

N° 422992

Commune d'Arreux

3^e et 8^e chambres réunies

Séance du 18 septembre 2019

Lecture du 4 octobre 2019

CONCLUSIONS,

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

La prise en charge des élèves des écoles maternelles et élémentaires scolarisés en dehors de leur commune de résidence est un sujet délicat, qui implique nécessairement des compromis : d'une part, entre l'intérêt des familles, qui peut justifier cette scolarisation, et celui des communes de résidence qui tend à la limiter ; d'autre part, entre les communes elles-mêmes, les communes d'accueil étant le plus souvent en centre d'agglomération alors que les communes de résidence sont en périphérie. Les désaccords entre communes, qu'il revient aux préfets de trancher, suscitent un contentieux abondant¹ même s'il ne vient que rarement jusqu'à vous. L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra de clarifier les règles applicables lorsque la scolarisation en dehors de la commune de résidence est justifiée par ce qu'il est convenu d'appeler un « regroupement de fratrie ».

M. et Mme J... résident dans la commune d'Arreux, située dans le département des Ardennes. Ils sont parents de deux enfants, E..., né en 2005, et A..., né en 2009. Mme Jardinier étant enseignante au pôle scolaire de Tournes, commune limitrophe d'Arreux, ils ont souhaité y scolariser leurs enfants. Le 29 mars 2015, alors qu'E... était déjà accueilli au pôle scolaire de Tournes, une demande a été formulée par les parents pour la scolarisation dans la même école d'A..., à l'occasion de son entrée en cours préparatoire lors de l'année scolaire 2015-2016. Bien que le maire d'Arreux ait émis un avis défavorable, le maire de Tournes a accepté la scolarisation dans sa commune. Le 30 juillet 2015, le président du syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS) de Tournes a adressé un courrier au maire d'Arreux pour l'informer que la participation financière à sa charge était de 700 euros pour chacun des deux enfants. Par une délibération du 3 septembre 2015, le conseil municipal d'Arreux a refusé toute participation financière au SIVOS, notamment en ce qui concerne les enfants J.... Le préfet des Ardennes a déféré cette délibération devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, qui l'a annulée en tant qu'elle refuse de participer aux frais de scolarisation d'A... J... (le frère cadet) par un jugement du 9 mai 2017, confirmé par un arrêt du 7 juin

¹ On recense ainsi sur Ariane 368 jugements de tribunaux administratifs et 49 arrêts de cour administrative d'appel faisant application de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, article législatif qui régit aujourd'hui cette matière.

2018 de la cour administrative d'appel de Nancy. La commune d'Arreux se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

1. Vous accueillerez le premier moyen du pourvoi, tiré de l'absence de réponse de la cour à un moyen d'insuffisance de motivation du jugement du tribunal administratif. Bien que ce moyen n'ait été que succinctement formulé à la fin de la requête, il a été soulevé et quels que soient ses mérites, il était opérant et la cour était donc tenue d'y répondre. Faute pour la cour de s'être prononcée sur la régularité du jugement alors que cette question était en débat, son arrêt doit être annulé en totalité.

2. Vous réglerez l'affaire au fond et serez saisi de la requête de la commune contre le jugement du 9 mai 2017. Vous écarterez sans difficulté le moyen d'insuffisance de motivation : si la commune soutient que le tribunal ne s'est pas prononcé sur la « fraude » qu'aurait permise la solution retenue par le préfet et sur la nécessité d'interpréter de manière stricte les dérogations prévues par les dispositions applicables, il ne s'agissait que d'arguments et le tribunal n'était pas tenu d'y répondre.

Sur le fond, la commune soutient que c'est à tort que le tribunal a jugé que les dispositions applicables imposaient la prise en charge financière de la scolarité d'A..., alors même qu'E... ne serait pas lui-même entré dans les cas de figure imposant cette prise en charge. Pour examiner ce moyen, il nous faut vous présenter le cadre législatif et réglementaire.

La loi imposant à toute commune d'être pourvue d'au moins une école élémentaire publique², le principe est la scolarisation dans la commune des enfants qui y résident. Toutefois, la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire avait prévu la faculté pour les familles domiciliées à proximité de plusieurs écoles publiques de faire inscrire leurs enfants dans l'une ou l'autre de ces écoles, même si elles étaient situées sur le territoire d'une autre commune³. Vous jugiez que la commune de résidence n'était alors tenue à aucune contribution financière (15 novembre 1912, *Commune de Pavillon-sous-Bois*, Rec. p. 1065). C'est l'article 23 de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983⁴, qui, pour la première fois, a défini les conditions dans lesquelles les communes de résidence devaient participer aux frais de la scolarité supportés par la commune d'accueil. Ces dispositions, modifiées à plusieurs reprises, notamment par une loi du 9 janvier 1986 sur laquelle nous allons revenir, sont aujourd'hui codifiées à l'article L. 212-8 du code de l'éducation.

