

N° 410463

M. C...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 23 mai 2018

Lecture du 6 juin 2018

CONCLUSIONS

Mme Sophie-Justine LIEBER, rapporteur public

L'air vif et piquant des petits matins d'hiver où, dès potron-minet, le jeune collégien doit courir à l'arrêt du car pour ne pas rater le ramassage scolaire qui l'acheminera vers son établissement, situé dans une ville plus ou moins limitrophe de celle où il habite, pendant que ses parents s'affairent fébrilement à conduire en voiture les frères et sœurs plus jeunes, scolarisés à l'école primaire ou maternelle de la commune – cet air vif et piquant fait partie intégrante des souvenirs d'enfance de votre rapporteure publique, qui ne peut se défendre d'une certaine sympathie pour la requête de M. C.... Celui-ci, qui réside en Ille-et-Vilaine, n'a en effet pas pu obtenir l'inscription de sa fille cadette à l'école primaire de Montfort-sur-Meu alors que son fils aîné est scolarisé dans le lycée de cette commune, ce qui aurait ainsi grandement facilité les déplacements familiaux quotidiens. Il a, pour cette raison, cherché à obtenir, sans succès, l'abrogation partielle de l'article R. 212-21 du code de l'éducation, qui a pour effet d'établir une liste stricte des cas dérogatoires dans lesquels un enfant de maternelle ou de primaire peut être inscrit dans une école hors de sa commune. Et il vous demande d'annuler le refus implicite qui lui a été opposé.

1. Depuis les lois Guizot du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire, et Goblet du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'école primaire, chaque commune est censée créer sur son territoire une école élémentaire publique. Ce principe figure aujourd'hui à l'article L. 212-2 du code de l'éducation, aux termes duquel « *Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique* ». Le corollaire de ce principe est que les élèves sont, en principe, inscrits à l'école publique à proximité de leur domicile¹. L'article L. 212-5, qui a codifié sans changement des dispositions de la loi de 1886, prévoit en outre qu'il s'agit d'une dépense obligatoire pour les communes. Or ces dépenses obligatoires ont vu leur périmètre s'élargir avec les lois de décentralisation, qui ont confié aux communes la construction, l'entretien, l'équipement et le fonctionnement des écoles publiques (cf. l'art. L. 212-4 du code de l'éducation).

Le législateur a donc souhaité prévenir les tensions entre communes dite « de résidence » et communes dites « d'accueil », lorsque des parents souhaitent scolariser leur progéniture dans une autre commune que celle où ils résident. L'article L. 212-8 du code de l'éducation définit ainsi les modalités de répartition des charges de financement entre les communes concernées lorsqu'un enfant est scolarisé hors de sa commune de résidence. Issu de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, il pose

¹ Cf. art. L. 131-5 du même code.

le principe d'un partage amiable entre les communes d'accueil et de résidence, et de l'arbitrage du préfet pour fixer la répartition des charges en cas de désaccord. Cette disposition législative a été modifiée à plusieurs reprises, notamment par la loi n° 86-29 du 6 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, qui a exclu que la commune d'origine soit tenue de participer financièrement à la scolarisation de l'enfant dans une autre commune, lorsqu'elle dispose de capacités d'accueil suffisantes dans ses écoles. Cet article a toutefois précisé que, dans une telle hypothèse, la commune de résidence verse une participation financière à la commune de scolarisation, soit si son maire a donné son accord à la scolarisation des enfants hors de la commune, soit dans un certain nombre de cas dérogatoires limitativement énumérés.

Dans sa version applicable au litige, l'article L. 212-8 du code de l'éducation prévoit ainsi² qu'une commune est tendue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées : « 1° Aux obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ; / 2° A l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ; / 3° A des raisons médicales. »

Et le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire la fixation des modalités de mise en œuvre de ces différents cas – ce à quoi a procédé le décret en Conseil d'Etat, n° 86-425 du 12 mars 1986. Codifié à l'article R. 212-21 du code de l'éducation, il prévoit que la commune de résidence est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants dans d'autres communes dans les trois cas suivants : si la commune de résidence n'assure pas directement ou indirectement la restauration et/ou la garde des enfants avant et après l'école, ce qui est difficilement gérable pour les parents exerçant une activité professionnelle ; si l'état de santé de l'enfant nécessite une hospitalisation ou des soins réguliers et prolongés, assurés dans la commune d'accueil et ne pouvant l'être dans la commune de résidence ; et enfin – et c'est ce qui nous intéresse ici – si l'enfant a un frère ou une sœur « inscrit la même année scolaire dans une école maternelle, une classe enfantine ou une école élémentaire publique de la commune d'accueil, lorsque l'inscription du frère ou de la sœur dans cette commune est justifiée : a) Par l'un des cas mentionnés au 1° ou au 2° ci-dessus ; b) Par l'absence de capacité d'accueil dans la commune de résidence ; c) Par l'application des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 212-8 » - dispositions qui prévoient que la scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que celle de sa résidence ne peut être remise en cause s'il a entamé un cycle soit préélémentaire, soit primaire.

