



N°774

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION, SUR LA PROPOSITION DE LOI, adoptée par le Sénat, *visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat*,

PAR M. MICHEL ZUMKELLER,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 589, 277, 278 et T.A. 68 (2017-2018).

Assemblée nationale : 717.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. ENVIRON 1 300 ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS HORS CONTRAT, DONT LE NOMBRE A SENSIBLEMENT AUGMENTÉ DEPUIS 2010	6
A. LES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS HORS CONTRAT ACCUEILLENENT ENVIRON 0,5 % DES ÉLÈVES SCOLARISÉS	6
B. UNE FORTE CROISSANCE DU NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS HORS CONTRAT ET DES EFFECTIFS SCOLARISÉS CONSTATÉE DEPUIS 2010.....	9
II. LA NÉCESSITÉ DE MODERNISER, DE SIMPLIFIER ET DE MIEUX ENCADRER LE RÉGIME D'OUVERTURE ET DE CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS HORS CONTRAT	10
A. UN CONSTAT LARGEMENT PARTAGÉ : UN RÉGIME JURIDIQUE OBSOLÈTE, COMPLEXE ET PEU COHÉRENT	10
B. LA RÉFORME DU RÉGIME DÉCLARATIF PROPOSÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI DÉPOSÉE PAR MME FRANÇOISE GATEL, ENRICHIE EN SÉANCE PAR LE SÉNAT	13
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	15
II. EXAMEN DES ARTICLES	31
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	31
<i>Article 1^{er}</i> : Conditions de déclaration et d'ouverture des établissements d'enseignement scolaire privés	33
<i>Après l'article 1^{er}</i>	52
<i>Article 2</i> : Contrôle exercé sur les établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat	54
<i>Après l'article 2</i>	62
<i>Article 3</i> : Conditions requises pour diriger et enseigner dans un établissement d'enseignement scolaire privé	62

Article 4 : Régime de sanctions en cas d'opposition d'un établissement d'enseignement scolaire privé à un contrôle et dispositions de coordination 68

Après l'article 4 70

Titre 71

ANNEXE : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI 73

INTRODUCTION

La Commission est aujourd'hui saisie de la proposition de loi, modifiée par le Sénat, visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat, déposée le 21 février 2018 et inscrite l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 28 mars prochain.

L'initiative de ce texte revient à notre collègue sénatrice Mme Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues.

La proposition de loi a été déposée sur le bureau du Sénat le 27 juin 2017 et, après avoir été rejetée le 7 février 2018 par la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication, en raison d'un désaccord sur le contenu de la déclaration d'ouverture des établissements, elle a été finalement adoptée en séance, avec le soutien du Gouvernement, dans une version largement amendée, le 21 février dernier.

I. ENVIRON 1 300 ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS HORS CONTRAT, DONT LE NOMBRE A SENSIBLEMENT AUGMENTÉ DEPUIS 2010

A. LES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS HORS CONTRAT ACCUEILLENENT ENVIRON 0,5 % DES ÉLÈVES SCOLARISÉS

- L'enseignement scolaire privé comporte deux catégories d'établissements :

– d'une part, les établissements privés dits « sous contrat », qui ont conclu avec l'État un contrat d'association ou un contrat simple – pour les seules écoles primaires ou spécialisées. L'État rémunère les enseignants de ces établissements, tandis que les collectivités publiques financent leur fonctionnement dans les mêmes proportions que pour les écoles et les établissements publics.

– d'autre part, les établissements privés non liés à l'État, que l'on qualifie d'établissements « hors contrat ».

Ce n'est qu'au bout de cinq ans d'exercice qu'un établissement d'enseignement privé peut demander à être lié à l'État par un contrat, en application de l'article R. 442-33 du code de l'éducation ⁽¹⁾. De ce fait, l'ensemble des établissements privés nouvellement créés sont par définition des établissements hors contrat, et ce pour une durée d'au moins cinq ans dans la généralité des cas.

Le contrat d'association pouvant porter sur une partie ou sur la totalité des classes de l'établissement ⁽²⁾, un même établissement peut compter à la fois des classes sous contrat et des classes hors contrat.

- Si la proportion d'élèves accueillis dans un établissement privé du premier et du second degré s'élève à environ 17 % des enfants scolarisés, la très grande majorité d'entre eux, soit 97 %, sont scolarisés dans un établissement privé sous contrat, le hors contrat ne représentant que 3 % des effectifs.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Éducation nationale, à la rentrée 2017, 1 300 établissements hors contrat étaient recensés – tandis que 151 établissements privés sous contrat comptaient des classes hors contrat. Les établissements hors contrat accueillent près de 73 000 élèves, soit 0,5 % des effectifs de notre système éducatif.

(1) Ce délai pouvant être ramené, par décision du préfet du département, à un an dans certains quartiers nouveaux des zones urbaines.

(2) Article L. 442-5 du code de l'éducation.

Les tableaux ci-après présentent la ventilation des établissements hors contrat par catégories d'établissement pour l'année scolaire 2016-2017. Ils permettent de constater que la moitié des établissements hors contrat relèvent du premier degré (écoles maternelles et élémentaires) et qu'environ 15 % sont des collèges.

**VENTILATION DES ÉTABLISSEMENTS HORS CONTRAT PAR CATÉGORIES
D'ÉTABLISSEMENT, Y COMPRIS LES FORMATIONS POST-BAC, EN 2016**

	Nombre d'établissements	Nombre de classes	Nombre d'élèves
Écoles de premier degré hors contrat	605	2 313	34 095
<i>Classes hors contrat dans les écoles sous contrat</i>	<i>nc</i>	<i>274</i>	<i>5 121</i>
Total pour le premier degré hors contrat	-	2 587	39 216
Collèges hors contrat	178	694	7 899
<i>Classes hors contrat dans les collèges sous contrat</i>	<i>11</i>	<i>22</i>	<i>379</i>
Lycées professionnels hors contrat (y compris post bac)	244	1 263	12 541
<i>Classes hors contrat dans les LP sous contrat</i>	<i>9</i>	<i>33</i>	<i>361</i>
Lycées d'enseignement général et technologique hors contrat	184	1 269	14 493
<i>Classes hors contrat dans les LEGT sous contrat</i>	<i>26</i>	<i>49</i>	<i>845</i>
Total pour les établissements secondaires hors contrat	606	3 226	34 933
<i>Classes hors contrat dans les établissements secondaires sous contrat</i>	<i>46</i>	<i>104</i>	<i>1 585</i>
Total pour le secondaire hors contrat	652	3 330	36 518
Total pour le primaire et le secondaire hors contrat	1 211	5 539	69 028
Total pour le primaire et le secondaire hors contrat, y compris établissements avec classes hors contrat	1 303	5 747	72 198

Source : commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, à partir des chiffres figurant dans l'ouvrage « Repères et références statistiques – enseignement, formation, recherche – 2017 », ministère de l'Éducation nationale.

**VENTILATION DES ÉTABLISSEMENTS HORS CONTRAT PAR CATÉGORIES
D'ÉTABLISSEMENT, Y COMPRIS LES FORMATIONS POST-BAC, EN 2016**

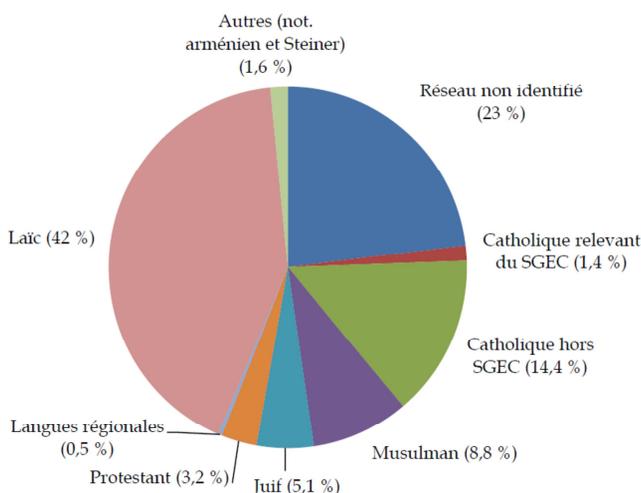
	Nombre d'établissements	Nombre de classes	Nombre d'élèves
Part des établissements primaires dans les établissements hors contrat	50,0 %	41,8 %	49,4 %
Part des collèges dans le hors contrat	14,7 %	12,5 %	11,4 %
Part des LEGT dans le hors contrat	15,2 %	22,9 %	21,0 %
Part des lycées professionnels dans le hors contrat	20,1 %	22,8 %	18,2 %

Source : commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, à partir des chiffres figurant dans l'ouvrage « Repères et références statistiques – enseignement, formation, recherche – 2017 », ministère de l'Éducation nationale.

• Le secteur du hors contrat se caractérise par sa diversité : les établissements confessionnels côtoient des établissements proposant des pédagogies alternatives (écoles Montessori, Freinet...) ou encore des enseignements en langue régionale.

Comme l'indique le rapport de Mme Annick Billon, rapporteure de la présente proposition de loi au nom de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication du Sénat ⁽¹⁾, les informations disponibles sur la répartition des établissements hors contrat entre ces différentes catégories doivent être prises avec prudence. Ainsi, les données transmises par le ministère de l'Éducation nationale sont fondées sur une enquête annuelle à visée budgétaire, à l'issue de laquelle 23 % des établissements n'ont pu être rattachés à un réseau identifié. Le graphique ci-après permet toutefois de constater que les établissements confessionnels sont minoritaires, en représentant environ 43 % des effectifs d'élèves scolarisés dans des établissements hors contrat qui appartiennent à un réseau identifié.

RÉPARTITION DES ÉLÈVES SELON LES DIFFÉRENTS RÉSEAUX DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ HORS CONTRAT



SGEC : Secrétariat général de l'enseignement catholique.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les chiffres publiés par la Fondation pour l'école à l'issue d'un recensement d'octobre 2017 viennent corroborer ce constat, les établissements hors contrat non confessionnels représentant une part évaluée à 61 % du total des établissements hors contrat.

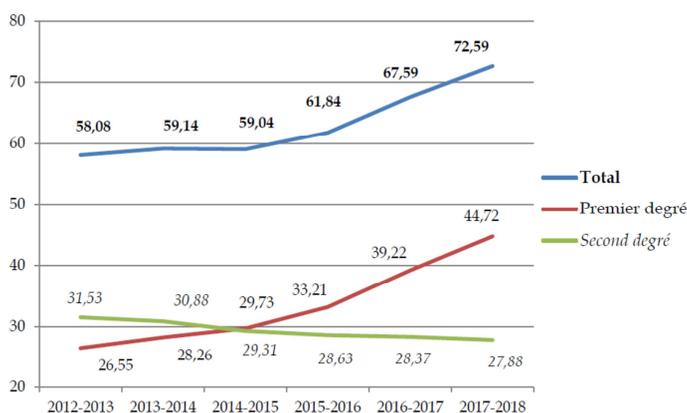
(1) Rapport établi au nom de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication du Sénat sur la proposition de loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat, par Mme Annick Billon, déposé le 7 février 2018, n° 277.

B. UNE FORTE CROISSANCE DU NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS HORS CONTRAT ET DES EFFECTIFS SCOLARISÉS CONSTATÉE DEPUIS 2010

● Si le nombre d'élèves accueillis dans des établissements hors contrat s'avère marginal dès lors qu'il est rapporté à l'ensemble des élèves scolarisés, il a sensiblement augmenté au cours des dernières années, passant ainsi de 58 880 élèves à la rentrée de 2012 à 72 590 pour la rentrée de 2017, soit une hausse de près d'un quart en cinq ans.

Cette forte hausse concerne uniquement les élèves scolarisés dans le premier degré, ainsi que permet de le constater le graphique ci-après, tandis que les effectifs du second degré enregistrent au contraire une légère diminution sur la même période.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES SCOLARISÉS DANS DES CLASSES HORS CONTRAT DEPUIS 2012 (EN MILLIERS)

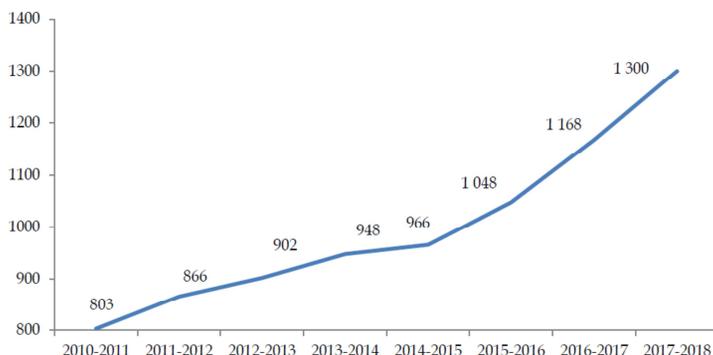


N.B. : Seules les formations pré-baccalauréat sont prises en compte.

Source : rapport de Mme Annick Billon sur la proposition de loi, à partir de données du ministère de l'Éducation nationale.

● L'augmentation des effectifs est directement corrélée à celle du nombre d'établissements : celui-ci est passé de 803 à 1 300 établissements entre la rentrée de 2010 et la rentrée de 2017, une nette accélération étant constatée à partir de 2014.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES PRIVÉS INTÉGRALEMENT HORS CONTRAT DEPUIS 2010



N.B. : Seuls les établissements dispensant des formations pré-baccalauréat sont pris en compte.

Source : rapport de Mme Annick Billon sur la proposition de loi, à partir de données du ministère de l'Éducation nationale.

II. LA NÉCESSITÉ DE MODERNISER, DE SIMPLIFIER ET DE MIEUX ENCADRER LE RÉGIME D'OUVERTURE ET DE CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS HORS CONTRAT

A. UN CONSTAT LARGEMENT PARTAGÉ : UN RÉGIME JURIDIQUE OBSOLETE, COMPLEXE ET PEU COHÉRENT

• Le cadre juridique régissant l'ouverture des établissements d'enseignement privés doit permettre de concilier le droit pour les parents de choisir le mode d'instruction de leur enfant et le droit de créer un établissement d'enseignement, constitutif de la liberté de l'enseignement, avec le droit pour l'enfant de bénéficier d'une instruction.

La liberté de l'enseignement constitue l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République⁽¹⁾, et l'article L. 151-1 du code de l'éducation dispose que son exercice est garanti par l'État aux établissements privés ouverts conformément à la réglementation⁽²⁾. Ce droit doit s'exercer dans le respect du droit de l'enfant à l'instruction défini par l'article L. 111-1 du code de l'éducation, et dont l'objet est précisé par l'article L. 131-1-1. La liberté de

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 77-87 DC du 23 novembre 1977.*

(2) *Ce principe et son corollaire, la liberté de choix du mode d'instruction, prévu par l'article 2 du Protocole additionnel (Paris, 20 mars 1952) à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article L. 131-2 du code de l'éducation, permettent aux familles qui le souhaitent de confier l'instruction de leur enfant à un établissement scolaire privé. Le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques est regardé comme fondamental par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 7 décembre 1976, Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark, nos 5095/71, 5920/72 et 5926/72).*

choix éducatif des parents doit ainsi se conjuguer avec les droits reconnus à l'enfant lui-même, que l'État a le devoir de préserver ⁽¹⁾.

- L'ouverture d'un établissement d'enseignement privé relève aujourd'hui d'un régime déclaratif – par opposition à un régime d'autorisation –, dans le cadre duquel le maire et les autorités de l'État ont la faculté de s'opposer à l'ouverture dans un certain délai. Le principe est que, une fois ce délai écoulé et en l'absence d'opposition, l'établissement peut être immédiatement ouvert, sans autre formalité.

Or le régime déclaratif en vigueur fait l'objet d'un diagnostic largement partagé : issu de la loi « Falloux » du 15 mars 1850, des lois « Goblet » de 1886 et de la loi « Astier » du 25 juillet 1919, il est jugé obsolète, complexe et peu cohérent, tandis qu'il ne permet pas aux maires et aux autorités de l'État de former opposition à l'ouverture d'établissements de façon efficace lorsque ces derniers ne remplissent pas les conditions requises.

- Ce régime déclaratif se décline en trois procédures distinctes (l'une pour les établissements du premier degré, l'autre pour ceux du second degré, et la dernière pour ceux d'enseignement technique). Les modalités de déclaration, les pièces demandées, les conditions et délais d'opposition ainsi que les conditions de diplôme et d'expérience requises des directeurs et enseignants sont très variables selon les catégories d'établissements, sans que ces différences n'apparaissent justifiées – celles-ci résultant davantage de la sédimentation de dispositions législatives anciennes, codifiées à droit constant, que de la prise en compte des spécificités des différents établissements.