Le premier alinéa de cet article prévoit qu'en cas de scolarisation d'élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. Comme l'indique une circulaire ministérielle du 25 août 1989⁵, « *le principe de la loi est de privilégier le libre accord entre les communes d'accueil et les communes de résidence sur les modalités de répartition des charges liées à la scolarisation d'enfants dans la commune d'accueil* ». Ce n'est qu'à défaut d'accord que la contribution de chaque commune est fixée par le préfet de département, selon des critères énoncés par la loi (ressources de la commune de résidence, nombre d'élèves concernés, coût moyen par élève)⁶.

² Cf. aujourd'hui l'article L. 212-2 du code de l'éducation.

³ Cf. aujourd'hui l'article L. 131-5 du même code.

⁴ 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.

⁵ Circulaire no 89-273 du 25 août 1989, publiée au JO du 29 septembre 1989 et BO no 37 du 19 octobre 1989.

A cette règle de droit commun, consistant dans l'accord entre les communes et, à défaut, l'arbitrage du préfet selon des critères fixés par la loi, les alinéas suivants énoncent une exception, puis une exception à l'exception.

L'exception, prévue par le quatrième alinéa, tient à ce que la commune de résidence ne peut être contrainte de payer si la capacité d'accueil de ses établissements permet la scolarisation des enfants concernés. La prise en charge financière est alors subordonnée à l'accord du maire de la commune de résidence. Cette règle permet d'éviter des phénomènes de fuite de familles, qui privilégieraient pour divers motifs l'établissement scolaire d'une autre commune, laissant à la commune de résidence la double charge du coût de fonctionnement de ses propres établissements et de celui associé aux élèves partis dans la commune d'accueil.

L'exception à l'exception, prévue par le sixième alinéa, impose à la commune de résidence de supporter la participation financière lorsque la scolarisation dans la commune d'accueil s'explique par une contrainte des familles. La loi énumère trois motifs : les 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 ; l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ; des raisons médicales. Dans ces cas de figure, la commune de résidence est tenue de payer, même si elle dispose de capacités d'accueil suffisantes. Le but est ici de faciliter la vie des familles supportant ces contraintes, le bon vouloir de la commune d'accueil étant favorisé par cette garantie de prise en charge financière par la commune de résidence.

Le présent litige porte sur l'interprétation de cette exception à l'exception, et plus précisément de son articulation avec le dernier alinéa de l'article L. 212-8. Celui-ci dispose : « *La scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que celle de sa résidence ne peut être remise en cause par l'une ou l'autre d'entre elles avant le terme soit de la formation préélémentaire, soit de la scolarité primaire de cet enfant commencées ou poursuivies durant l'année scolaire précédente dans un établissement du même cycle de la commune d'accueil.* ». Quant au sixième alinéa, il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités selon lesquelles la commune de résidence est tenue de participer financièrement dans les situations de contraintes familiales, « *sans préjudice du dernier alinéa* ». L'article R. 212-21, qui fixe ces modalités d'application, précise que la commune de résidence est tenue de participer financièrement lorsque le frère ou la sœur est inscrit la même année scolaire dans une école de la commune d'accueil, lorsque cette inscription est elle-même justifiée soit par une contrainte professionnelle ou des raisons médicales (a), soit par l'absence de capacités d'accueil (b), soit par « l'application des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 212-8 » (c).