2. Or le rapprochement des dispositions législatives et des dispositions réglementaires sur la dérogation relative à la scolarisation des fratries peut, en première analyse, laisser perplexe puisque l'article L. 212-8 vise le cas d'un frère ou d'une sœur scolarisé dans un « établissement scolaire » de la commune d'accueil alors que l'article R. 212-21 se réfère, de manière plus restrictive, à la scolarité « dans une école maternelle, une classe enfantine ou une école élémentaire publique de la commune d'accueil ». Le décret d'application a-t-il, ce faisant, illégalement restreint la portée de la loi, qui se réfère aux seuls « établissements scolaires », en limitant les conditions d'obtention d'une dérogation à la sectorisation aux seuls enfants dont le frère ou la sœur est inscrit dans une école maternelle ou primaire de la commune d'accueil – et en excluant que la même dérogation puisse être accordée lorsque l'aîné est scolarisé dans un établissement secondaire de la commune d'accueil ?

² Outre le cas dans lequel une école dans une autre commune propose un enseignement dans une langue régionale, non dispensé dans la ou les écoles de la commune de résidence.

C'est ce que pense le requérant, qui vous demande d'annuler le refus implicite du Premier ministre d'abroger le 3° de l'article R. 212-21 du code de l'éducation.

Vous ne vous attarderez pas sur la fin de non recevoir qu'oppose le ministre de l'éducation nationale à sa demande, tirée de ce que les dispositions en cause concernent uniquement la répartition des financements entre les communes et ne portent pas sur les conditions dans lesquelles le maire peut procéder aux inscriptions dans les écoles maternelles et primaires de sa commune. Mais, de fait, le maire a tout intérêt à faire coïncider les autorisations d'inscription dérogatoires et les financements qu'il peut recevoir pour l'accueil d'élèves non résidents dans sa commune – ce qui a bien été le cas en l'espèce pour M. C..., puisque ce sont les dispositions en cause qui lui ont été opposées pour refuser l'inscription de sa fille dans une commune différente de celle de sa résidence.

3. Les parties se prévalent des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 6 janvier 1986, lorsqu'elle a réformé les dispositions figurant aujourd'hui au 8^{ème} alinéa de l'article L. 212-18, prévoyant parmi les motifs dérogatoires à l'inscription dans la commune de résidence « *l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune* ». Les écritures de M. C... montrent que ces dispositions ont été introduites par un sous-amendement, pour compléter un amendement visant à préciser les cas dans lesquels la commune de résidence a l'obligation de participer au financement de la scolarisation d'enfants dans la commune d'accueil. M. R..., auteur de ce sous-amendement, indiquait comme le relèvent les écritures du requérant, que l'objectif était d' « *étendre légèrement le droit des parents à faire scolariser leurs enfants à l'extérieur de la commune de résidence (...) quand des frères ou des sœurs sont déjà scolarisés dans la même commune d'accueil.* » Il fait ensuite un parallèle avec les dérogations existantes pour les enfants scolarisés en collège, soulignant que « *Si un enfant d'une famille est scolarisé dans un collège (...) qui n'est pas celui de son secteur, les frères et sœurs qui le suivent ont droit à la même dérogation* » – cette comparaison avec les dérogations pour les inscriptions en collège, qui obéissent à des règles différentes (l'inscription dans les établissements secondaires ne dépendant pas des communes) est cependant ambiguë. Et le député d'en conclure qu'il va de soi que, « *pour des enfants plus jeunes encore et dont la fréquentation scolaire est plus dépendante de l'aide matérielle des parents, ce droit de suite des frères et sœurs devrait être garanti, même en cas d'avis défavorable du maire. C'est là une nécessité pour la vie familiale des parents concernés. Maintenons l'équilibre entre les impératifs des familles et les problèmes de gestion des communes (...)* ». Mais il est difficile de savoir s'il vise, dans ses propos, le seul cas de frères et sœurs déjà scolarisés dans une école maternelle ou primaire de la commune d'accueil ou s'il inclut celui de l'aîné inscrit dans un établissement secondaire. En tout cas il nous paraît difficile d'interpréter ces propos, comme vous y incite le requérant, comme illustrant la volonté du législateur de prendre en compte la scolarisation dans tout établissement, maternel, primaire ou secondaire.