À titre d'exemple, si les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle exigées des personnels des établissements privés s'avèrent strictes, aucune expérience professionnelle n'est requise pour diriger un établissement du premier degré, tandis qu'aucune condition d'âge, de diplôme et de nationalité n'est fixée pour les enseignants des établissements du second degré, ce qui s'avère pour le moins surprenant.

De plus, les délais d'opposition à l'ouverture d'un établissement sont très courts – 8 jours, un mois ou deux mois selon les cas – tandis que les motifs d'opposition sont désuets et peu opérants, faisant seulement référence aux raisons « tirées de l'hygiène et des bonnes mœurs » – la référence à l'ordre public ne s'applique que pour le seul enseignement technique.

- Le dispositif actuel apparaît donc complexe – pas moins de 13 pages étant nécessaires à la circulaire du 17 juillet 2015 pour retracer le régime juridique

(1) Ce que rappellent des conventions internationales auxquelles la France est partie, notamment l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, les articles 28 et 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant, ou, à nouveau, l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La CEDH a d'ailleurs rappelé que la liberté de l'enseignement ne saurait s'exercer que pour autant qu'elle ne compromet pas l'accès de l'enfant à une instruction (v. 25 février 1982, *Campbell et Cosans c. R-U*, n^{os} 7511/76 ; 7743/76, points 40 et 41).

applicable à l'ouverture et au fonctionnement des établissements hors contrat ⁽¹⁾ – et il se traduit par un manque de lisibilité et d'efficacité, à la fois pour les porteurs de projets d'établissements et pour les quatre administrations destinataires des déclarations d'ouverture.

Le caractère restreint des motifs d'opposition à l'ouverture aboutit par ailleurs à ce paradoxe qu'un maire ou un préfet ne peut s'opposer à l'ouverture d'un établissement dont le directeur ne remplirait pas les conditions requises par la loi – par exemple parce qu'il n'aurait aucun diplôme ni aucune expérience professionnelle, ou parce qu'il aurait été frappé d'une interdiction définitive d'enseigner : c'est seulement une fois l'établissement ouvert que le procureur de la République peut être saisi, et que le tribunal correctionnel peut prononcer la fermeture de l'établissement. Cette incohérence a été récemment mise en lumière par l'exemple de l'établissement Al-Badr, situé à Toulouse : le tribunal correctionnel a ordonné sa fermeture en décembre 2016, à l'issue de plusieurs inspections, mais l'opposition formée par les autorités académiques à l'ouverture, dans les mêmes locaux et avec les mêmes enseignants, d'une école et d'un collège, a été annulée par le tribunal administratif de Toulouse en juillet 2017. En effet, les seuls motifs d'hygiène et des bonnes mœurs ne permettaient pas de s'opposer à l'ouverture de l'établissement, alors même que l'enseignement dispensé par la même équipe éducative avait conduit à sa fermeture par le tribunal correctionnel quelques mois auparavant.

Sur la base de ces constats, la modernisation et l'unification du régime actuel de déclaration des établissements hors contrat apparaît nécessaire, de même que l'amélioration de la procédure d'opposition.

• Une première tentative de réforme a été engagée lors de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté examiné en 2016, par l'adoption d'un article visant à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires pour remplacer les régimes déclaratifs en vigueur par un régime d'autorisation. Néanmoins, cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 janvier 2017 ⁽²⁾, au motif que l'habilitation donnée au Gouvernement n'était pas suffisamment précise, le législateur ayant confié au Gouvernement sans autre indication le soin de préciser « *les motifs pour lesquels les autorités compétentes peuvent refuser d'autoriser l'ouverture* » de tels établissements ⁽³⁾.

(1) Circulaire n° 2015-115 du 17 juillet 2015, portant sur le régime juridique applicable à l'ouverture et au fonctionnement des établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat.

(2) Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017.

(3) Le Conseil n'a donc pas pris position sur le principe de la substitution d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration préalable.

B. LA RÉFORME DU RÉGIME DÉCLARATIF PROPOSÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI DÉPOSÉE PAR MME FRANÇOISE GATEL, ENRICHIE EN SÉANCE PAR LE SÉNAT

- Déposée le 27 juin 2017, la proposition de loi de Mme Françoise Gatel (Union centriste), cosignée par plusieurs de ces collègues issus de différents groupes, vise à unifier et à mieux encadrer les procédures de déclaration.

Pour ce faire, l'article 1^{er} de la proposition de loi venait harmoniser le régime de déclaration applicable aux différents établissements, qu'ils soient du premier degré, du second degré ou d'enseignement technique. Il allongeait le délai d'opposition, en le portant à deux mois pour le maire et à trois mois pour les autorités de l'État, et il complétait les motifs d'opposition, en insérant notamment l'intérêt de l'ordre public ainsi que le non-respect des conditions de titres et de moralité du chef d'établissement et des enseignants. Il renvoyait à un décret en Conseil d'État la définition des modalités de la déclaration et la liste des pièces qui la constituent, en prévoyant que seraient notamment requis le nom et les titres du chef d'établissement et des enseignants, le projet pédagogique et les modalités de financement de l'établissement, ainsi que les programmes et les horaires de l'enseignement devant être dispensé. L'article 1^{er} visait également à alourdir les sanctions applicables lorsqu'un établissement est ouvert en dépit d'une opposition.

L'article 2 apportait des aménagements aux modalités de contrôle des établissements privés hors contrat, tandis que l'article 3 étendait aux directeurs et aux enseignants du second degré les conditions d'âge, de nationalité et de capacité qui s'appliquent à leurs homologues de l'enseignement technique.

- La commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication du Sénat n'ayant pas adopté la proposition de loi à l'issue de sa réunion, le texte examiné en séance fut celui de la proposition de loi initiale. Il a été largement remanié, par l'adoption d'amendements de rédaction globale sur chacun des articles, et par l'introduction d'un article 4, comportant des dispositions de coordination.

Ainsi, l'article 1^{er} de la proposition de loi adoptée par le Sénat a été substantiellement complété : il prévoit désormais un dispositif de déclaration unifié sous l'égide de l'autorité académique, à qui est confiée la tâche de transmettre le dossier de déclaration au maire, au préfet et au procureur de la République. Le délai d'opposition est fixé à trois mois pour toutes les autorités concernées, tandis que la liste des motifs est modernisée et étoffée, avec, outre l'intérêt de l'ordre public, le respect des conditions requises pour ouvrir et diriger un établissement (conditions de capacité, d'âge, de nationalité, de diplôme et d'expérience professionnelle) – la notion de protection de l'enfance et de la jeunesse venant se substituer à celle de l'hygiène et des bonnes mœurs.

L'article 1^{er} définit également de façon précise les différentes pièces exigées au sein d'un dossier de déclaration – sans renvoi à un décret en Conseil d'État – en étoffant là encore les dispositions en vigueur. La rédaction de la

proposition de loi initiale est remaniée, avec le remplacement de la notion de projet pédagogique par la présentation de l'objet de l'enseignement, tandis que le contrôle *a priori* des titres des enseignants, jugé difficilement applicable compte tenu des contraintes de recrutement, est supprimé.

Est insérée également l'obligation, pour l'établissement, d'informer l'autorité académique en cas de changement du directeur ou du représentant légal, l'administration pouvant s'opposer à la nomination du nouveau directeur dans un délai d'un mois – afin d'éviter le recours à des prête-noms lors de l'ouverture d'un établissement.

Les sanctions applicables en cas d'ouverture d'un établissement en dépit d'une opposition sont alourdies, avec un quadruplement de l'amende et l'introduction d'une peine complémentaire d'interdiction d'ouvrir et de diriger un établissement scolaire ainsi que d'y enseigner, à titre définitif ou temporaire. Dès lors qu'un établissement serait ouvert malgré une opposition, l'autorité académique mettrait en demeure les parents d'inscrire leurs enfants dans un autre établissement dans un délai de quinze jours.

L'**article 2** vise à renforcer l'effectivité du contrôle exercé sur les établissements d'enseignement privés hors contrat : lors de l'examen en séance publique, ont été introduits l'information annuelle systématique de l'autorité académique sur l'identité et les titres des personnels enseignants et le principe d'un contrôle obligatoire lors de la première année d'exercice de l'établissement, tandis que les procédures prévues en cas de manquements de ce dernier sont améliorées.

L'**article 3** procède à l'unification et au renforcement des conditions requises pour diriger un établissement d'enseignement privé, qu'il soit sous contrat ou hors contrat, et pour y enseigner, afin de remédier à la grande disparité des régimes actuels ainsi qu'au faible degré d'exigence dans certains cas, notamment dans les établissements du second degré.

L'**article 4** procède enfin à des coordinations dans plusieurs codes, tout en alourdissant certaines sanctions, notamment dans les cas d'opposition à un contrôle par un directeur d'établissement d'enseignement privé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation examine la proposition de loi lors de sa séance du mercredi 20 mars 2018.

M. le président Bruno Studer. Nous sommes saisis de la proposition de loi adoptée par le Sénat visant à simplifier et à mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat. Sur ce texte, dont l'initiative revient à la sénatrice Françoise Gatel, du groupe Union centriste, nous avons désigné le 8 mars notre collègue Michel Zumkeller comme rapporteur.

Ce texte est inscrit à l'ordre du jour de la séance du mercredi 28 mars, à la suite des questions au Gouvernement.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le président, de m'accueillir dans votre commission, comme je remercie la majorité d'avoir accepté que je sois désigné rapporteur de ce texte qui a été adopté au Sénat dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe de l'Union centriste. Pour qu'il soit examiné devant notre assemblée lors de la séance dont l'ordre du jour sera réservé à notre groupe, il aurait fallu attendre le mois de décembre. Vu l'importance du texte, je vous suis donc très reconnaissant, au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, de nous permettre d'aller plus vite et de poursuivre le travail engagé par nos collègues du Sénat : il est agréable de travailler dans ces conditions.

Cette proposition de loi a donc été adoptée par le Sénat le 21 février dernier, à l'initiative de Mme Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues, Mme Annick Billon en étant la rapporteure. Elle vise à simplifier et encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements d'enseignement privés hors contrat et a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée le mercredi 28 mars.

Cette initiative parlementaire est partie d'un constat largement partagé : issu de lois datant de plus d'un siècle (loi Falloux de 1850, loi Goblet de 1886 et loi Astier de 1919), le régime de déclaration des établissements d'enseignement privé est aujourd'hui obsolète et complexe, et il manque cruellement de cohérence.

Pour chaque catégorie d'établissement – premier degré, second degré, enseignement technique –, les conditions de déclaration, les pièces qui sont demandées et les procédures d'opposition des autorités sont différentes.

Ainsi, les délais dont disposent le maire, l'autorité académique, le préfet et le procureur pour s'opposer à l'ouverture d'un établissement varient entre 8 jours et deux mois, selon les cas – ce qui est court, en tout état de cause, et ne permet pas d'exercer un contrôle véritablement efficace. De plus, les motifs pouvant justifier une opposition sont restreints et étonnamment désuets : est uniquement évoqué l'intérêt « *des bonnes mœurs ou de l'hygiène* » – sauf pour les établissements d'enseignement technique, pour lesquels l'ordre public peut être soulevé.

Les conditions qui sont requises des chefs d'établissement et des enseignants, en termes d'âge, de diplôme et d'expérience professionnelle, sont également très variables, ce qui peut aboutir à des situations surprenantes : aucune condition – ni d'âge, ni de diplôme, ni de nationalité – n'est fixée pour les enseignants des établissements secondaires, à la différence des maternelles et des écoles, ou des établissements d'enseignement technique... Aucune expérience professionnelle n'est demandée pour ouvrir un établissement d'enseignement primaire.

Le régime déclaratif actuel manque donc de lisibilité et de pertinence, à la fois pour les personnes porteuses de projets d'établissements et pour les administrations destinataires de ces déclarations.

Par ailleurs, le caractère restreint des motifs d'opposition à l'ouverture aboutit à ce paradoxe qu'un maire ou un préfet ne peut pas s'opposer à l'ouverture d'un établissement alors que son directeur ne remplirait pas les conditions requises par la loi – par exemple parce qu'il aurait été frappé d'une interdiction définitive d'enseigner : c'est seulement une fois l'établissement ouvert que le procureur de la République peut être saisi, et que le tribunal correctionnel peut prononcer la fermeture de l'établissement ! Les maires et les autorités de l'État se trouvent donc désarmés et mis devant le fait accompli.

Les incohérences du dispositif actuel apparaissent avec d'autant plus d'acuité que la création d'établissements privés hors contrat est en pleine expansion depuis plusieurs années – je rappelle qu'un nouvel établissement privé est nécessairement hors contrat dans un premier temps, puisqu'en principe, il ne peut passer contrat avec l'État qu'au bout de cinq années.

Ainsi, alors que l'on comptait environ 800 établissements hors contrat à la rentrée 2010, ce nombre s'est élevé à 1 300 à la rentrée 2017, pour 73 000 élèves scolarisés. C'est un chiffre important, mais qu'il faut relativiser, puisqu'il représente environ 0,5 % de la totalité des élèves scolarisés. Le secteur hors contrat se caractérise par sa diversité, puisqu'il inclut aussi bien des établissements confessionnels – entre 40 et 45 % des élèves –, que des établissements proposant des pédagogies alternatives, telles que Montessori ou Freinet, ou des enseignements en langue régionale.

Face à ce double constat, il est important d'apporter des réponses. C'est l'ambition de la présente proposition de loi, qui a été déposée en juin 2017 et adoptée par le Sénat voilà un mois. Ce texte propose une vraie cohérence.

En premier lieu, il conserve le principe d'un régime de déclaration mais il l'harmonise et le simplifie : les distinctions entre catégories d'établissements sont effacées, une même procédure s'applique puisque l'autorité académique constitue l'interlocuteur unique des porteurs de projets et c'est elle qui transmet le dossier de déclaration aux autres autorités, soit le maire, le préfet et le procureur.

La liste des pièces à fournir est elle aussi unifiée, et elle est précisée et complétée, pour assurer que les autorités disposent de tous les éléments nécessaires pour exercer un contrôle efficace.

Toujours pour permettre l'efficacité du contrôle, le délai d'opposition est porté à trois mois dans tous les cas, au lieu de huit jours aujourd'hui pour le maire, et un mois le plus souvent pour le préfet et l'autorité académique, tandis que les motifs d'opposition sont modernisés et étoffés : la notion d'ordre public est introduite, ainsi que la nécessité de respecter les conditions requises de la part de la personne qui déclare l'ouverture mais aussi, si ce n'est pas la même, de la personne qui dirigera l'établissement. La protection de l'enfance et de la jeunesse vient remplacer l'hygiène et les bonnes mœurs. L'on devrait ainsi éviter la situation paradoxale que j'ai évoquée tout à l'heure, à savoir la nécessité d'attendre qu'un établissement ouvre pour pouvoir saisir le juge pénal et obtenir sa fermeture.

Le Sénat a également prévu l'obligation d'informer l'autorité académique en cas de changement d'identité du directeur, pour éviter notamment les pratiques de prête-nom à l'ouverture des établissements.

Les conditions exigées des directeurs d'établissement et des enseignants sont harmonisées, sachant que les conditions de diplômes, de pratiques professionnelles et d'âge seront définies par décret en Conseil d'État, et que des possibilités de dérogations seront ouvertes.

Enfin, au-delà du contrôle « sur pièces » qui peut être exercé au moment de l'ouverture, il importe de garantir que les établissements d'enseignement puissent être efficacement inspectés lorsqu'ils sont en activité et accueillent leurs élèves. Comme le montrent les travaux de notre collègue Annick Billon, ces contrôles sont aujourd'hui insuffisants, à la fois du fait des contraintes qui pèsent sur les moyens d'inspection, et parce que, jusqu'à récemment, le contrôle des établissements hors contrat n'avait pas été identifié comme une priorité. Pour l'année scolaire 2016-2017, seulement la moitié des nouveaux établissements ont été contrôlés durant leur première année d'exercice – cette proportion devrait frôler 75 % pour l'année 2017-2018.

Le texte qui vous est proposé pose le principe d'un contrôle dès la première année d'exercice de l'établissement ; le ministre s'est engagé en séance, au Sénat, à

ce que les moyens nécessaires soient mobilisés pour atteindre cet objectif. Le texte prévoit aussi que les noms et les titres des enseignants seront transmis chaque année à l'autorité académique, pour procéder aux vérifications nécessaires.

J'ai présenté les grandes lignes du texte qui nous est proposé, et qui aboutit à mon sens à un bon équilibre : il permet d'améliorer et de simplifier le régime actuel de déclaration, ce qui est souhaitable aussi bien pour les porteurs de projets que pour les administrations, tout en renforçant l'efficacité des contrôles qui peuvent être exercés, tant à l'ouverture que pendant l'activité des établissements.

