qu'aucune disposition n'autorise les départements à consentir une aide financière quelconque à ces écoles. La délibération accordant la subvention est donc annulée par le juge.

14. LA PARTICIPATION D'UNE COLLECTIVITÉ À UNE DÉPENSE D'INVESTISSEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS EST-ELLE LÉGALE ?

Dans l'enseignement primaire, la loi interdit en principe la participation financière d'une commune aux dépenses d'investissement d'une école privée. Depuis la loi Goblet de 1886, la position du Conseil d'Etat est nette en ce sens. Elle se fonde aujourd'hui

sur l'article L.153-1 du code de l'éducation qui prévoit que « les établissements publics sont fondés et entretenus par l'Etat, les régions, les départements ou les communes » et que « les établissements privés sont fondés et entretenus par des particuliers ou des associations ». Le Conseil d'Etat a également considéré que les dépenses relatives aux intérêts des emprunts ne pouvaient pas être prises en compte dans le calcul du forfait communal versé aux écoles privées (CE, 11 février 2005, OGEC Sacré-Cœur, n°259290).

Pour autant, le législateur a introduit deux exceptions à cette interdiction générale : les dépenses d'équipement informatique et les garanties d'emprunt. D'une part, les collectivités territoriales peuvent concourir à l'acquisition d'équipements informatiques par les établissements d'enseignement privés sous contrat, sans toutefois que ce concours puisse excéder celui qu'elles apportent aux établissements d'enseignement publics dont elles ont la charge (art. L.422-16 du code de l'éducation). D'autre part, la garantie de l'Etat peut être accordée aux emprunts émis par des groupements ou par des associations à caractère national, pour financer la construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des établissements privés préparant à des diplômes délivrés par l'Etat et « la même faculté est ouverte aux communes pour les écoles, aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées, au profit des groupements ou associations à caractère local » (art. L.422-17 du code de l'éducation).

Dans l'enseignement secondaire, la situation est différente, puisque l'article L.151-4 du code de l'éducation (issu de la loi Falloux de 1850) permet aux établissements d'enseignement général du second degré privés d'obtenir des communes, des départements, des régions ou de l'Etat « des locaux et une subvention ». Mais cette possibilité est encadrée par trois limites : les locaux mis à disposition doivent être « existants » (CE, 6 avril 1990, Département d'Ille-et-Vilaine, n°81713), la subvention ne peut excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement et le conseil académique de l'éducation nationale doit donner son avis préalable sur l'opportunité de ces subventions.



Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE)

108, avenue Ledru-Rollin

75544 Paris Cedex 11

Tél. 01 43 57 16 16

www.fcpe.asso.fr / e-mail : fcpe@fcpe.asso.fr