



# ASSEMBLÉE NATIONALE

## 10ème législature

### Financement

#### Question orale n° 1278

#### Texte de la question

M. Maurice Depaix attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur le fait que l'article 23 de la loi no 83-663 du 22 juillet 1983, dont la rédaction a été modifiée par la loi no 86-29 du 9 janvier 1986 et par la loi no 86-972 du 19 août 1986, a prévu le principe et les conditions de la répartition des charges de scolarisation dans les écoles publiques entre les communes. Cet article indique notamment que, dans les cas où une commune reçoit des élèves résidant dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et celle de résidence. À défaut, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'État après avis du Conseil de l'éducation nationale. Par ailleurs, cet article précise que le calcul de la contribution de la commune de résidence prend en compte notamment le coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil. Il prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les dépenses prises en compte pour le calcul de ce coût ainsi que les éléments de mesure des ressources des communes. Or, malgré cette dernière disposition, aucun décret n'est jamais venu apporter les précisions indispensables à l'application de la loi et c'est par une simple circulaire interministérielle du 2 août 1989 qu'ont été fixées les dépenses prises en compte pour le calcul du coût moyen d'un élève, de même que les éléments de mesure des ressources des communes, toutes choses que le législateur a expressément voulu prévoir à travers un décret en Conseil d'État. En l'absence de décret, cette circulaire est au moins partiellement illégale, car elle ne se contente pas de simples commentaires sur les dispositions législatives : elle détermine au lieu et place d'un décret, exige par le législateur, les dépenses à prendre en compte pour le calcul du coût moyen par élève et les éléments de mesure des ressources des communes. Une telle situation ne peut qu'engendrer des contentieux regrettables, car il n'est pas rare que la commune de résidence refuse de payer quand la commune d'accueil regrette d'avoir à sa charge des enfants qui habitent hors de son territoire. Cette question de répartition des frais de scolarisation entre communes va se poser désormais de façon plus importante puisque, dans un arrêt récent, le Conseil d'État a estimé que, pour le calcul du montant du forfait versé par la commune à une école privée sous contrat, il n'y avait pas lieu d'exclure de ce calcul les élèves ne résidant pas dans la commune. Il serait donc temps de prendre un décret qui permette aux communes de connaître exactement leurs droits et leurs obligations en matière de répartition des frais de scolarisation. Il lui demande donc ce qu'il entend faire sur cette question.

#### Texte de la réponse

M. le président. M. Maurice Depaix a présenté une question no 1278.

La parole est à M. Maurice Depaix, pour exposer sa question.

M. Maurice Depaix. Ma question, qui est relativement importante, s'adresse à M. le ministre de l'éducation nationale, mais je suis sûr que sa collègue chargée de l'environnement pourra la compléter.

L'article 23 de la loi du 22 juillet 1983, dont la rédaction a été modifiée les 9 janvier et 19 août 1986, a prévu le principe et les conditions de la répartition des charges de scolarisation dans les écoles publiques entre la commune de résidence des élèves et leur commune d'accueil : cette répartition se fait normalement par accord

entre les communes, ce qui est, bien entendu, le plus souhaitable; a défaut d'accord, elle est fixée par le préfet après avis du conseil de l'éducation nationale.

Ce même article 23 a prévu qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les dépenses prises en compte pour le calcul du coût moyen d'un élève ainsi que les éléments de mesure des ressources des communes servant de base à la répartition des charges.

En 1986, le législateur avait exigé ce décret en Conseil d'Etat. Or, j'insiste, depuis dix ans, aucun décret n'est jamais venu apporter les précisions indispensables pour l'application de la loi. Il y a bien eu une simple circulaire interministérielle en date du 2 août 1989, mais elle est fort complexe, ce qui démontre d'ailleurs qu'un décret aurait été nécessaire. A mon avis, en l'absence de décret, la loi est inapplicable.

Une telle situation a engendré de nombreux contentieux, car il n'est pas rare que la commune de résidence refuse de payer quand la commune d'accueil regrette d'avoir à sa charge des enfants qui habitent hors de son territoire.

Il serait donc temps de clarifier la situation et que, comme l'a exigé le législateur, un décret précise exactement ce qu'il en est en la matière.