Mme Sylvie Charrière. Pour le groupe La République en Marche, la présente proposition de loi n'est pas anodine, puisque pas moins de 73 000 élèves sont actuellement scolarisés dans des écoles hors contrat – soit 0,5 % du total des élèves scolarisés –, dont 57 % au primaire. On constate depuis peu une progression des écoles hors contrat. Nous en recensons environ 1 300 en 2017 contre 803 en 2010, soit une progression de 60 %. Cette proposition de loi revêt par conséquent une importance toute particulière et doit retenir notre attention.

Suite à certaines dérives, les services de l'éducation nationale ont d'ores et déjà renforcé leurs contrôles et, si seulement 73,2 % des écoles hors contrat ouvertes en 2017-2018 ont été contrôlées, ce chiffre est en nette progression puisque seulement 48 % des nouvelles écoles avaient été contrôlées l'an passé. Toutefois, ces contrôles rencontrant certaines limites administratives, le but de cette proposition est précisément de mieux outiller les services concernés.

À notre sens, ce texte parvient à une juste conciliation entre les principes constitutionnels que sont la liberté de l'enseignement et le droit des enfants à l'éducation.

Cette proposition nous rappelle que la liberté est indissociable de la responsabilité : l'État doit veiller à protéger ses enfants contre l'insuffisance pédagogique, les phénomènes sectaires, la radicalisation. Contrôler ne signifie pas céder au tout répressif, c'est aussi accompagner et valoriser tout en respectant la liberté. Nous devons offrir davantage de garanties aux parents en élargissant les points de vigilance : outre l'hygiène et les bonnes mœurs, il faut aussi s'intéresser à l'ordre public, à la protection de l'enfance et à l'acquisition du socle commun de compétences et de connaissances.

Je tiens aujourd'hui à féliciter les sénateurs, en particulier Mmes Gatel et Billon, pour leur important travail qui permet d'accroître les contrôles et de renforcer la vigilance de l'État. Ce travail législatif a permis de fixer dans la loi la liste des pièces qui constitueront le dossier d'ouverture d'un établissement scolaire ; d'affirmer clairement la distinction entre la personne qui souhaite ouvrir l'établissement et son directeur ; de simplifier la procédure en créant un guichet unique auprès des services de l'État ; d'unifier les motifs et les délais d'opposition ; d'actualiser les motifs d'opposition ; de permettre l'information des

autorités compétentes en cas de changement de l'identité du directeur ou du représentant légal de l'établissement ; de renforcer les sanctions encourues en cas d'infraction, notamment pour le directeur de l'établissement ; de renforcer et de rendre plus efficace le contrôle *a posteriori* des établissements hors contrat – par exemple par la communication annuelle des noms et titres des enseignants – et de leur moralité ; de rendre obligatoire, pour les services de l'éducation nationale, les contrôles des établissements hors contrat dès leur première année d'exercice ; de permettre lors des missions de contrôles que des agents d'autres services comme ceux de la préfecture puissent assister les inspecteurs de l'éducation nationale ; d'unifier les conditions pour diriger et enseigner dans les établissements hors contrat, qu'ils soient du premier ou du second degré ou de l'enseignement technique, sauf dérogation ; de pouvoir prononcer la fermeture de l'établissement dès lors qu'il y a obstruction aux contrôles réalisés par les services de l'éducation nationale.

Le groupe La République en Marche se félicite que ce texte vienne aussi rapidement à l'ordre du jour de notre commission, car il est l'un des axes forts permettant de renforcer la lutte contre les phénomènes de radicalisation voulue par le gouvernement d'Édouard Philippe. Cependant, il ne faut pas réduire cette proposition de loi à un outil anti-radicalisation. N'oublions pas que seuls 45 % des élèves scolarisés dans le hors contrat sont dans des écoles confessionnelles et que, cette année, plus de 50 % des écoles hors contrat qui se sont créées étaient des écoles alternatives de type Montessori ou des écoles démocratiques. Je pense que, lors de nos échanges, nous aurons l'occasion de souligner la diversité et la richesse de ces écoles.

Notre groupe estime que ce texte a trouvé un juste équilibre qui permet de maintenir une liberté d'enseignement tout en protégeant les enfants dont les familles auraient fait le choix de ce type de structure.

M. Patrick Hetzel. Le groupe Les Républicains a la conviction que, pour défendre et protéger la liberté d'enseignement, il faut la protéger contre ses dévoiements, notamment lutter contre toute instrumentalisation radicale de l'école.

Dans le contexte que nous connaissons, ne pas prendre les dispositions nécessaires à la protection de nos libertés, en les sécurisant, c'est courir le risque de leur affaiblissement. Or, le droit existant, notamment le code de l'éducation, est aujourd'hui imparfait ; il ne donne pas assez de moyens à la puissance publique pour faire obstacle à l'instrumentalisation de l'école par des officines de radicalisation, notamment salafistes.

Pour autant, rechercher un meilleur équilibre entre défense de la liberté d'enseignement et sécurité publique accrue ne doit en aucun cas remettre en cause le régime déclaratif : un régime d'autorisation serait contraire à la liberté d'enseignement, principe à valeur constitutionnelle. La nouvelle loi doit donc, avant tout, rester protectrice de la liberté d'enseignement. Sur un sujet qui concerne une liberté fondamentale, protégée par notre Constitution, le législateur

doit avoir, encore plus que sur tout autre, la « main tremblante », pour reprendre la célèbre formule de Montesquieu.

Le texte initial a été largement débattu lors de son examen au Sénat, qui a débouché sur une réécriture que nous jugeons positive car elle permet de clarifier le droit existant, tout en le rendant plus opérant, grâce à l'actualisation des motifs d'opposition et au renforcement du contrôle *a posteriori*. Aussi pensons-nous que le texte issu des débats au Sénat offre un bon équilibre entre le nécessaire contrôle et l'indispensable préservation de la liberté d'enseignement. C'est pourquoi notre groupe n'a pas déposé d'amendement, en l'état actuel du texte.

Notre groupe peut d'ailleurs rejoindre l'un des objectifs poursuivis par cette proposition de loi, à savoir le renforcement des contrôles, notamment celui du profil des directeurs et des enseignants, à l'ouverture des établissements hors contrat, pour lutter plus efficacement contre la radicalisation.

Le groupe Les Républicains reste cependant très attaché aux principes à valeur constitutionnelle de la liberté d'enseignement et du droit à l'instruction. Nos collègues sénateurs se sont ainsi mis d'accord avec le groupe de l'Union centriste sur le renforcement des éléments à fournir à l'ouverture d'un établissement, lesquels ne doivent pas être plus contraignants que pour les établissements publics : il en va en effet de l'équilibre entre l'enseignement public et l'enseignement privé.

Au cours du débat qui s'ouvre, le groupe Les Républicains veillera à ce que le contrôle reste strictement un contrôle d'ordre public et de protection de l'enfance – et certainement pas un contrôle de la pédagogie choisie. Nous avons en effet constaté que les écoles hors contrat offrent parfois l'occasion de développer des pédagogies innovantes, notamment au profit des enfants en situation de handicap, les parents peuvent en témoigner. Certes, le ministère de l'Éducation nationale mène une politique d'inclusion, mais les établissements hors contrat permettent ainsi d'aller encore plus loin dans ce domaine.

Pour nous, le texte adopté par le Sénat offre un bon équilibre. Nous sommes donc favorables à ce que cet équilibre soit maintenu au cours des débats à venir.

Mme Géraldine Bannier. Nous discutons aujourd'hui de la proposition de loi adoptée par le Sénat visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat.

Le texte a été porté au Sénat par la sénatrice de l'Union centriste, Mme Françoise Gatel, et a reçu un accueil favorable d'une large majorité sénatoriale et du Gouvernement. Nous sommes heureux de constater que la discussion a pu être fructueuse et aboutir à ce que le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés considère comme un texte d'équilibre qui garantit à la fois la liberté d'enseignement et le nécessaire contrôle de l'État s'agissant de l'éducation de nos enfants.

Le contexte est bien connu de tous, celui d'une augmentation importante des établissements hors contrat, donc du nombre d'élèves concernés, et d'une procédure trop complexe qui ne permet pas aux autorités compétentes, élus locaux et services de l'État, de réagir à temps en cas d'infraction aux conditions fixées par la loi, loi qui est en outre jugée insuffisante. Il est donc nécessaire de revoir cette procédure pour en assurer l'efficacité. Ainsi, il était particulièrement utile de s'interroger sur les délais d'opposition des différentes autorités concernées, qui n'étaient que de huit jours pour les maires, et uniquement pour des raisons d'hygiène ou de bonnes mœurs.

La proposition de loi revisite le système déclaratif et le renforce, en allongeant les délais d'opposition, en étendant les motifs d'opposition, en harmonisant les trois régimes d'ouverture existants et en renforçant les sanctions en cas de manquement à ces principes. Ainsi, l'article premier étend les motifs d'opposition à des considérations d'ordre public ou de protection de l'enfance et de la jeunesse et précise les pièces que le dossier de déclaration d'ouverture devra comporter, notamment en ce qui concerne l'établissement et les modalités de son financement.

L'article 2 institue, entre autres, un contrôle des établissements privés au cours de la première année d'ouverture, puis, de manière aléatoire, les années suivantes. Sur ce point, les débats ont été plus ardues au Sénat pour définir la fréquence de ces contrôles. Nous sommes bien sûr sensibles aux arguments de certains de nos collègues qui voulaient systématiser les contrôles chaque année. Nous nous rangeons néanmoins à la méthode retenue par souci de réalisme, et nous faisons confiance au ministre, qui a assuré le Sénat de son intention de renforcer les contrôles des établissements privés hors contrat. Nous observons en outre que le texte prévoit un contrôle annuel des noms et titres des chefs d'établissement. L'ensemble de ces mesures nous semble ainsi répondre aux enjeux.

L'article 3 fixe les conditions – âge, nationalité, ancienneté à un poste similaire – qui doivent impérativement être remplies pour qu'un directeur ou un enseignant soit désigné.

La liberté de l'enseignement est un droit fondamental inscrit dans la Constitution de notre République. La nécessité de protéger nos enfants de certaines dérives de ces enseignements hors contrat n'en est pas moins importante. La liberté est un bien fragile qu'il nous faut parfois protéger d'elle-même, contre ceux qui seraient tentés d'en abuser au détriment de l'intérêt général et pour l'intérêt de quelques-uns seulement.

C'est pourquoi le groupe du Mouvement démocrate et apparentés soutiendra le texte qui nous est présenté, et qui établit un équilibre entre le droit de l'enseignement libre et l'impératif pour la République de se prémunir de certaines dérives.

Mme Béatrice Descamps. Nous débattons aujourd'hui d'une proposition de loi adoptée par nos collègues sénateurs le mois dernier, qui vise à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat. Le texte a été porté au Sénat par Mme Gatel, du groupe de l'Union centriste.

Au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, je tiens à réaffirmer notre attachement au principe de la liberté d'enseignement, qui consacre le droit des parents de choisir librement l'instruction qu'ils désirent donner à leurs enfants : il s'agit d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, sur lequel nous ne saurions revenir. Pour autant, ce principe ne saurait faire obstacle à un autre principe auquel nous sommes très attachés, celui du droit à l'instruction de tous nos enfants sans exception, tel qu'affirmé dans le préambule de la Constitution et réaffirmé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Née du constat indéniable de l'inadéquation du cadre juridique applicable aux établissements privés au regard des enjeux actuels, cette proposition de loi vise à inscrire dans la loi des garde-fous pour permettre la sauvegarde de ce droit constitutionnel, tout en conservant et préservant la liberté d'enseignement.

Vous le savez, trois régimes distincts régissent aujourd'hui les déclarations d'ouverture des établissements privés. Établies par des lois anciennes, les lois Goblet du 30 octobre 1886, Falloux du 15 mars 1850 et Astier du 25 juillet 1919, ils font intervenir, dans des délais disparates et selon des critères changeants, quatre autorités administratives : le maire, le préfet, le procureur de la République et l'autorité académique.

Ainsi, le maire ne dispose aujourd'hui que de huit jours pour s'opposer à l'ouverture d'une école sur sa commune, alors que les déclarations ont généralement lieu en plein été, au cœur du mois d'août, ce qui est peu propice à un contrôle efficace. Ce cadre n'est sécurisant ni pour les demandeurs, ni pour les administrations. Il est donc plus que nécessaire de simplifier et d'harmoniser ces procédures, d'autant plus que le nombre d'ouvertures d'écoles privées connaît, depuis près de dix ans, une croissance soutenue, qu'il convient d'encadrer.

Nous avons tous en mémoire l'exemple de cet établissement toulousain, fermé en 2016 par le tribunal correctionnel à la suite de quatre inspections, et qui avait pu rouvrir dans les mêmes locaux en raison des carences de notre droit.

Sans attenter à la liberté de l'enseignement, les dispositions de cette proposition de loi apportent des réponses concrètes à ces enjeux nouveaux, tout en garantissant des droits nouveaux pour nos concitoyens.

Ainsi, les dispositions de l'article premier simplifieront la procédure d'ouverture d'une école, en créant un guichet unique et en harmonisant les motifs et les délais d'opposition. Pour garantir le droit à l'instruction de nos enfants, les articles 2 et 4 posent le principe d'un contrôle par les services de l'éducation

nationale au cours de la première année suivant l'ouverture, et renforcent l'efficacité de ces contrôles en supprimant la condition de récidive pour la fermeture d'une école. L'article 3 unifie les conditions requises pour diriger un établissement privé ou y enseigner.

Notre groupe se prononcera donc en faveur de cette proposition de loi, qui maintient un juste équilibre entre la protection de la liberté de l'enseignement et le droit à l'instruction des enfants que garantit la République.

M. François Pupponi. Cette proposition de loi maintient le principe de la déclaration pour les établissements hors contrat. Vous améliorez ainsi la situation, en renforçant le régime de déclaration et en rendant possibles des contrôles plus nombreux. Le groupe Nouvelle Gauche considère cependant que cette proposition de loi ne permettra pas d'interdire l'ouverture d'écoles diffusant des idées contraires aux valeurs républicaines. Les contrôles *a posteriori* n'empêcheront pas que ces idées se diffusent dans l'esprit des plus jeunes de nos enfants, et y infusent.

Aussi avons-nous déposé des amendements prévoyant qu'une école ne puisse ouvrir sans autorisation préalable. Pas plus dans cette proposition que dans le droit actuel, la diffusion d'idées liées à l'islam radical, au salafisme, ou même à d'autres religions, n'est répertoriée comme motif valable de refus d'ouverture. Cela revient à accepter que des personnes radicalisées donnent des cours et concourent aux missions d'éducation dans notre pays.

Notre groupe veut donc aller plus loin. Avant d'ouvrir un établissement hors contrat, il faudrait demander une autorisation. C'est un changement profond. Nous avons proposé des dispositions en ce sens lors de la précédente législature, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, et plusieurs responsables de culte s'y étaient opposés. Mais l'évolution des circonstances nous conduit à réitérer notre démarche.

Autre sujet de préoccupation, à propos duquel nous déposerons des amendements en séance publique : des personnes ouvrent aujourd'hui des écoles sans même les déclarer. À Sarcelles, où je suis élu, une école opère ainsi depuis huit ans au vu et au su de tous. Alors que toutes les autorités – parquet, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Éducation nationale – sont informées, elle continue son activité en toute impunité ! Vous pouvez vous y rendre, mes chers collègues... Cet exemple tiré de mon expérience me laisse penser qu'il faut renforcer les sanctions contre ceux qui ouvrent des écoles sans les déclarer.

Nous déposerons également des amendements pour traiter du problème de ces parents qui déscolarisent leur enfant pour le confier à des établissements non déclarés. Le nombre de cas de ce genre a explosé : là encore, il faut renforcer les sanctions.

Je salue le renforcement de l'obligation déclarative prônée par la proposition de loi, mais je crois qu'il faut aller plus loin, jusqu'à l'autorisation

préalable, en étant également plus ferme contre les parents qui ne respectent pas la loi et envers les écoles qui ouvrent sans respecter leur obligation de déclaration.

Mme Marie-George Buffet. Au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, je me félicite de l'examen de cette proposition de loi qui a le mérite de s'attaquer à un problème important qui touche les établissements privés hors contrat : l'incohérence du système déclaratif actuel et l'absence de contrôle effectif.

Je pense qu'on peut encore améliorer cette proposition de loi, de façon à mettre fin aux dérives constatées au sein de certains de ces établissements, que ces dérives soient de nature sectaire ou de nature radicale.