Deux thèses s'affrontent sur l'interprétation de ces dispositions combinées. Selon la commune, l'obligation de participation de la commune de résidence au titre du regroupement de fratrie, lorsque l'inscription du frère ou de la sœur est justifiée par son droit d'achèvement

⁶ Bien que le décret en Conseil d'Etat devant préciser les dépenses prises en compte n'ait jamais été pris, ces dispositions sont applicables (14 janvier 1998, *SIVOM d'Arthennes et Taux, Droizy, Launoy et Parcy-Tigny*, n° 170105, Tab. ; 17 juin 1998, *Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation c/ Commune de Thiers*, n° 169953, Tab.).

de scolarité (cas du c) du 3° de l'article R. 212-21), ne joue que si initialement, le frère ou la sœur entrait dans l'un des cas de dérogation (pour raisons professionnelles ou médicales ou pour défaut de capacité d'accueil). En revanche, lorsque le frère ou la sœur a été accueilli sans que la commune de résidence ne soit tenue à la participation financière, son droit à l'achèvement du cycle scolaire ne saurait se traduire par l'obligation de la commune de résidence de participer à la scolarité de son cadet dans la même école. Selon le ministre des relations avec les collectivités territoriales, le droit à l'achèvement du cycle scolaire de l'aîné implique au contraire l'obligation de prise en charge du cadet au titre du regroupement de fratrie.

Notons que l'obligation de participation financière pour l'aîné, Elio, n'est plus en litige, le tribunal administratif n'ayant annulé la décision de refus de la commune qu'en tant qu'elle concernait Alban et le ministre n'ayant pas fait appel pour le surplus. Le ministre admet d'ailleurs devant vous que la commune n'avait pas d'obligation concernant Elio, car si sa mère travaillait dans la commune de Tournes (ce qui aurait pu correspondre au cas de dérogation du a) du 3° de l'article R. 212-21), la commune d'Arreux proposait des services de restauration scolaire et d'accueil périscolaire. La question se pose donc de manière d'autant plus pure : **la commune de résidence est-elle tenue de participer financièrement à la scolarisation du cadet dans une autre commune lorsqu'elle n'était pas tenue de le faire pour l'aîné et que celui-ci poursuit sa scolarité dans cette autre commune au titre de son droit d'achèvement du cycle ?**

Vous ne vous êtes jamais prononcés sur cette question, votre récente décision *M. C...* (6 juin 2018, n° 410463, Tab.) portant sur un autre aspect des mêmes dispositions. Au niveau des cours et des tribunaux, la cour administrative d'appel de Douai a pris position à plusieurs reprises dans le même sens que celle de Nancy (cf. par exemple 22 janvier 2002, *Commune de Goincourt*, n° 99DA00182), mais d'autres juridictions ont pris une position inverse, à l'occasion de litiges relatifs à la prise en charge par la commune de résidence de la scolarité dans une école privée d'une autre commune, les dispositions applicables en la matière renvoyant aux obligations de prise en charge dans le secteur public (cf. CAA Marseille, 27 mai 2015, *OGE C Cours Maintenon*, n° 14MA03833, C+ ; TA Montpellier, 20 septembre 2016, *Commune de Port-Vendres*, n° 14033447). La position défendue par le ministre dans cette affaire correspond à la position constante de l'Etat, figurant dans la circulaire de 1989 et dans plusieurs réponses ministérielles⁷.

L'hésitation est permise et la commune requérante peut se prévaloir de certains arguments. Le premier tient au caractère quelque peu paradoxal d'une absence d'obligation de participation pour l'aîné et d'une obligation pour le cadet découlant néanmoins de la situation de l'aîné. Le second, plus important, est fondé sur les travaux parlementaires cités par le pourvoi. La disposition législative en cause, qui prévoit l'obligation de participation lorsque l'inscription dans une autre commune est justifiée par des contraintes liées « à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune », est issue d'un sous-amendement du député Alain Richard⁸ en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale sur un

⁷ 6 août 2015, réponse à la question n° 12715 de M. Jean-Louis Masson, sénateur ; 21 septembre 2017, réponse à la question n° 482 posée par le même M. Masson.

⁸ Sous-amendement à un amendement du rapporteur Michel Sapin, qui rétablissait en nouvelle lecture les dispositions relatives à l'obligation de participation financière de la commune de résidence en cas de contraintes familiales après leur suppression par le Sénat.

projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, qui allait devenir la loi du 9 janvier 1986. Selon la présentation donnée en séance publique par M. Richard, il s'agissait « *d'étendre légèrement le droit des parents à faire scolariser leurs enfants à l'extérieur de la commune de résidence malgré un avis défavorable du maire de celle-ci quand des frères ou des sœurs sont déjà scolarisés dans la commune d'accueil* ». Face aux préoccupations exprimées par le ministre et par un député tenant aux risques « d'abus » et d'afflux de demandes de dérogation qui mettraient en difficulté les zones d'éducation prioritaire, le rapporteur Michel Sapin avait souligné que ce « droit de suite » ne jouerait que si le frère ou la sœur avait lui-même droit à la dérogation : « *A partir du moment où nous aurons adopté ce texte, nous ne serons plus dans la même situation qu'aujourd'hui, car les conditions seront plus restrictives. Si l'ainé 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 toute façon bénéficié de la même dérogation. Le seul cas où le sous-amendement de M. Richard apporte une modification est celui où l'ainé 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 et cela est bien naturel* ».