M. le président. La parole est à Mme le ministre de l'environnement.

Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement. Monsieur le député, je vous prie d'abord de bien vouloir excuser l'absence de François Bayrou, qui m'a chargée de vous transmettre les éléments de réponse suivants. Le principe de la répartition intercommunale des charges de fonctionnement des écoles publiques accueillant des enfants de plusieurs communes a été fixé de manière très précise par l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée.

La loi préconise que les communes concernées fixent d'un commun accord le montant de la contribution de chacune d'entre elles. Elles disposent pour cela de toute liberté en la matière. Ce n'est qu'en cas de désaccord que le représentant de l'Etat est appelé à établir ce montant.

Les éléments à prendre en compte pour le calcul de la contribution versée par la commune de résidence de l'élève à celle d'accueil figurent dans le texte même de la loi. Il s'agit, ainsi que l'indique le troisième alinéa de l'article 23, des ressources de la commune de résidence, du nombre des élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève. La loi précise également que ce coût moyen est établi à partir des dépenses faites pour l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil, dépenses qui sont constituées par les seules charges de fonctionnement à l'exclusion des frais liés aux activités périscolaires. Pour ce qui concerne l'appréciation des ressources de la commune, le législateur a laissé une grande liberté aux préfets, en s'abstenant de fixer de manière limitative les critères dont il convient de tenir compte.

La loi est donc suffisamment précise pour que l'on puisse en faire une application directe. C'est pourquoi, même si l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat est évoquée, il est stipulé que ce décret sera pris «en tant que de besoin». Une telle formule est traditionnellement utilisée pour marquer que le pouvoir réglementaire dispose d'une habilitation dont il n'est pas tenu de faire usage. Il revient alors au Gouvernement d'apprécier s'il est vraiment nécessaire de prendre le décret dont la possibilité lui est ouverte par la loi.

Dans le cas présent, on a estimé qu'une simple circulaire interministérielle suffisait. Comme toute circulaire, elle est dépourvue de caractère réglementaire. Elle se borne à expliciter les critères que le législateur a lui-même fixés et que je viens de rappeler.

La circulaire interministérielle d'application du 25 août 1989 précise ainsi la notion de dépenses de fonctionnement donnant lieu à répartition intercommunale et rappelle à l'intention des préfets amenés à fixer la participation des communes, les éléments qui interviennent dans leur calcul. En ce qui concerne les ressources des communes, ce texte se contente de proposer de se référer au potentiel fiscal, qui apparaît comme un indicateur fiable en la matière, et souligne que d'autres critères peuvent être retenus, conformément à la loi. En outre, M. Bayrou tient à vous rappeler que la cour administrative d'appel de Nancy a, dans une décision rendue le 31 octobre 1996, considéré que les dispositions de l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983, dans sa rédaction issue de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986, étaient «suffisamment précises pour que leur application ait été possible en l'absence d'intervention d'un décret en Conseil d'Etat».

Il ne semble donc pas que l'application de ces dispositions ait jusqu'à présent donné lieu à contentieux. S'il en advenait autrement, l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat ne serait évidemment pas exclue.

M. le président. La parole est à M. Maurice Depaix.

M. Maurice Depaix. Madame le ministre, permettez-moi de vous dire que je ne partage pas cette analyse. A mon avis, le décret est indispensable. En effet, la liberté laissée aux préfets en matière d'appréciation des ressources

des communes est une cause importante de litiges.

Le fait qu'une cour administrative d'appel ait estimé que le décret n'était pas indispensable n'est pas une raison suffisante. D'autres juridictions administratives ont d'ailleurs jugé en sens contraire.

Il serait tout de même temps de prendre un décret, mais j'ai le sentiment qu'une telle position n'est pas partagée par le ministère.

## Données clés

**Auteur :** [M. Depaix Maurice](#)

**Circonscription :** - SOC

**Type de question :** Question orale

**Numéro de la question :** 1278

**Rubrique :** Enseignement maternel et primaire

**Ministère interrogé :** éducation nationale, enseignement supérieur et recherche

**Ministère attributaire :** éducation nationale, enseignement supérieur et recherche

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 15 janvier 1997, page 81

**Réponse publiée le :** 22 janvier 1997, page 231

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du 15 janvier 1997