La Constitution protège la liberté d'enseignement, mais elle protège aussi le droit à l'instruction. Or certains établissements privés hors contrat ne respectent en rien leurs obligations pédagogiques de base, c'est-à-dire le socle commun de connaissances. Les enseignants y font ainsi l'impasse sur des pans entiers de connaissances ou diffusent des idées contraires aux valeurs de notre République.

Certes, les établissements privés hors contrat ne concernent que 0,5 % des élèves, mais leur part est en progression, de sorte qu'il faut les encadrer beaucoup plus strictement, pour garantir à tous les enfants de la République, indépendamment du choix des parents, un accès égal à la connaissance.

Cette proposition de loi doit avoir pour but de protéger l'élève, de protéger le jeune dans son parcours scolaire. C'est pourquoi notre groupe présentera des amendements tendant à renforcer le contrôle par l'État des établissements privés hors contrat. Il soutiendra toutes les propositions allant dans le sens d'un encadrement beaucoup plus sévère de ces établissements qui, pour certains d'entre eux, paraissent se situer en dehors de la République.

Mme Sabine Rubin. Une fois n'est pas coutume, j'ai un point d'accord avec M. Blanquer qui a déclaré qu'« *il n'est pas tout à fait normal que n'importe qui puisse ouvrir une école* ». Je m'inquiète néanmoins de la hausse sensible du nombre d'établissements privés hors contrat : on en dénombre en effet 1 300, mais ce concept semble séduire de plus en plus puisque leur nombre a augmenté de 25 % en cinq ans. Cela m'évoque la pensée de Noam Chomsky : on organise le démantèlement de l'école publique, ce qui encourage le départ vers le privé.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le groupe La France insoumise s'oppose au principe même des établissements hors contrat. Il existe une raison plus fondamentale encore : ces établissements se placent hors du contrat de société qui nous unit tous autour du socle commun que constitue l'école républicaine. Pour recréer ce lien social que nous appelons tous de nos vœux, il est selon nous essentiel que les enfants puissent grandir ensemble, sans être enfermés avec des enfants ayant la même origine sociale, culturelle ou religieuse. Pour ceux qui souhaitent que leurs enfants bénéficient de pédagogies alternatives, il appartient à l'éducation nationale de reprendre les expérimentations positives afin que chaque

enseignant dispose d'une palette d'outils pédagogiques lui permettant de répondre au mieux aux besoins des différents élèves. À cet égard, je distingue entre les contenus et les outils pédagogiques : les contenus doivent être communs. Tout cela pose la question du système de formation des enseignants. Tels sont les points fondamentaux d'un véritable programme pour l'éducation.

Ceci étant posé, la proposition de loi que nous examinons, qui vise à renforcer le contrôle par l'État des écoles hors contrat, nous paraît bien timorée. En effet, la simplification que vous visez ne sert qu'à harmoniser le régime d'ouverture des trois types d'établissements – primaire, secondaire et technique – et à uniformiser les conditions à remplir pour y enseigner. Elle n'apporte aucunement la garantie d'un contrôle efficace.

La simplification du régime de déclaration ne nous semble pas nécessaire compte tenu de l'augmentation incessante du nombre d'établissements. Ensuite, cette proposition de loi, qui imposerait à l'établissement de transmettre le nom des enseignants qui y interviennent, ne prévoit qu'*a posteriori* des obligations de contrôle par les académies, dans les trois mois en cas d'opposition et dans l'année qui suit l'ouverture. Comme M. Pupponi à l'instant, nous souhaiterions *a minima* un régime d'autorisation préalable à l'ouverture pour que le contrôle soit vraiment efficace. Peut-être soutiendrions-nous alors ces nouvelles obligations qui incombent à l'État.

Pourtant, de l'aveu même des rédacteurs de ce texte, il serait alors impossible d'augmenter le nombre des contrôles car le personnel académique n'est pas assez nombreux. Nous ne souscrivons naturellement pas à cet aveu d'impuissance, d'autant plus que le Gouvernement vient d'annoncer hier le renforcement du contrôle des chômeurs : certes, c'est un sujet différent, mais le fait est que de l'argent est disponible. Les quatre cents agents de contrôle de Pôle Emploi pourraient aussi bien être utilisés à des fins de contrôle par l'éducation nationale. Quoi qu'il en soit, il s'agit une nouvelle fois d'un choix politique masqué en constat d'impuissance ; le Gouvernement est plus suspicieux envers les chômeurs qu'envers ceux qui créent des écoles...

C'est grave, car les établissements hors contrat ont des pratiques douteuses, voire des plus dangereuses pour nos enfants – c'est avéré. J'en veux pour preuve le rapport de la sénatrice Annick Billon, d'où il ressort qu'un quart des contrôles effectués en 2016-2017 a fait apparaître des manquements, parmi lesquels l'occultation de certains pans du savoir et l'absence totale de preuves d'enseignements scolaires.

M. Yannick Kerlogot. J'aimerais interroger le rapporteur sur un type particulier d'écoles qui ont vocation à rejoindre un réseau déjà sous contrat : je pense notamment aux cinq réseaux associatifs d'enseignement immersif en langues régionales – catalan, occitan, basque, alsacien et breton. En principe, une école peut passer un contrat avec l'État à l'issue d'une période de cinq ans. Les réseaux que j'ai cités, qui relèvent de l'Institut supérieur des langues de la

République française, sont connus, à tel point qu'il existe désormais des conventions visant à réduire ce délai en le ramenant par exemple à deux ans en Bretagne pour le réseau Diwan. C'est bien la preuve qu'il s'agit d'écoles reconnues qui cherchent à entrer dans le réseau sous contrat.

Au-delà de son bien-fondé général, que je ne remets aucunement en cause, cette proposition de loi présente un problème : l'article 3 fixe de nouvelles conditions pour la direction de l'un de ces établissements. Il existe dans ces réseaux de nouvelles écoles sous contrat dans lesquelles exercent des enseignants fraîchement formés ; or, avec cette nouvelle condition exigeant cinq années d'expérience, ils ne pourront plus exercer les fonctions de direction après un ou deux ans d'enseignement, voire à la sortie de leur formation.

Je souhaiterais donc obtenir des engagements sur ce sujet, car je mesure mal comment une telle proposition de loi respecte l'esprit de l'article 75-1 de la Constitution en vertu duquel nous devons veiller à protéger les langues régionales qui appartiennent au patrimoine immatériel de la France.

Mme Anne Brugnera. Ces dernières années, l'éducation nationale a enfin posé et traité la question des adultes professionnellement chargés d'enfants. On ne peut que regretter les drames qui le lui ont imposé, mais c'est chose faite – et c'est bien. Le texte qui nous est soumis n'impose pas le contrôle effectif de l'extrait du bulletin n° 2 du casier judiciaire ni la consultation du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV), alors que c'est le cas pour tout accueil de loisir sans hébergement. Je sais que ce fichier est désormais consulté automatiquement pour tous les enseignants exerçant dans les écoles publiques. Qu'en est-il des écoles hors contrat ? J'aurais apprécié que la proposition de loi le précisât expressément, et qu'il soit prévu une obligation annuelle de consultation de ce fichier.

D'autre part, sur un sujet aussi crucial que l'éducation de nos enfants, je tiens à souligner l'importance du bloc institutionnel. Si l'instauration du guichet unique visant à simplifier les démarches d'ouverture est à noter, veillons à ce que les échanges entre l'autorité académique, la préfecture, la mairie mais aussi la protection maternelle et infantile soient effectifs tout au long de la vie de l'établissement, lors de son ouverture et, surtout, lors de tout changement significatif des éléments et des pièces du dossier initial.

M. Gaël Le Bohec. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui vise à mieux encadrer l'ouverture des établissements scolaires privés hors contrat. Son exposé des motifs fait état d'une progression exponentielle du nombre de ces établissements au cours des dix dernières années : alors qu'une trentaine d'écoles était créée en 2011, quatre-vingt-treize l'ont été en 2016. Certes, l'objectif de ce texte consiste à mieux contrôler certaines dérives que peuvent dissimuler ces créations nouvelles. Pour dire les choses plus clairement encore, certains établissements privés hors contrat sont des établissements confessionnels intégristes et il importe de protéger nos enfants contre ces intégrismes.

Cependant, il faut garder à l'esprit que plus de la moitié des écoles privées hors contrat sont des établissements à pédagogie dite alternative, et que trois écoles privées sur cinq ne sont pas confessionnelles. Ces pédagogies alternatives ont fait leurs preuves et sont parfois – au moins en partie – utilisées dans les établissements publics, c'est par exemple le cas, entre autres, de la méthode Montessori qui vise à favoriser l'autonomie de l'enfant en lui laissant l'initiative d'apprendre à son rythme. En outre, ces pédagogies dites alternatives – de type Montessori, école démocratique européenne ou encore école immersive – apportent parfois des réponses pertinentes à la question de l'accueil des élèves en situation de handicap ou en grande difficulté. En clair, ces établissements fournissent une solution là où, parfois, le service public de l'éducation nationale est défaillant ou inexistant.

Toujours est-il que, dans les établissements privés hors contrat, ces pédagogies alternatives sont adaptées aux publics qu'ils accueillent et se caractérisent souvent par une expertise précieuse, y compris pour les réflexions sur l'évolution de l'enseignement dans le secteur public.

En somme, le texte soumis à notre examen vise à créer un pare-feu qui semble particulièrement utile pour éviter certaines dérives somme toute marginales, mais il présente également un risque important pour la création et le maintien des écoles proposant des pédagogies alternatives. Quelles réponses pouvons-nous apporter, monsieur le rapporteur, aux inquiétudes légitimes des responsables de ces établissements et des professionnels qui y travaillent ?

Mme Fabienne Colboc. Ma question venant d'être posée par M. Le Bohec, je renonce à mon temps de parole.

M. Stéphane Testé. Je m'associe aux félicitations adressées au rapporteur pour la qualité de son rapport très équilibré qui permet de mieux appréhender le caractère nécessaire de cette proposition de loi. Permettez-moi de vous interroger sur l'article 2 afin d'obtenir des précisions supplémentaires concernant le contrôle des établissements hors contrat. En effet, il y est prévu que les établissements seront désormais contrôlés la première année, et c'est une excellente disposition. Je m'interroge toutefois sur la régularité et la périodicité des contrôles entre la première et la cinquième année. Votre rapport ne mentionne pas de contrôles annuels de ces établissements autres que le contrôle déclaratif déjà cité, notamment celui des qualifications des directeurs et des enseignants. Ne pensez-vous pas qu'un contrôle régulier des contenus sur place répondrait à un réel besoin, afin de lever certains doutes et d'éviter du même coup toute dérive ?

Mme Agnès Thill. Je vous remercie, monsieur le rapporteur, pour ce rapport qui fournit des données chiffrées. Je partage comme les promoteurs de cette proposition de loi le constat selon lequel il est nécessaire de moderniser et de mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements hors contrat. Le cadre juridique doit en effet permettre de concilier le droit qu'ont les parents de choisir le mode d'instruction de leurs enfants et celui de créer un établissement, mais aussi – et surtout – le droit de l'enfant à bénéficier d'une

instruction. J'insiste sur ce dernier point : trop d'enfants qui tentent ensuite d'intégrer des cursus dans d'autres établissements révèlent des carences dans les apprentissages, voire pire. Cette réflexion pourrait d'ailleurs être approfondie davantage, par exemple s'agissant de l'enseignement à domicile. Aujourd'hui, le pouvoir de contrôle de l'administration, quoique renforcé en 2016, n'est pas suffisant pour des élèves parfois totalement déscolarisés. L'État doit pouvoir s'assurer que tous les enfants de France reçoivent bien une instruction comme le prescrivent les principes républicains.

Pendant vos travaux, monsieur le rapporteur, avez-vous pu obtenir des chiffres concernant l'évolution de l'instruction à domicile, ses manques éventuels et un contrôle attestant que cette instruction est effective ?

M. Gabriel Attal. Dans le sillage de Mme Thill, je souhaiterais savoir si, en préparant votre rapport et au fil de vos auditions, vous avez envisagé et évalué, monsieur le rapporteur, le fait que la mise en place de ce nouveau régime pousse un certain nombre d'établissements ou de familles vers des formes clandestines de scolarisation à domicile ?

D'autre part, se pose la question des dérogations aux conditions requises pour les chefs d'établissements et les enseignants, qui existent déjà sous la forme d'autorisations rectorales, et qui sont destinées à être préservées. Pouvez-vous nous fournir des précisions ou des recommandations concernant la façon dont des dérogations seront concrètement appliquées aux établissements ?

M. Paul Molac. Le principal défaut de cette proposition de loi tient à ce qu'elle place sur un pied d'égalité les écoles hors contrat qui veulent le rester parce qu'elles veulent conserver la liberté la plus grande et les écoles destinées à passer sous contrat parce qu'elles fonctionnent déjà dans des réseaux sous contrat. Certes, la loi ne permet pas, à quelques exceptions près, à une école catholique ou immersive, par exemple, de créer une nouvelle école, à moins, le cas échéant, de créer une annexe ou, sinon, de tomber sous les fourches caudines de votre texte. Elle sera pourtant gérée exactement de la même manière que toutes les autres écoles du réseau, qu'il soit catholique ou immersif, c'est-à-dire dans le respect du code de l'éducation. Là est le danger principal : un maire pourra s'opposer à la création d'une école de ce type – ce qui, convenez-en, serait tout de même cavalier, puisqu'il en existe ailleurs. Il faudra désormais sinon trouver un enseignant ayant cinq ans d'ancienneté, alors qu'il est aujourd'hui possible de devenir directeur d'un établissement d'enseignement juste après l'obtention d'un master 2 en métiers de l'éducation et de la formation (MEF), même sans expérience préalable.

D'expérience, je crains que votre loi ne soit détournée pour lutter contre les écoles associatives de langue immersive. Rappelons en effet que l'article 2 de la Constitution, conçu pour lutter contre l'anglais, est devenu une arme majeure de lutte contre les langues régionales dans l'espace public.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Je répondrai brièvement aux intervenants car les amendements nous donneront la possibilité de revenir sur tous les sujets qu'ils ont évoqués. Vous ne serez pas surprise d'apprendre, madame Rubin, que nos points de vue sur la liberté d'enseignement sont totalement opposés, à tel point qu'il m'est très difficile de vous apporter des éléments de réponse ; nous y reviendrons lors de l'examen des amendements.

Madame Buffet, je me réjouis que vous ayez jugé le texte équilibré : c'est un bon point de départ, mais tout dépend de l'endroit où est placé le curseur, certains groupes estimant que nous n'allons pas assez loin. De façon générale, cependant, ce texte instaure un équilibre et se traduit par une avancée ; on ne pouvait souhaiter meilleur résultat.

Comme le Sénat, Monsieur Pupponi, nous n'avons pas souhaité privilégier l'option de l'autorisation préalable. Vous prétendez qu'il sera impossible d'interdire telle ou telle école : à mon sens, vous vous trompez. Le motif d'ordre public changera tout et permettra aux préfets de s'opposer à l'ouverture d'établissements. C'est une véritable avancée, peut-être imparfaite, je vous l'accorde, mais qui nous mène dans la bonne direction.

Mmes Descamps, Bannier et Charrière et M. Hetzel ont tour à tour jugé ce texte équilibré : nous nous accordons en effet sur le respect de la liberté d'enseignement, qu'il convenait de réaffirmer. Ce texte constitue ainsi une solide base de travail. Comme l'a indiqué M. Hetzel, le fait que certaines lois relatives à l'enseignement existent depuis une centaine d'années démontre bien que toute modification doit être faite de façon mesurée. S'il a sans doute des défauts, ce texte a au moins l'avantage de la modération afin d'adapter la situation à un monde qui change.

M. Molac nous accuse à tort de toutes sortes de choses : ne voyons pas le mal partout. En tant qu'ancien maire, je fais toute confiance aux élus et aux maires, qui respecteront la loi en appliquant les critères qu'elle définit.

M. Paul Molac. J'ai des noms...

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Moi aussi, naturellement, mais le présent texte fixe tout de même des critères d'opposition. Le maire appliquera la loi, et la personne qui aura essuyé un refus disposera de recours, car nous vivons dans un État de droit. Évitions donc les procès d'intention.

MM. Kerlogot et Le Bohec et Mme Colboc craignent l'instauration de la condition d'expérience de cinq ans pour les directeurs d'établissements. Nous demanderons au ministre d'apporter des précisions en séance, mais il est tout de même prévu qu'il soit possible d'y déroger dans des conditions fixées par décret. La volonté des uns et des autres est de permettre à nos écoles de vivre. Privilégions la confiance. De même, M. Attal, les dérogations sont possibles. Quoi qu'il en soit, nous interpellons le ministre en séance sur ce point ; je ne doute pas qu'il saura nous éclairer.