Il est donc exact que l'intention du législateur était de subordonner le « droit de suite » du cadet à un droit propre de l'ainé et le cas dans lequel ce droit propre résulterait du droit à l'achèvement du cycle n'avait pas été envisagé dans les travaux parlementaires que nous venons de citer, alors même que ce droit d'achèvement figurait dans l'amendement que M. Richard venait sous-amender. C'est le décret d'application du 12 mars 1986⁹ qui a introduit, parmi les trois cas de figure du droit au regroupement de fratrie, celui tiré du droit du frère ou de la sœur à achever son cycle de scolarité, et ces dispositions ont perduré jusqu'à l'actuel article R. 212-21 du code de l'éducation. Enfin, dernière pièce de ce puzzle normatif, l'article 87 de la loi du n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a rajouté un « *sans préjudice du dernier alinéa* » au renvoi au décret en Conseil d'Etat sur les modalités de l'obligation de participation financière de la commune de résidence, cet amendement étant présenté comme rédactionnel par les travaux parlementaires.

En dépit des travaux parlementaires que nous avons cités, nous ne croyons pas que vous pourrez suivre la thèse de la commune, car elle nous paraît trop éloignée de la lettre de l'article R. 212-21. Celui-ci ne peut être lu autrement que ne l'a fait la cour. Il dispose que la commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation lorsque le frère ou la sœur de l'enfant est inscrit dans une école de la commune d'accueil et que cette inscription est justifiée par son droit à l'achèvement du cycle de scolarité ; ces dispositions ne laissent pas de place à l'interprétation et si le pouvoir réglementaire avait voulu que cette obligation soit subordonnée à la condition supplémentaire d'un droit propre du frère ou de la sœur à être inscrit dans la commune d'accueil dès sa première année de scolarisation, il aurait dû écrire le texte différemment. Au niveau de la loi, l'article L. 212-8 laisse certes la porte ouverte à d'autres modalités de mise en œuvre, mais il a justement délégué le soin de les fixer au décret en Conseil d'Etat. Les quelques minutes de débat parlementaire qui ont été consacrées à ces dispositions n'ont certes pas envisagé le cas de figure de l'achèvement du cycle scolaire, mais nous ne croyons pas pouvoir les interpréter comme témoignant d'une intention de l'exclure.

⁹ Décret n°86-425 du 12 mars 1986 pris pour l'application du cinquième alinéa de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée.

Le législateur a souhaité que le droit au regroupement de fratrie soit subordonné à un droit propre du frère ou de la sœur et le décret a prévu que le droit d'achèvement du cycle scolaire, par ailleurs prévu par la loi, pouvait être compté comme un tel droit propre. Au demeurant, si vous considériez en vous appuyant sur les travaux parlementaires que la loi a exclu cette hypothèse, vous ne pourriez qu'en déduire que le 3°-c) de l'article R. 212-21 est illégal, compte tenu de son absence d'ambiguïté.

Sur le plan de l'opportunité, le problème de l'évitement des écoles situées dans des quartiers en difficulté, manifestée au cours des débats de 1985, est sans doute toujours d'actualité. Mais la possibilité de dérogation en cause ne constitue qu'une des multiples facettes de ce problème et dès lors que l'interprétation que vous confirmeriez correspond à la position constante de l'Etat depuis trente ans, elle ne devrait en tout état de cause pas aggraver le problème. Par ailleurs, la position défendue par la commune d'Arreux présenterait également des inconvénients, car elle pourrait inciter une commune ayant accueilli un aîné à ne pas accepter le cadet pour des raisons financières, mettant la famille concernée en difficulté. Le pouvoir réglementaire a retenu un compromis entre ces différentes considérations.

Vous écarterez donc ce second moyen.

PCMNC :

- **A l'annulation de l'arrêt attaqué ;**
- **Au rejet de la requête de la commune d'Arreux contre le jugement du 9 mai 2017 du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ;**
- **Au rejet des conclusions présentées par la commune au titre de l'article L. 761-1 du CJA.**