Le ministre invoque quant à lui les propos de M. Sapin, rapporteur de la loi devant l'Assemblée nationale et auteur de l'amendement sur lequel se greffait le sous-amendement de M. R.... Il soulignait, dans ses propos introductifs au débat en séance que l'article en question était un article « *de compromis* », visant à « *instaurer un équilibre entre l'intérêt des familles, d'une part et l'intérêt des communes, d'autre part, les premières voulant jouir de la plus grande liberté pour inscrire leurs enfants là où elles l'entendent, les secondes souhaitant que le plus de contraintes possibles s'exercent sur les familles afin qu'elles inscrivent leurs enfants chez elles, lorsqu'elles dépensent de l'argent pour équiper, pour faire fonctionner leurs écoles* ». Il indiquait enfin que le Sénat avait résolument fait « *pencher la balance du*

côté des communes ». Surtout, en réaction aux propos d'A. R..., pour rassurer certains parlementaires inquiets des risques d'abus notamment pour échapper à la scolarisation en zones d'éducation prioritaires (terminologie alors employée), il indique que « *si l'aîné des enfants bénéficie d'une dérogation, ce ne peut être que pour une raison professionnelle ou médicale – si la raison est professionnelle, ses cadets auraient de tout façon bénéficié de la même dérogation. Le seul cas où le sous-amendement (...) apporte une modification est celui où l'aîné bénéficie d'une dérogation, par exemple pour s'inscrire dans une classe spéciale pour handicapés ; ses cadets auront alors le droit de s'inscrire dans d'autres classes du même établissement, de façon à faciliter la vie des familles* ». Il envisage donc la nouvelle dérogation de façon extrêmement étroite. Les TP ne nous paraissent donc pas œuvrer dans le sens d'une acception volontairement large du terme « *établissements scolaires* ».

4. Plus décisive encore est, croyons-nous, la rédaction même de l'article L. 212-8. L'expression d'« *établissement scolaire* » y est employée à plusieurs endroits, et il paraît cohérent qu'au sein du même article, elle désigne la même chose. Le 4^{ème} alinéa de cet article dispose ainsi que la commune de résidence n'a pas à participer au financement des dépenses scolaires de la commune d'accueil « *si la capacité d'accueil de ses établissements scolaires permet la scolarisation des enfants concernés, (...). Pour justifier d'une capacité d'accueil au sens du présent alinéa, les établissements scolaires doivent disposer à la fois des postes d'enseignants et des locaux nécessaires à leur fonctionnement* ». Les établissements scolaires se réfèrent clairement, ici aux « *écoles maternelles, classes enfantines ou écoles élémentaires publiques* » figurant en tout début d'article. Ce périmètre devrait donc, en toute logique, être le même lorsque la même expression est employée trois alinéas plus bas.

Nous renforce dans cette conviction le fait que, si la dérogation était largement entendue, les petites communes dépourvues d'établissements d'enseignement secondaire pourraient voir des flux d'élèves de primaire s'inscrire dans la ville voisine en faisant valoir la scolarisation de frères et sœurs aînés en collège et lycée, et ces villes plus importantes, généralement mieux dotées, leur demander de participer aux frais de scolarisation alors qu'elles sont tenues, comme on l'a vu, de financer la construction, l'entretien et le fonctionnement des écoles du premier degré nécessairement présentes sur leur territoire. Autrement dit, il nous semble aberrant que le législateur ait pu souhaiter multiplier, en général, les cas de double financement des écoles par les communes, et en particulier, par les communes les moins bien dotées.

5. Nous pensons que ces éléments n'ont vraisemblablement pas échappé aux auteurs du décret qui les ont, à dessein, traduit très clairement dans le texte réglementaire d'application de la loi. Et qu'ils n'ont pas, ce faisant, trahi la volonté du législateur. Enfin, on peut espérer qu'avec la montée en puissance des EPCI, auxquels la compétence relative au fonctionnement des écoles publiques peut être transférée, les cas comme celui de M. C... – qui paraissent au demeurant être gérés par les communes en amont de la saisine du juge, pour autant qu'en atteste la faiblesse des litiges contentieux sur l'application du 3° de l'article R. 212-21 devant les juridictions administratives (un seul arrêt trouvé dans Ariane : CAA de Marseille, 27 mai 2015, n° 14MA03833, C+) – auront tendance à se résorber.

PCMNC au rejet de la requête.