Mme Brugnera m'a interrogé sur la consultation des fichiers : avec le critère de trouble à l'ordre public, il me semble que nous devons faire confiance aux préfets pour que les décisions soient prises dans ce cadre et que les personnes ayant manifesté des comportements déviants relèvent de ce critère. Cela devrait permettre de lever vos interrogations.

Enfin, madame Thill, je n'ai pas oublié l'enseignement à domicile mais il n'est pas le sujet de ce texte. De mémoire, quelques 25 000 enfants seraient scolarisés à domicile. C'est un sujet à ne pas négliger, je vous l'accorde : interrogés par l'inspection académique, les maires ont souvent beaucoup de difficultés à attester que les enfants scolarisés à domicile suivent un enseignement satisfaisant. Il y a sans doute matière à encadrer ce secteur, même s'il sort du champ du présent texte ; là encore, nous interrogerons le ministre.

Encore une fois, l'examen des amendements permettra de revenir sur l'ensemble des points soulevés par les intervenants.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement AC10 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Cet amendement correspond à mon sens au vœu de tout bon républicain puisqu'il concerne un combat qu'il convient désormais d'achever avec sérénité et détermination : il vise la simple mais stricte application du principe de laïcité dans la République en supprimant toute forme de subvention du culte par le moindre denier public.

Depuis un quart de siècle, alors que les vicissitudes de l'histoire mouvementée des luttes contre le cléricanisme semblent de plus en plus lointaines, un fait demeure : tous les territoires qui composent notre République ne respectent pas encore la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905, pourtant garante de la liberté de croyance.

Alors qu'une politique d'austérité s'abat sur nos collectivités territoriales et mine nos services publics, il est inadmissible que le contribuable doive encore supporter le coût de l'organisation d'un culte, quel qu'il soit. Ce coût est loin d'être négligeable puisqu'il s'élève à près de 58 millions d'euros par an pour le seul régime concordataire d'Alsace-Moselle. Depuis la suppression de la dîme, c'est par un acte libre et consenti de foi et de charité et par les dons des fidèles que l'Église s'organise en toute liberté sur le territoire de la République.

En somme, notre amendement ne vise qu'un seul objectif : rien que la loi de 1905 mais toute la loi de 1905.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. M. le président Studer et M. Hetzel m'indiquent à l'instant leur souhait de cosigner cet amendement qu'ils défendent eux aussi pour leur territoire ! Trêve de plaisanterie : la question du concordat en Alsace-Moselle peut certes être posée mais elle dépasse largement le champ du texte que nous examinons. Avis défavorable.

Mme Sylvie Charrière. Le concordat est un traité international qui, à l'époque, a lié le pape et l'empereur. Il ne correspond en rien ni au niveau ni à l'objet du présent texte ; le groupe La République en marche votera donc contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement AC10.

Puis elle examine l'amendement AC18 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Je profite en effet de l'examen de cette proposition de loi pour aborder des thèmes liés à celui de l'enseignement privé.

Au nom de mon groupe, je propose donc par cet amendement que le Gouvernement rédige un rapport d'information sur les conséquences économiques qu'entraînerait la suppression du financement public de l'enseignement religieux en Alsace-Moselle. Alors que le débat public semble aimanté par les mots « laïcité » et « austérité », il est pour le moins paradoxal que la question concordataire ne soit pas posée en France.

On exige que les deniers publics soient employés avec plus de parcimonie, on s'émeut des manquements à la laïcité et l'on couvre pourtant d'un voile pudique un régime concordataire qui s'applique à près de trois millions de nos concitoyens. Le contribuable français dépense ainsi 58 millions d'euros par an, mais *quid* du coût que représente le financement public indirect de l'enseignement religieux, même fardé en « fait religieux » ? Il ne s'agit pas d'une peccadille : une heure par semaine touchant en 2014 près de 95 000 élèves du primaire, 26 500 collégiens et 7 200 lycéens. Les ministres du culte profitent ainsi des locaux d'établissements pourtant publics pour dispenser un enseignement qui relève d'un fait essentiellement privé, étranger à la morale laïque que doit insuffler l'école républicaine.

C'est pourquoi je demande que le Gouvernement transmette au Parlement, dans un délai de douze mois, un rapport permettant au législateur d'apprécier précisément le gain que représenterait la suppression du régime concordataire pour l'école publique.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Le Parlement dispose déjà de trop nombreux rapports et celui-ci serait hors sujet ; avis défavorable.

M. Patrick Hetzel. J'invite Mme Rubin à lire l'intervention que Robert Schuman a faite à l'Assemblée nationale en 1923 pour justifier l'existence des spécificités du droit local d'Alsace-Moselle. En réalité, on ne saurait passer sous silence l'histoire de notre pays : certaines de ses contrées ont une histoire particulière. D'aucuns oublient peut-être qu'en 1905, l'Alsace-Moselle n'était hélas pas française, mais allemande. C'est pourquoi la loi de 1905 ne s'y est pas appliquée à l'époque. La commission chargée de traiter cette question y a travaillé de 1919 à 1923 ; il a donc fallu quatre années pour aboutir à la proposition visant à instaurer le droit local. De surcroît, ce droit local est pleinement conforme à la Constitution, ce que le Conseil constitutionnel rappelle en toute clarté depuis 1958.

En tout état de cause, il serait pertinent de ne pas s'engager sur de tels sujets la fleur au fusil, car la concorde doit régner sur le territoire national et, pour la préserver, il faut se garder d'ouvrir certains débats qui n'ont pas lieu d'être.

M. Paul Molac. Rappelons que les religions sont également enseignées à l'école publique pendant les cours d'histoire.

Plusieurs membres de la commission. Il s'agit du fait religieux !

M. Paul Molac. Certes, il ne s'agit pas d'un enseignement religieux à proprement parler, mais il comporte une dimension religieuse car, pour expliquer certains faits historiques, il faut parfois commencer par expliquer ce qui a trait à la religion.

En outre, n'ayez crainte : j'ai connu un certain nombre d'écoles catholiques qui ont formé des générations d'anticléricaux. Ne croyez pas qu'il suffise d'une heure de cours de religion pour devenir dévot !

La commission rejette l'amendement AC18.

Article 1^{er}

Conditions de déclaration et d'ouverture des établissements d'enseignement scolaire privés

Le présent article vise à instaurer un cadre unifié et renforcé pour les conditions de déclaration et d'ouverture des établissements d'enseignement scolaire privés, qu'ils soient du premier ou du second degré, ou pour ceux d'enseignement technique.

Il harmonise la procédure de déclaration en instaurant un guichet unique, à savoir l'autorité académique, en élargissant les motifs d'opposition des autorités locales et de l'État et en allongeant les délais d'opposition, portés à trois mois dans tous les cas. Il unifie également les modalités de déclaration, en demandant davantage de pièces lors du dépôt du dossier, et il distingue clairement la personne qui souhaite ouvrir l'établissement de celle qui le dirige. Enfin, il renforce les sanctions applicables en cas d'infraction à ces dispositions.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME DE DÉCLARATION DISPARATE ET PEU COHÉRENT

A. DES MODALITÉS DE DÉCLARATION DIFFÉRENTES SELON LES CATÉGORIES D'ÉTABLISSEMENTS

• En application des articles L. 441-1 à L. 441-13 du code de l'éducation, l'ouverture d'un établissement d'enseignement privé relève d'un régime de déclaration préalable, permettant aux autorités locales et de l'État de s'opposer, selon des modalités variables, à cette ouverture. En l'absence d'opposition dans les délais prévus, l'établissement peut être immédiatement ouvert, sans autre formalité.

Ce régime déclaratif se décline en trois procédures distinctes, selon la nature de l'enseignement dispensé par l'établissement :

– les établissements du premier degré (école maternelle et école élémentaire) relèvent des dispositions prévues par les articles L. 441-1 à L. 441-4 ;

– les établissements du second degré général (collège, lycée d'enseignement général) sont soumis aux dispositions des articles L. 441-5 à L. 441-9 ;

– les établissements d'enseignement technique, que l'article D. 441-16 du même code désigne comme l'enseignement technologique ou professionnel, relèvent des articles L. 441-10 à L. 441-13.

Ces dispositions sont issues de la loi « Goblet » du 30 octobre 1886 pour l'enseignement primaire, de la loi « Falloux » du 15 mars 1850 pour l'enseignement secondaire et de la loi « Astier » du 25 juillet 1919 pour l'enseignement technique.

Il convient de signaler que par dérogation, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, s'applique un régime d'autorisation préalable, sur le fondement de la loi allemande du 12 février 1873 sur l'enseignement, maintenue en vigueur par l'article L. 481-1 du code de l'éducation.

● L'architecture générale du régime déclaratif consiste dans une déclaration auprès du maire de la commune par la personne souhaitant ouvrir un établissement (sauf pour les établissements secondaires) et auprès des autorités académiques – les recteurs ou les inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) –, du préfet et du procureur de la République.

Les modalités de déclaration auprès des autorités concernées sont néanmoins variables selon les établissements : par exemple, pour les établissements d'enseignement technique, la déclaration doit être adressée au préfet, à l'autorité académique et au procureur, mais les pièces ne sont transmises qu'au préfet, tandis que pour les établissements du second degré, les déclarations et pièces doivent être adressées à la seule autorité académique, qui en donne avis au procureur et au préfet. De même, les pièces requises lors de la déclaration diffèrent selon les catégories d'établissement.

MODALITÉS ACTUELLES DE DÉCLARATION D'OUVERTURE SELON LA NATURE DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS

		Établissements d'enseignement privés du premier degré	Établissements d'enseignement privés du second degré	Établissements privés d'enseignement technique
Déclaration auprès du maire		Déclaration de l'intention et désignation des locaux ; affichage pendant un mois	Non	Déclaration de l'intention et désignation des locaux ; affichage pendant un mois
Déclaration auprès des services de l'État	Modalités	Déclaration adressée au préfet, à l'autorité académique et au procureur de la République ; pièces adressées à l'autorité académique	Déclaration et pièces adressées à l'autorité académique, qui en donne avis au procureur de la République et au préfet	Déclaration adressée au préfet, au procureur de la République et à l'autorité académique ; pièces adressées au préfet
	Pièces requises concernant le demandeur	Acte de naissance, diplômes, extrait de son casier judiciaire, indication des lieux où il a résidé et des professions qu'il a exercées pendant les dix années précédentes (L. 441-2)	Certificat de stage constatant qu'il a rempli, pendant cinq ans au moins, les fonctions de professeur ou de surveillant dans un établissement d'enseignement du second degré public ou privé dans l'UE/EEE ; soit le diplôme du baccalauréat, soit le diplôme de licence, soit un des certificats d'aptitude à l'enseignement secondaire (art. L. 441-5)	Acte de naissance, diplômes, extrait de son casier judiciaire, indication des lieux où il a résidé et des professions qu'il a exercées pendant les dix années précédentes (art. L. 441-11)
	Plan des locaux	Oui	Oui	Oui
	Copie des statuts de l'association	Oui	Non	Oui
	Pièces relatives à l'enseignement	Nature de l'école qu'il envisage d'ouvrir	Indication de l'objet de l'enseignement	Programmes et horaires de l'enseignement qu'il se propose de donner

Source : commission des Affaires culturelles et de l'Éducation.

B. LES MODALITÉS D'OPPOSITION DES DIFFÉRENTES AUTORITÉS, FONDÉES SUR DES MOTIFS TROP RESTREINTS ET ENSERRÉES DANS DES DÉLAIS TROP COURTS

• Les différentes autorités précitées – maire, autorité académique, préfet, procureur de la République – peuvent en principe s'opposer à l'ouverture d'un établissement d'enseignement privé, mais subsistent des exceptions (le maire ne peut s'opposer à l'ouverture d'un établissement secondaire, et il en va de même pour le préfet à l'égard des établissements primaires).

Les délais d'opposition impartis aux autorités concernées sont là encore variables et se caractérisent par leur brièveté :

– huit jours pour le maire ;

– un mois pour l'autorité académique, le préfet et le procureur de la République pour les établissements du premier et du second degré, et deux mois pour ceux d'enseignement technique.

Les effets de la brièveté de ces délais sont accentués par le fait que nombre de déclarations sont déposées pendant la période estivale, avant la rentrée scolaire, soit une période moins propice à des contrôles efficaces.

Aux termes de la circulaire précitée du 17 juillet 2015, c'est le dépôt d'un dossier comprenant toutes les pièces requises par le code de l'éducation qui permet de faire courir les délais d'opposition.

• Les motifs pouvant fonder une opposition du maire ou des autorités de l'État s'avèrent limités et assez désuets dans leur rédaction. En effet, l'opposition ne peut être justifiée que par des raisons tirées de « *l'intérêt des bonnes mœurs et de l'hygiène* » ; ce n'est que pour les établissements d'enseignement technique que les autorités de l'État peuvent fonder leur opposition sur le motif de « *l'intérêt de l'ordre public* ».

MOTIFS D'OPPOSITION ET DÉLAIS EN VIGUEUR SELON LA NATURE DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS

		Établissements d'enseignement privés du premier degré	Établissements d'enseignement privés du second degré	Établissements d'enseignement technique privés
Maire	Motifs d'opposition	Lorsque « les locaux ne sont pas convenables pour des raisons tirées de l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène »	<i>Pas d'opposition possible</i>	Lorsque « les locaux ne sont pas convenables pour des raisons tirées de l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène »
	Délais	Huit jours		Huit jours
Autorité académique	Motifs d'opposition	« dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène »	« dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène »	« dans l'intérêt de l'ordre public, des bonnes mœurs ou de l'hygiène, ou lorsqu'il résulte des programmes de l'enseignement que l'établissement projeté n'a pas le caractère d'un établissement d'enseignement technique. »
	Délais	Un mois	Un mois	Deux mois
Préfet	Motifs d'opposition	<i>Pas d'opposition possible</i>	« dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène »	« dans l'intérêt de l'ordre public des bonnes mœurs ou de l'hygiène »
	Délais		Un mois	Deux mois
Procureur de la République	Motifs d'opposition	[requiert de l'autorité académique qu'elle s'oppose], « dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène »	« dans l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène »	« dans l'intérêt de l'ordre public, des bonnes mœurs ou de l'hygiène, ou lorsqu'il résulte des programmes de l'enseignement que l'établissement projeté n'a pas le caractère d'un établissement d'enseignement technique. »
	Délais	Un mois	Un mois	Deux mois

Source : commission des Affaires culturelles et de l'Éducation.

De ce fait, ni le maire, ni l'autorité académique, ni le recteur ni le préfet ne peuvent s'opposer à l'ouverture de l'établissement au motif que le directeur de l'établissement (ou ceux qui y enseignent) ne remplirait pas les conditions requises par la loi, par exemple parce qu'il aurait été condamné pour crime ou délit contraire à la probité et aux mœurs (article L. 911-5) ou encore parce qu'il ne détiendrait pas les diplômes ou l'expérience exigés. C'est seulement une fois l'établissement ouvert

que ces motifs peuvent être soulevés, et le procureur de la République saisi, afin que le tribunal correctionnel prononce la fermeture de l'établissement – ce qui risque de prendre un certain délai, pendant lequel les élèves se trouvent scolarisés dans un établissement qui ne devrait pas être autorisé à les accueillir.

C. LES SANCTIONS APPLICABLES

En l'absence d'opposition, l'établissement ayant fait l'objet d'une déclaration peut être ouvert. Seul le juge pénal est compétent pour prononcer sa fermeture.

Les articles L. 441-4, L. 441-9 et L. 441-13 définissent les sanctions applicables en cas de méconnaissance des dispositions légales, que ce soit en termes de déclaration d'ouverture, de non-respect d'une opposition à l'ouverture de l'établissement, de conditions de nationalité, de diplôme ou de capacité du chef d'établissement (voir *infra*).

Ces sanctions sont constituées par une amende de 3 750 euros, soit une somme modeste et assez peu dissuasive, ainsi que par la fermeture de l'établissement.

II. LE DROIT PROPOSÉ : L'UNIFICATION ET LE RENFORCEMENT DES CONDITIONS DE DÉCLARATION ET D'OUVERTURE

Le présent article vient refonder le régime en vigueur, en maintenant son caractère déclaratif et en renforçant les conditions requises. Le chapitre I^{er} du titre IV du livre IV de la deuxième partie du code de l'éducation, consacré à l'ouverture des établissements privés et comportant trois sections, chacune portant sur une catégorie d'établissements, est totalement réécrit, avec l'instauration d'un régime unique, applicable à tous les établissements d'enseignement scolaire privés, et prévu par les articles L. 441-1 à L. 441-4.

A. L'INSTAURATION D'UN GUICHET UNIQUE, L'AUTORITÉ ACADÉMIQUE

La coexistence de différents régimes déclaratifs, avec des règles variables en matière de saisine des autorités compétentes et de transmission des pièces, conduit à une grande complexité, aussi bien pour les personnes amenées à déposer une déclaration que pour les administrations qui doivent l'examiner.

La rédaction proposée pour l'article L. 441-1 prévoit que toute personne souhaitant ouvrir un établissement d'enseignement scolaire privé doit déclarer son intention à l'autorité académique : c'est à celle-ci qu'il incombe de transmettre la déclaration et l'ensemble des pièces requises (voir *infra*) au maire de la commune dans laquelle l'établissement sera situé, au préfet et au procureur de la République. Est ainsi instaurée une sorte de « guichet unique » pour les demandeurs, qui permet de simplifier utilement les procédures existantes.

La personne procédant à cette déclaration doit respecter les conditions de capacité et de nationalité fixées aux 1^o et 2^o du I de l'article L. 914-3 – réécrit par l'article 3 de la présente proposition de loi (voir *infra*) –, à savoir ne pas être frappé par une incapacité prévue par l'article L. 911-5 ⁽¹⁾ et être de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Espace économique européen (EEE), ce qui correspond au droit en vigueur (voir *infra*).

B. UN PLUS GRAND NOMBRE DE PIÈCES DEMANDÉES LORS DE LA DÉCLARATION D'OUVERTURE D'UN ÉTABLISSEMENT

Là encore, les dispositions définissant les pièces requises lors d'une déclaration d'ouverture s'avèrent d'un degré d'exigence variable selon la nature de l'établissement.

La proposition de loi déposée au Sénat prévoyait que les modalités de la déclaration et la liste des pièces qui la constituent seraient fixées par décret en Conseil d'État, tout en énumérant certaines des pièces exigées. Le texte adopté par le Sénat liste quant à lui précisément, au I de l'article L. 441-2, les différentes pièces requises, qui sont sensiblement plus nombreuses que dans le droit en vigueur, afin de donner aux autorités locales et de l'État les moyens d'exercer un contrôle plus étendu et efficace.

1. Les pièces requises s'agissant des personnes physiques qui déclarent l'ouverture et dirigent l'établissement

En premier lieu, le 1^o du I de l'article L. 441-2 énumère les pièces exigées s'agissant des personnes physiques qui déclarent l'ouverture et celles qui dirigent l'établissement : une distinction est opérée, contrairement au droit en vigueur, pour tenir compte du fait que la personne qui procède à la déclaration ne se confond pas nécessairement avec celle qui dirigera l'établissement – sachant que les conditions prévues par l'article L. 914-3 sont logiquement plus exigeantes pour le directeur d'un établissement que pour celui qui en déclare l'ouverture.

● Le a) du 1^o de l'article L. 441-2 dispose que la déclaration mentionnant la volonté d'ouvrir et de diriger un établissement accueillant des élèves présente :

(1) L'article L. 911-5 définit les conditions de capacité applicables aux personnes dirigeant un établissement d'enseignement du premier ou du second degré, ou d'enseignement technique, public ou privé, ainsi qu'aux personnes qui y sont employées. Celles-ci ne peuvent diriger un établissement ou y être employées dès lors :
– qu'elles ont subi une condamnation judiciaire pour crime ou délit contraire à la probité et aux mœurs ;
– qu'elles ont été privées par jugement de tout ou partie des droits civils, civiques et de famille mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, ou qu'elles ont été déchues de l'autorité parentale ;
– qu'elles ont été frappées d'interdiction définitive d'enseigner.

En outre, est incapable de diriger un établissement d'enseignement du second degré public ou privé, ou d'y être employée, toute personne qui, ayant appartenu à l'enseignement public, a été révoquée.

– l’objet de l’enseignement conformément à l’article L. 122-1-1 – lequel porte sur la garantie de l’acquisition par les élèves d’un « *socle commun de connaissances, de compétences et de culture* » – dans le respect de la liberté pédagogique ;

– l’âge des élèves ainsi que, le cas échéant, les diplômes ou les emplois auxquels l’établissement les préparera ;

– les horaires et disciplines si l’établissement prépare à des diplômes de l’enseignement technique.

Ces dispositions reprennent des dispositions existantes pour l’enseignement technique – notamment « *les programmes et l’horaire de l’enseignement qu’il se propose de donner* » (article L. 441-11).

En revanche, les indications sur l’âge des élèves et les diplômes ou emplois auxquels l’établissement les prépare constituent des informations supplémentaires à fournir. L’« *objet de l’enseignement* » – et non plus le projet pédagogique, comme dans la proposition de loi initiale – doit également figurer dans le dossier de déclaration, ce qui vise à donner une indication générale sur l’enseignement ayant vocation à être dispensé tout en respectant le principe de liberté pédagogique. Il convient d’observer que l’indication de « *l’objet de l’enseignement* » doit d’ores et déjà figurer dans le dossier de déclaration d’un établissement secondaire (article L. 441-5), tandis que l’article R. 441-1 prévoit que, pour les établissements du premier degré, la déclaration doit indiquer « *la nature de l’école qu’il s’agit d’ouvrir* ».

• Les b) et c) du I de l’article L. 441-2 prévoit que sont requis la ou les pièces attestant de l’identité, de l’âge et de la nationalité de requérants, ainsi que « *l’original du bulletin de leur casier judiciaire mentionné à l’article 777 du code de procédure pénale* ». Si ces dispositions sont d’ores et déjà applicables aux établissements du premier degré et de l’enseignement technique, rien n’est aujourd’hui prévu en la matière pour les établissements du second degré, ce qu’il apparaît utile de corriger.

S’agissant de l’extrait de casier judiciaire, le bulletin n° 3 mentionné à l’article 777 du code de procédure pénale est le relevé des condamnations prononcées par une juridiction nationale pour crime ou délit, tel qu’énumérées aux deuxième à sixième alinéas de cet article 777⁽¹⁾. Ce bulletin ne permet pas

(1) Soit les condamnations à des peines privatives de liberté d’une durée supérieure à deux ans qui ne sont assorties d’aucun sursis ou qui doivent être exécutées en totalité par l’effet de révocation du sursis ; des condamnations à des peines privatives de liberté de la nature de celles visées précédemment et d’une durée inférieure ou égale à deux ans, si la juridiction en a ordonné la mention au bulletin n° 3 ; des condamnations à des interdictions, déchéances ou incapacités prononcées par une juridiction nationale sans sursis, en application des articles 131-6 à 131-11 du code pénal, pendant la durée des interdictions, déchéances ou incapacités ; des décisions prononçant le suivi socio-judiciaire prévu par l’article 131-36-1 du code pénal ou la peine d’interdiction d’exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs, pendant la durée de la mesure.

Le bulletin n° 3 contient également les condamnations prononcées par les juridictions étrangères à des peines privatives de liberté d’une durée supérieure à deux ans qui ne sont assorties d’aucun sursis.

nécessairement de déceler que la personne est concernée par l'une des incapacités mentionnées à l'article L. 911-5.

Toutefois, comme le rappelle la circulaire précitée du 17 juillet 2015, les administrations de l'État peuvent demander au centre de traitement du casier judiciaire la communication du bulletin n° 2, dont le champ est plus large, lorsqu'elles sont « *saisies en vue de l'ouverture d'une école privée* », comme le prévoit le 1° de l'article 776 du code de procédure pénale. Elles peuvent également demander la communication du bulletin n° 2 pour s'informer quant à l'« *existence de condamnations pénales ou de sanctions disciplinaires* » incompatibles avec l'ouverture d'un établissement scolaire privé et qui pourraient ne pas figurer au seul bulletin n° 3.

- Enfin, aux termes du d) du 1°, doivent également être transmises l'ensemble des pièces attestant que la personne qui ouvre l'établissement et, le cas échéant s'il ne s'agit pas de la même personne, celle qui le dirigera, remplissent les conditions requises. Il s'agit des conditions prévues par les 1° et 2° du I de l'article L. 914-3 pour les personnes déclarant l'ouverture (capacité et nationalité) et celles prévues par le I de l'article L. 914-3 pour les personnes qui dirigeront l'établissement (capacité, nationalité, diplôme et expérience professionnelle).

D'ores et déjà, le b) et le c) du 1° prévoient la remise des pièces permettant d'attester que les conditions de capacité et de nationalité sont remplies par les déclarants ; en revanche, le d) vise les pièces permettant de justifier que la personne qui dirigera l'établissement respecte les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle.

Ces dispositions ne concernent que les personnes déclarant l'ouverture et dirigeant l'établissement, et non les enseignants, pour lesquels le contrôle s'exerce toujours *a posteriori*.

2. Les pièces requises s'agissant de l'établissement et de la personne morale qui ouvre l'établissement

- Le 2° du I de l'article L. 441-4 définit les pièces demandées concernant l'établissement dont l'ouverture est déclarée. Est ainsi requis le plan des locaux – ce qui est d'ores et déjà le cas dans le droit en vigueur – mais aussi celui de tout terrain destiné à recevoir les élèves. Il est précisé que le plan doit indiquer la dimension de chacune des surfaces et leur destination, afin d'apprécier de façon précise et étayée la configuration des lieux.

Doivent également être transmises les pièces présentant les modalités de financement de l'établissement, ce qui comprend le financement de la construction ou de l'aménagement de l'établissement, mais aussi celui de son entretien et de son fonctionnement. Cette disposition a un double objectif : connaître l'origine des financements d'un établissement privé ainsi que les moyens financiers dont il dispose pour mener à bien son projet.

Enfin, le cas échéant, doit figurer dans le dossier l'attestation du dépôt de la demande d'autorisation prévue par l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, à savoir l'autorisation qui doit être obtenue pour pouvoir effectuer des travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public.

● Enfin, le 3° du I de l'article L. 441-2 dispose que doivent être remis, le cas échéant, les statuts de la personne morale qui ouvre l'établissement. Si d'ores et déjà, dans le cas où l'établissement appartient à une association, la copie des statuts de celle-ci doit être remise (pour les seuls établissements primaires et d'enseignement technique), la disposition ainsi introduite étend le champ des personnes morales concernées, pour tenir compte des différentes formes juridiques des personnes morales susceptibles d'ouvrir des établissements.

CADRE LÉGISLATIF PROPOSÉ POUR LES MODALITÉS DE DÉCLARATION D'OUVERTURE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS

Régime déclaratif	Modalités	<p>Déclaration et pièces adressées à l'autorité académique, qui les transmet au maire, au préfet et au procureur de la République</p>
	Pièces requises s'agissant des personnes déclarant l'ouverture et dirigeant l'établissement	<p>– Déclaration présentant l'objet de l'enseignement dans le respect de la liberté pédagogique, précisant l'âge des élèves ainsi que, le cas échéant, les diplômes ou les emplois auxquels l'établissement les préparera, et ainsi que les horaires et disciplines si l'établissement prépare à des diplômes de l'enseignement technique</p> <p>– La ou les pièces attestant de leur identité, de leur âge et de leur nationalité</p> <p>– L'original du bulletin de leur casier judiciaire mentionné à l'article 777 du code de procédure pénale, daté de moins de trois mois lors du dépôt du dossier</p> <p>– L'ensemble des pièces attestant que ces personnes remplissent les conditions prévues à l'article L. 914-3 (conditions de capacité, nationalité française ou d'un pays de l'Union européenne, conditions d'âge, de diplômes et de pratique professionnelle, fonctions de direction, d'enseignement ou de surveillance pendant cinq ans dans un établissement d'enseignement)</p> <p>– Plan des locaux, indiquant la dimension de chacune des surfaces et leur destination</p> <p>– Modalités de financement</p> <p>– Le cas échéant, l'attestation du dépôt de la demande d'autorisation prévue à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation</p>
	Documents et informations relatifs à l'établissement	<p>– Plan des locaux, indiquant la dimension de chacune des surfaces et leur destination</p> <p>– Modalités de financement</p> <p>– Le cas échéant, l'attestation du dépôt de la demande d'autorisation prévue à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation</p>
	Statuts de la personne morale qui ouvre l'établissement	Oui

Source : commission des Affaires culturelles et de l'Éducation.

● L'article L. 441-2 a été complété par un II visant à apporter des garanties supplémentaires aux personnes souhaitant ouvrir un établissement : il vise à préciser que le processus déclaratif des établissements privés est soumis aux dispositions de droit commun du code des relations entre le public et l'administration, notamment avec la remise d'un accusé de réception lors du dépôt des pièces de la déclaration, ce qui résulte en tout état de cause des dispositions de l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration.

C'est lors de la délivrance de cet accusé de réception que l'autorité académique transmet le dossier de déclaration au maire, au préfet et au procureur de la République.

Le II de l'article L. 441-2 prévoit également que lorsque le dossier est incomplet, cette information – de même que l'indication des pièces manquantes – doit figurer sur l'accusé de réception fourni par l'administration, ou, à défaut, être transmise au déclarant dans un délai de quinze jours suivant la délivrance de l'accusé de réception.

C. UNE OPPOSITION POUVANT ÊTRE FORMÉE POUR DES MOTIFS PLUS PERTINENTS ET PLUS NOMBREUX, DANS UN DÉLAI PORTÉ À TROIS MOIS

- Aux termes du II de l'article L. 441-1 dans sa rédaction proposée par le présent article, l'autorité académique, le maire, le préfet et le procureur de la République peuvent former opposition à l'ouverture d'un établissement – alors qu'aujourd'hui, le maire et le préfet ne peuvent pas former opposition respectivement pour les établissements du second degré et pour ceux du premier degré.

Par ailleurs, ces quatre autorités disposent d'un délai porté à trois mois dans tous les cas – contre huit jours pour le maire et un ou deux mois pour les autorités de l'État dans le droit actuel –, qui court à compter de la remise d'un dossier de déclaration complet. L'allongement du délai d'opposition est de nature à permettre un contrôle plus exhaustif et efficace des dossiers de déclaration.

- Les motifs pour lesquels l'une des autorités précitées peut former opposition à une déclaration d'ouverture sont modernisés et substantiellement étoffés.

Ainsi, en lieu et place du seul « *intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène* » – et de « *l'ordre public* » pour les seuls établissements d'enseignement technique –, pourraient constituer un motif d'opposition à l'ouverture d'un établissement :

– « *l'intérêt de l'ordre public ou de la protection de l'enfance et de la jeunesse* » : la possibilité de soulever le motif de l'ordre public est étendue aux établissements du premier et second degré, tandis que la notion d'hygiène et de bonnes mœurs est remplacée par celle, plus actuelle, de protection de l'enfance et de la jeunesse ;

– **si la personne qui ouvre l'établissement** ne remplit pas les conditions de nationalité et de capacité définies par les 1^o et 2^o du I de l'article L. 914-3 ;

– **si la personne qui dirigera l'établissement** ne remplit pas les conditions prévues à l'article L. 914-3, soit, en sus des conditions de capacité et de nationalité, les conditions d'âge, de diplôme et de pratique professionnelle, ainsi que les conditions d'expérience professionnelle ;

– s’il ressort du **projet d’établissement** que celui-ci n’a pas le caractère d’un établissement scolaire ou, le cas échéant, technique.

Cette dernière disposition vise à permettre l’opposition à l’ouverture d’un établissement qui n’aurait pas la nature d’un établissement scolaire ou technique, en ce qu’il s’apparenterait par exemple à un établissement de soutien scolaire, ou qu’il n’aurait pas vocation à permettre aux élèves d’acquérir le socle commun de connaissances, de compétences et de culture, qui est l’objet de la scolarité obligatoire.

CADRE LÉGISLATIF PROPOSÉ POUR L’OPPOSITION À L’OUVERTURE DE TOUS LES ÉTABLISSEMENTS D’ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PRIVÉS

Autorité concernée	Modalités	Établissements d’enseignement privés
<p align="center">Autorité académique, maire, préfet, procureur de la République</p>	<p align="center">Motifs</p>	<p>– Dans l’intérêt de l’ordre public ou de la protection de l’enfance et de la jeunesse</p> <p>– Si la personne qui ouvre l’établissement ne remplit pas les conditions requises par les 1° et 2° du I de l’article L. 914-3 (conditions de capacité ; nationalité française ou d’un pays de l’UE/EEE)</p> <p>– Si la personne qui dirigera l’établissement ne remplit pas les conditions prévues par le I de l’article L. 914-3 (<i>conditions de capacité, nationalité française ou d’un pays de l’UE/EEE, conditions d’âge, de diplômes et de pratique professionnelle, fonctions de direction, d’enseignement ou de surveillance pendant cinq ans</i>)</p> <p>– S’il ressort du projet de l’établissement que celui-ci n’a pas le caractère d’un établissement scolaire ou, le cas échéant, technique</p>
	<p align="center">Délais d’opposition</p>	<p>Trois mois</p>

Source : commission des Affaires culturelles et de l’Éducation.

Les motifs pouvant conduire au prononcé par le juge pénal de la fermeture d’un établissement – absence de diplôme du directeur, condamnation pour crime ou délit contraire aux bonnes mœurs – pourraient donc désormais être opposés à l’ouverture des établissements, ce qui éviterait de devoir saisir la justice une fois l’établissement ouvert. Les autorités pouvant former opposition disposeraient des informations nécessaires pour vérifier ces éléments, compte tenu des pièces requises prévues par le I de l’article L. 441-2, détaillées *supra*.

D. L’INFORMATION DE L’AUTORITÉ ACADÉMIQUE EN CAS DE CHANGEMENT D’IDENTITÉ DU CHEF D’ÉTABLISSEMENT

Le I de l’article L. 441-3 reprend, en les généralisant, les dispositions existantes pour les établissements du premier degré et d’enseignement technique, en prévoyant qu’une nouvelle déclaration doit être déposée en cas de changement de locaux ou d’admission d’élèves internes.

Par ailleurs, le II de ce même article introduit le principe de l’information de l’autorité académique en cas de changement d’identité du directeur de l’établissement ou de son représentant légal.

Il ouvre la possibilité, pour l'autorité académique, de s'opposer au changement d'identité du chef d'établissement, pour deux motifs différents :

– dans l'intérêt de l'ordre public ou de la protection de l'enfance et de la jeunesse ;

– dès lors que le futur chef de l'établissement ne remplirait pas les conditions requises, prévues par le I de l'article L. 914-3 précité.

Ces dispositions visent à répondre aux difficultés soulevées par le recours de certains établissements à des prête-noms pour permettre leur ouverture, cette pratique ayant été constatée par certains services académiques. Le délai d'opposition, permettant à l'autorité académique de vérifier que le directeur d'établissement remplit les conditions exigées, serait dans ce cas d'un mois.

E. DES SANCTIONS ALOURDIES EN CAS DE NON RESPECT D'UNE OPPOSITION FORMULÉE CONTRE L'OUVERTURE

L'article L. 441-4 définit les sanctions prévues lorsqu'un établissement d'enseignement privé est ouvert en dépit d'une opposition formulée par les autorités compétentes, ou lorsque les conditions de déclaration définies par les articles L. 441-1 à L. 441-3 ne sont pas respectées.

Les sanctions sont notablement alourdies par rapport au droit existant : outre la fermeture de l'établissement, qui est maintenue, la peine d'amende serait multipliée par quatre, passant de 3 750 à 15 000 euros, tandis qu'une peine complémentaire d'interdiction d'ouvrir et de diriger un établissement scolaire et d'y enseigner, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans ou plus, serait désormais encourue.

Enfin, afin d'assurer la protection des élèves qui seraient scolarisés dans un établissement à l'ouverture duquel les autorités compétentes se seraient opposées ou dont l'ouverture n'aurait pas été déclarée, l'article L. 441-4 prévoit que dès lors que le procureur de la République est saisi, l'autorité académique met en demeure les parents d'inscrire leurs enfants dans un autre établissement, dans un délai de quinze jours.

Les dispositions proposées reprennent, en l'améliorant, le dispositif de mise en demeure des parents prévu par l'article L. 442-2 du code de l'éducation pour les cas où le directeur de l'établissement, à l'issue d'un contrôle, refuserait de dispenser un enseignement conforme à l'objet de l'instruction obligatoire.

À cet égard, il convient de rappeler que l'article 227-17-1 du code pénal prévoit des peines de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende lorsque les parents n'inscrivent pas leur enfant dans un établissement d'enseignement, sans excuse valable, en dépit d'une mise en demeure de l'autorité académique.

La commission est saisie de l'amendement AC6 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Par cet amendement, nous vous proposons un régime d'autorisation préalable à la création d'établissements privés hors contrat. Sur le plan administratif, il est aujourd'hui plus simple d'ouvrir une école que de faire construire une véranda. Il s'agit de la qualité de l'éducation de nos enfants : s'il n'y a pas assez d'inspecteurs pour effectuer des contrôles réguliers de qualité, un contrôle *a posteriori* pendant l'année qui suit la création de l'école est largement insuffisant. Il faut *a minima* une autorisation préalable de l'État pour l'ouverture d'un établissement.

Ce régime d'autorisation avait été proposé dans la loi dite « égalité et citoyenneté », mais le Parlement avait alors laissé une trop grande latitude au Gouvernement pour légiférer par ordonnances sur un sujet aussi sensible que la liberté d'enseignement. Nous saisissons donc l'occasion qui nous est offerte par ce texte d'instaurer de nouveau un régime d'autorisation préalable qui, à n'en pas douter, passera sans encombre sous les fourches caudines du Conseil constitutionnel.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Cet amendement modifierait profondément la logique du texte, alors que nous souhaitons naturellement garantir la liberté d'enseignement. Avis défavorable.

Mme Sylvie Charrière. Le groupe La République en marche y est également défavorable.

La commission rejette l'amendement AC6.

Elle passe à l'amendement AC3 de Mme Brigitte Kuster.

Mme Brigitte Kuster. Cet amendement poursuit l'objectif assez simple d'interdire l'ouverture d'un établissement aux individus figurant sur le fichier des personnes recherchées, notamment à celles qui sont inscrites sur le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste et sur le fichier de la sûreté de l'État – les individus dits « fichés S ». Pour ce faire, il convient d'ajouter les mots « et ne figurant pas sur le fichier des personnes recherchées » à l'alinéa 4 de l'article.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Nous partageons tous votre objectif mais l'amendement est satisfait car le motif d'opposition faisant référence à l'ordre public nous semble suffire pour éviter ce risque. De plus, le fichier des personnes recherchées est beaucoup plus large que le seul fichier S : il suffit par exemple d'être débiteur du Trésor pour y figurer. Il comporte environ 400 000 fiches ; ce serait donc excessif. Avis défavorable.

M. François Pupponi. Je pense vraiment que vous vous trompez, monsieur le rapporteur : le motif d'ordre public est assez précisément défini dans le droit français. Et une personne « fichée S » ne remet pas forcément en cause

l'ordre public. Or, que quelqu'un « fiché S » puisse devenir directeur d'une école pose problème.

Je vais vous raconter une anecdote : après les attentats, on a découvert, un peu à ma demande, que soixante-dix personnes « fichées S » travaillaient dans les aéroports parisiens : personne n'avait vérifié qu'ils manipulaient les bagages dans les aéroports, personne ! Aussi, si nous ne faisons pas attention, nous allons confier nos enfants à des gens qui peuvent être « fichés S », certains d'entre eux pouvant être liés à des réseaux de radicalisation. Il faut donc aller plus loin : demander le casier judiciaire ne suffit pas.

Je comprends la logique de l'amendement et, d'ici à l'examen du texte en séance, nous pouvons trouver ensemble le moyen de l'améliorer pour éviter que des individus qui peuvent être considérés comme dangereux par les services de renseignement puissent s'occuper d'enfants dès leur plus jeune âge. Cela paraît relever du bon sens mais il faut l'écrire car, j'insiste sur ce point, je n'ai pas le sentiment que la notion d'ordre public suffise à éviter une telle situation.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. D'ici à la discussion du texte en séance publique, on pourrait en effet préciser cette notion d'ordre public. Mais, même si je puis partager votre point de vue, l'amendement concerne le « fichier des personnes recherchées » qui est beaucoup plus large que le seul fichier S.

M. François Pupponi. Ce qu'il faut interdire, c'est que des individus potentiellement dangereux soient responsables d'un des établissements visés par le texte. Il faut durcir les motifs de refus de diriger un établissement scolaire et les préciser.

Mme Brigitte Kuster. Nous avons tout intérêt à être le plus précis possible. J'entends bien votre argument, Monsieur le rapporteur, concernant le fichier des personnes recherchées, même si je suis un peu étonnée du chiffre que vous avez donné. Nous avons tous eu ou nous avons tous encore des responsabilités locales et quand nous découvrons avec surprise, dans les cantines scolaires ou dans les colonies de vacances, que certaines personnes sont fichées, sincèrement – et je remercie M. Pupponi pour sa réaction –, j'estime que la question vaut d'être soulevée et je suis en tout cas heureuse de l'avoir fait.

Mme Sylvie Charrière. Cet amendement est en partie satisfait par l'alinéa 5 de l'article 2, lequel mentionne que le registre du personnel doit être fourni chaque année.

De plus, une personne « fichée S » est soupçonnée d'avoir commis un délit et non condamnée, si l'on veut respecter les libertés individuelles, je ne sais pas si on peut aller aussi loin que le propose l'amendement.

Mme Géraldine Bannier. Après discussion, les députés du groupe Mouvement démocrate et apparentés sont favorables à l'esprit de l'amendement mais souhaitent attendre que des précisions soient apportées sur le fichier des

personnes recherchées. Nous serons donc favorables à l'avancée proposée pour peu qu'un terrain d'entente soit trouvé avec le Gouvernement.

Mme Brigitte Kuster. Votre réaction, Madame Charrière, me surprend. Il faut cesser d'être naïf ; il faut raison garder. Même si la présomption d'innocence doit prévaloir, on ne peut pas prendre de risque dans le domaine de l'éducation s'agissant des questions de radicalisation et des personnes fichées. Si des personnes sont « fichées S », il y a une raison pour cela. Il s'agit ici de prévenir.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Je partage votre avis sur le fond, madame Kuster, mais Mme Charrière a raison : la France est un État de droit et je ne suis pas sûr qu'il soit tout à fait possible d'interdire à un « fiché S » de diriger une école alors qu'il est réputé n'avoir commis aucun délit.

M. François Pupponi. Lorsque l'État a découvert que soixante-dix « fichés S » travaillaient dans les aéroports parisiens, bien entendu leur badge leur a été immédiatement retiré. Juridiquement, l'État peut donc considérer que dans certains métiers, dans certaines situations, on ne peut pas exercer telle ou telle activité. L'État le fait tous les jours. Certes la présomption d'innocence s'applique, mais, ici, on ne peut pas prendre de risque ; il faut, d'une certaine manière, respecter un principe de précaution. Et, je le répète, c'est juridiquement possible.

Mme Agnès Thill. Je rappelle que nous parlons d'enfants, très malléables, influençables.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Nous sommes tous d'accord sur le sujet mais, concernant les aéroports de Paris, c'est l'employeur qui a retiré le badge des employés concernés, ce qui ne revient pas au même que d'inscrire dans la loi qu'un « fiché S » ne peut pas exercer telle activité...

M. François Pupponi et Mme Marie-George Buffet. C'est l'État qui a pris la décision !

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Encore une fois, je ne suis pas sûr que, juridiquement, il soit possible d'interdire telle ou telle activité à quelqu'un qui n'a commis aucun délit même si on le soupçonne de certaines activités.

Mme Brigitte Kuster. Cela peut très bien faire partie des critères d'embauche, tout comme le fait de parler français peut en être un.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine les amendements AC33 et AC41 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Nous entendons appliquer ici le principe d'autorisation plutôt que celui de déclaration.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Ces amendements changent la logique du dispositif, aussi l'avis est-il défavorable.

La commission rejette successivement ces deux amendements.

Puis elle en vient à l'amendement AC23 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Le présent amendement vise à ajouter, parmi les destinataires de la déclaration d'ouverture, le président de la collectivité territoriale compétente en fonction de la nature de l'établissement. En effet, les départements sont chargés des collèges et les régions des lycées, quand certaines collectivités ont des compétences partagées en matière d'éducation et d'élaboration de la carte scolaire. C'est pourquoi il nous semble souhaitable que ces collectivités soient destinataires – tout comme le maire, le préfet ou le procureur de la République – de la déclaration d'ouverture des établissements d'enseignement scolaire privés pour lesquels elles sont compétentes, par l'intermédiaire du recteur.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Le rôle du maire à l'ouverture d'un établissement résulte de ses compétences de police et de sa connaissance de la commune, outre ses compétences en matière d'éducation. L'ajout proposé n'est donc pas nécessaire. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, l'amendement AC24 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. La référence aux « bonnes mœurs » est désormais peu à peu supprimée des différents codes et remplacée par la notion d'« ordre public », comme le propose l'alinéa 6. Il nous apparaît néanmoins judicieux de maintenir la notion « d'hygiène » et son non-respect parmi les motifs possibles d'opposition à l'ouverture d'un établissement. En effet, il n'est pas évident que la notion de « protection de l'enfance et de la jeunesse » recouvre également cet aspect relatif aux conditions d'accueil matérielles dans les lieux d'enseignement.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. L'amendement est satisfait car l'hygiène relève de réglementations de santé et d'urbanisme. Or, les établissements privés hors contrat feront l'objet de contrôles de la part des administrations compétentes et du maire. Avis défavorable.

Mme Sylvie Charrière. J'imagine qu'il est surtout question ici de la restauration, qui relève des services vétérinaires, et qui ne concerne donc pas le code de l'éducation. Les députés du groupe La République en marche voteront donc contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement AC17 de M. Michel Larive.

Mme Sabine Rubin. Il vise à permettre à l'administration de s'opposer à l'ouverture d'un établissement en raison de l'absence d'un projet pédagogique cohérent avec l'intérêt supérieur des enfants et avec le principe fondamental d'égal

accès à l'instruction. Nous souhaitons donc qu'un projet pédagogique soit transmis à l'autorité compétente de l'État en matière d'éducation, lors de la demande d'ouverture d'un établissement, et que les manquements manifestes qu'elle y relèverait puissent servir de fondement à un refus d'ouverture.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Le texte prévoit bien, comme motif d'opposition à l'ouverture, le fait que l'établissement n'aurait pas le caractère d'un établissement scolaire, élément qui renvoie à la notion d'instruction obligatoire des enfants. L'amendement paraissant ainsi satisfait, j'émet un avis défavorable.

Mme Sylvie Charrière. Les députés du groupe La République en marche pensent également que l'amendement est satisfait dès lors qu'on croise la demande de projet d'établissement et l'indication de l'objet de l'enseignement. On évite aussi, par-là, de se soucier de la pédagogie parce que c'est justement la liberté pédagogique qui caractérise les établissements privés hors contrat.

Mme Sabine Rubin. Le projet pédagogique ne serait pas présenté lors d'un contrôle *a posteriori* mais bien en tant qu'élément nécessaire pour permettre l'ouverture de l'établissement. Bien sûr, quand s'ouvre une école, on suppose que c'est pour éduquer ; ici, le projet pédagogique apporte des compléments d'information aussi bien sur le contenu que sur les méthodes et les objectifs poursuivis. Un tel dispositif nous paraît essentiel.

M. Paul Molac. J'ai peur que l'adoption d'un tel dispositif ne conduise à porter un jugement sur un projet pédagogique. Or je ne suis pas certain que quand la première école par immersion a été ouverte, le ministère de l'Éducation nationale y était complètement favorable même s'il s'inspire aujourd'hui de certaines de ses méthodes pour ses propres écoles. Le contrôle préalable ici proposé me semble d'autant moins nécessaire qu'il existe d'autres garde-fous.

Mme Cécile Rilhac. Il semble que Mme Rubin commette une légère confusion entre projet d'établissement et projet pédagogique. Qu'on se préoccupe de ce qu'un projet d'établissement soit au cœur de l'ouverture d'un établissement scolaire, certes, mais, comme M. Molac vient de le souligner, c'est bien la liberté pédagogique qui prévaut dans les établissements privés hors contrat, en particulier pour ce qui est des pédagogies alternatives.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC42 de M. François Pupponi.

M. Régis Juanico. Comme l'a souligné M. Pupponi, lors de l'examen en 2015 du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, nous avons adopté un amendement habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour revoir le régime déclaratif d'ouverture des établissements privés hors contrat afin de l'aligner sur le régime d'autorisation préalable, en vigueur en Alsace et en Moselle, et qui, selon nous, apporte plus de garanties. Or, cette disposition a été

censurée par le Conseil constitutionnel, mais pour des questions de forme : son adoption ne respectait pas la « règle de l'entonnoir ».

Nous entendons donc proposer de nouveau ce système d'autorisation préalable, en donnant notamment à l'administration un délai de quatre mois pour rendre sa décision, au lieu des trois mois prévus par la proposition de loi.

M. Patrick Hetzel. Cette question a été abordée au Sénat. Le texte garantit un bon équilibre entre la nécessité de contrôle – dont nous avons tous conscience – et la préservation de la liberté de l'enseignement – de nature constitutionnelle. La censure du Conseil constitutionnel à laquelle il vient d'être fait allusion ne portait pas que sur des éléments de forme mais également sur des éléments de fond ayant trait à la liberté de l'enseignement. Il serait par conséquent troublant d'introduire des dispositions qui posent problème au Conseil constitutionnel. Je me souviens d'ailleurs être intervenu, à l'époque, dans l'hémicycle, pour soulever ce problème de constitutionnalité, la majorité d'alors m'ayant bien sûr répondu qu'il n'en était rien. Puisque, manifestement, il y en a un, je maintiens donc ce que j'avais déclaré.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. J'irai dans le même sens que Patrick Hetzel. La logique proposée par un régime d'autorisation préalable est différente de celle du texte. Donc avis défavorable.

Mme Sylvie Charrière. Les députés du groupe La République en marche voteront contre cet amendement, pour les mêmes raisons.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement AC43 de M. François Pupponi.

Mme Josette Manin. Cet amendement de coordination devait compléter les amendements AC33 et AC41 de M. Pupponi, qui ont été rejetés, et qui visaient à passer d'un régime déclaratif à un régime d'autorisation.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Les amendements que celui-ci était censé compléter ayant été rejetés, je vous suggère de le retirer.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement AC25 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Il s'agit d'interdire d'ouvrir un établissement d'enseignement scolaire privé à toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation incompatible avec l'accueil de mineurs. Réclamer le bulletin n° 2 du casier judiciaire nous apparaît d'autant plus souhaitable qu'il s'agit du type d'extrait de casier judiciaire généralement délivré à certaines administrations pour accéder à un emploi en contact avec des mineurs.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. L'amendement est satisfait : les administrations peuvent demander le bulletin n° 2 du casier judiciaire et le feront en cas de besoin. En revanche, la personne concernée ne le peut pas, seul le bulletin n° 3 peut lui être délivré.

M. François Pupponi. Il faut rendre cette demande automatique. On a vu le cas d'administrations qui ont embauché des gens condamnés pour pédophilie, pour enseigner ! On sait qu'il y a des loupés ; c'est pourquoi il importe d'instaurer une procédure qui permette de les éviter au maximum.

Mme Sylvie Charrière. Les députés du groupe La République en marche pensent également que l'amendement est satisfait.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC36 de M. François Pupponi.

Mme Michèle Victory. Il s'agit, encore une fois, de prendre le moins de risques possible en ajoutant, après l'alinéa 16, un alinéa prévoyant « *un certificat de stage constatant que la ou les personnes ont rempli, pendant cinq ans au moins, les fonctions de direction, d'enseignement ou de surveillance dans un enseignement scolaire public ou privé d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen* », et un second alinéa précisant : « *Pour chaque personne la copie, soit du diplôme du baccalauréat, soit du diplôme de licence, soit d'un des certificats d'aptitude à l'enseignement* ».

M. Michel Zumkeller, rapporteur. L'amendement est satisfait par l'article 1^{er}, qui prévoit que doivent être fournies l'ensemble des pièces attestant que les conditions de diplômes et d'expérience professionnelle sont remplies par le futur chef d'établissement.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement AC26 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Cet amendement a pour but de rétablir certaines informations nécessaires à la constitution du dossier du déclarant qui figuraient, à juste titre, dans l'ancienne version de l'article L. 441-2 du code de l'éducation. Il semble naturel en effet que le ou les déclarants informent les autorités de leurs diplômes et parcours professionnels.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Même réponse que précédemment : l'amendement est satisfait par l'article 1^{er}. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC13 de M. Michel Larive.

Mme Sabine Rubin. Nous demandons au Gouvernement un rapport d'information sur le financement direct et indirect de l'école privée par les collectivités territoriales. Nous l'avions déjà demandé lors de l'examen du projet de loi de finances. En effet, environ 17 % des élèves français sont scolarisés dans des établissements privés sous et hors contrat. Les collectivités doivent assumer 20,6 % du financement des dépenses d'éducation des écoles privées du premier degré et 8,9 % des dépenses du second degré, qu'il s'agisse de dépenses pédagogiques ou de fonctionnement ou encore, dans certains cas, d'investissements immobiliers.

Un rapport sur ce sujet a été remis en 2007 ; il semble nécessaire de le mettre à jour à l'heure où les élèves désertent l'enseignement public pour l'enseignement privé.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Cette demande de rapport est dépourvue de lien avec l'objet du texte. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement AC11 de M. Michel Larive.

Mme Sabine Rubin. Nos amendements posent la question de la nécessité de ces écoles hors contrat. Nombre de ces établissements s'ouvrent dans la perspective d'accueillir de façon différenciée les élèves filles et les élèves garçons. Cette sélection, cette discrimination est grave, bien sûr, aussi grave que celle consistant à refuser d'accueillir des élèves en fonction de leurs origines ou de leurs croyances. C'est pourquoi nous proposons de remplacer, à la dernière phrase de l'article L. 442-1 du code de l'éducation, les mots : « ou de croyances », par les mots : «, de croyances ou de sexe ».

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Votre proposition d'imposer la mixité dans les établissements sous contrat n'a guère de rapport avec le texte. En outre, cette question est compliquée : il existe des écoles réservées aux filles... Avis défavorable.

Mme Sabine Rubin. Il y a tellement d'abus dans ce type d'écoles que nous sommes conduits à proposer de telles dispositions. Nombre de nos amendements peuvent sembler hors sujet alors qu'ils sont précisément en lien avec l'objet du texte.

M. Patrick Hetzel. Notre rôle est tout de même de faire en sorte que les lois résolvent des problèmes, plutôt qu'elles n'en créent. Si l'amendement devait être adopté, qu'advierait-il des établissements d'éducation de la Légion

d'honneur ? Ils deviendraient illégaux. Rien n'empêche par ailleurs de débattre de la question mais le vote de l'amendement, j'insiste sur ce point, créerait des difficultés pour des établissements qui ont une histoire et une légitimité que nombre d'entre nous ne souhaitent pas remettre en cause.

Mme Sabine Rubin. L'histoire est en mouvement continu, avec l'apparition de nouvelles valeurs... L'amendement est aussi un support pour lancer la réflexion.

Mme Sylvie Charrière. Comme M. Hetzel, nous pensons que l'adoption de cet amendement nous conduirait à franchir des limites et déstabiliserait des établissements comme les maisons d'éducation de la Légion d'honneur. On touche ici, en outre, quelque peu à la liberté pédagogique même si je suis pour l'égalité entre les garçons et les filles.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement AC14 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Les établissements privés non liés par un contrat avec l'État ne perçoivent pas, en principe, de financement direct de l'État. Nous savons toutefois que des méthodes sont à l'œuvre pour contourner cette règle. Par ailleurs, nombre d'établissements sont subventionnés par des États étrangers ou des entreprises privées étrangères. Ce type de financement, qui nous semble inacceptable pour les partis politiques, doit l'être aussi pour nos écoles. En effet, il ne saurait exister d'influence pédagogique d'entreprises privées ou d'États étrangers sur les jeunes esprits qui concourent dans leur avenir à la fabrique de la société.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. La proposition de loi prévoit d'ores et déjà que le dossier de déclaration d'ouverture présente les modalités de financement de l'établissement. Par ailleurs, introduire des critères de nationalité pour les personnes effectuant des dons me semble problématique. Avis défavorable.

Mme Sylvie Charrière. Pour les députés du groupe La République en marche, cet amendement contrevient à la liberté d'entreprendre. Il n'empêche que, pour la première fois, nous allons enfin examiner les modalités de financement des établissements concernés par le texte. C'est une forte avancée. Ainsi, si le financement repose sur une grosse subvention associative et une faible contribution des familles, les autorités seront alertées.

Mme Sabine Rubin. Peut-être faudrait-il dès lors préciser les critères en fonction desquels on s'oppose à l'ouverture de l'établissement et, parmi ces critères, pourquoi ne pas mentionner le financement étranger ?

La commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement AC9 de M. Michel Larive.

Article 2

Contrôle exercé sur les établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat

Le présent article vise à renforcer l'effectivité du contrôle exercé sur les établissements privés hors contrat, en posant le principe d'un contrôle obligatoire lors de la première année d'exercice de l'établissement, en prévoyant l'information annuelle systématique de l'autorité académique sur l'identité et les titres des personnels enseignants et en améliorant les procédures prévues en cas de manquements de l'établissement à ses obligations.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE EXERCÉ SUR LES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS HORS CONTRAT

• Une fois les établissements d'enseignement privé ouverts, les autorités compétentes pour former une opposition à leur ouverture le restent pour assurer leur contrôle *a posteriori*.

Les articles L. 241-4 et L. 241-7 du code de l'éducation précisent que l'inspection des établissements d'enseignement privé « *ne peut porter sur l'enseignement que pour vérifier qu'il n'est pas contraire à la morale, à la Constitution, aux lois et notamment à l'instruction obligatoire* ». Pour le reste, ces inspections portent sur « *la moralité, l'hygiène, la salubrité, et l'exécution des obligations imposées à ces établissements* ».

L'article L. 442-2 du même code précise à cet égard que, s'agissant des établissements hors contrat, le contrôle de l'État se limite :

- aux titres exigés des directeurs et des maîtres ;
- à l'obligation scolaire ;
- à l'instruction obligatoire ;
- au respect de l'ordre public et des bonnes mœurs ;
- à la prévention sanitaire et sociale.

Si les différents services de l'État ont une compétence partagée pour exercer leur contrôle dans ces différents domaines, l'article L. 442-2 confère une compétence exclusive aux services académiques pour contrôler que l'enseignement dispensé respecte les normes minimales de connaissances requises par l'article L. 131-1-1, ainsi que le droit à l'éducation dû aux élèves tel que défini par l'article L. 111-1.

Au titre du ministre de l'éducation nationale, sont chargés de ces contrôles les inspecteurs généraux de l'éducation nationale (IGEN) et les inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), les recteurs et les IA-DASEN, les inspecteurs de l'éducation nationale, les membres du conseil départemental de l'éducation nationale désignés à cet effet, le maire et les délégués départementaux de l'éducation nationale.

● C'est l'article L. 442-2 du code de l'éducation qui définit les modalités du contrôle exercé sur les établissements privés hors contrat.

Il dispose que l'autorité académique peut prescrire chaque année un contrôle des classes hors contrat, afin de s'assurer que l'enseignement dispensé respecte les normes minimales de connaissances et le droit à l'éducation mentionnés *supra*.

Comme l'indique la circulaire précitée du 17 juillet 2015, le contrôle a lieu dans l'établissement, et son directeur peut être préalablement informé de la date du contrôle et de ses modalités. Toutefois, le contrôle peut également être effectué sans délai et de manière inopinée. Non seulement l'absence d'avis préalable à l'inspection ne peut être opposée aux constatations faites, mais de plus un chef d'établissement privé qui refuserait de se soumettre à la « *surveillance des autorités scolaires* » et à une inspection commettrait un délit ⁽¹⁾.

Les résultats du contrôle sont notifiés au directeur de l'établissement avec l'indication du délai dans lequel il est mis en demeure de fournir ses explications ou d'améliorer la situation, et des sanctions dont il serait l'objet dans le cas contraire.

En cas de refus de sa part d'améliorer la situation et notamment de dispenser, malgré la mise en demeure, un enseignement conforme à l'objet de l'instruction obligatoire, l'autorité académique avise le procureur de la République des faits susceptibles de constituer une infraction pénale. Dans ce cas, sur le fondement de l'article 227-17-1 du code pénal, le directeur de l'établissement encourt une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amendement ; le tribunal peut par ailleurs ordonner à son encontre l'interdiction de diriger un établissement ou d'enseigner, ainsi que la fermeture de l'établissement.

Dans l'hypothèse d'une saisine du procureur de la République, les parents des élèves scolarisés dans l'établissement concerné sont mis en demeure d'inscrire leur enfant dans un autre établissement.

(1) L'opposition à un contrôle, pour le chef d'un établissement du premier ou du second degré, est punie de 3 750 euros d'amende et, en cas de récidive au cours de la même année, par la fermeture de l'établissement.

B. DES CONTRÔLES INSUFFISAMMENT NOMBREUX, MAIS DES EFFORTS ENGAGÉS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

● L'article L. 442-2 ne prévoit pas de périodicité minimale des contrôles, qui sont décidés par l'autorité académique. Néanmoins, la circulaire du 17 juillet 2015 relève qu'« *il est nécessaire que les établissements d'enseignement scolaire privés soient inspectés au moins la première année de leur fonctionnement et, si aucun manquement n'a été constaté, qu'une nouvelle inspection soit conduite la cinquième année* », et indique que « *l'absence de contrôle peut engager la responsabilité de l'État.* »

Comme le relève le rapport précité du Sénat, ces directives ne sont pas appliquées dans les faits, en raison des contraintes résultant de la charge de travail des inspecteurs chargés des contrôles au sein de l'éducation nationale, mais aussi parce que le contrôle des établissements hors contrat ne constituait pas véritablement une priorité jusqu'à récemment.

C'est à partir de 2016 que le nombre de contrôles réalisés dans ces établissements a sensiblement augmenté, pour tenir compte de la hausse du nombre d'élèves qui y sont scolarisés, mais aussi de la diversification de ces établissements.

NOMBRE DE CONTRÔLES D'ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS HORS CONTRAT RÉALISÉS ET PROPORTION DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS CONTRÔLÉS DANS LEUR PREMIÈRE ANNÉE DE FONCTIONNEMENT

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Nombre de contrôles réalisés	174	190	188	265	358 (*)
Proportion d'établissements contrôlés dans leur première année	NC	NC	50,5 %	48,8 %	73,2 %

Source : rapport du Sénat sur la proposition de loi, sur la base des données du ministère de l'Éducation nationale.

* Les données pour l'année scolaire 2017-2018 incluent les contrôles programmés jusqu'en juillet 2018.

Ce tableau permet de constater que seulement la moitié des établissements privés hors contrat ont fait l'objet d'un contrôle au cours de leur première année de fonctionnement en 2015 et en 2016 ; cette proportion devrait atteindre près de 75 % pour la rentrée de 2017. Le rapport précité de Mme Annick Billon relève par ailleurs que dans certaines académies, des établissements n'ont jamais été inspectés, ou du moins, qu'aucune trace de contrôle n'a pu être retrouvée, ce qui ne laisse pas de surprendre.

Il convient par ailleurs de souligner les spécificités des inspections d'établissements privés hors contrat, par rapport à une inspection pédagogique ordinaire, ne serait-ce que parce que les programmes ne sont pas opposables à l'établissement, le rythme et les méthodes de l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture étant laissés à son appréciation. La prise en compte de ces spécificités impose une réflexion sur l'adaptation des

méthodes de contrôles, notamment dans les académies les plus concernées, qui a été engagée par les services académiques.

● La part des contrôles ayant relevé des manquements ou insuffisances est de l'ordre d'un quart pour les inspections réalisées pour l'année scolaire 2016-2017, et d'environ 15 % pour 2015-2016, ce qui recouvre une grande diversité de situations, comme le relève la rapporteure du Sénat. Si l'opposition frontale de l'enseignement aux valeurs de la République n'est relevée que dans de très rares cas, l'occultation de certains pans du savoir ou un enseignement tendancieux ou partial, particulièrement en histoire géographie, en arts et en sciences, sont parfois constatés. Dans certaines écoles, les contrôles constatent une absence totale de preuves d'enseignements scolaires, qui met en question le caractère scolaire de ces établissements. Enfin, ont pu être constatés le recours à des méthodes pédagogiques excluant tout esprit critique ou réflexion personnelle, et l'absence de développement de certaines compétences, en particulier s'agissant de l'expérimentation scientifique ou de la maîtrise des outils numériques.

II. LE DROIT PROPOSÉ : LE RENFORCEMENT DES MODALITÉS DE CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS HORS CONTRAT

Le présent article propose une réécriture presque totale de l'article L. 442-2 précité.

A. LA COMMUNICATION ANNUELLE DES NOMS ET TITRES DES PERSONNELS ENSEIGNANTS

Le 2° du présent article introduit l'obligation, pour les établissements d'enseignement privés hors contrat, de communiquer chaque année aux autorités académiques les noms et titres des personnes exerçant des fonctions d'enseignement.

D'ores et déjà, sur le fondement de l'article R. 442-1 du code de l'éducation, les établissements d'enseignement privés sont tenus de tenir un registre où figurent les nom, prénom, nationalité, date et lieu de naissance des personnels, leurs diplômes, ainsi que l'indication des emplois qu'ils occupaient précédemment. La disposition ainsi introduite vise simplement à demander aux établissements d'adresser chaque année un extrait de ce registre à l'autorité académique, afin que cette dernière puisse avoir connaissance des personnels placés auprès des élèves, et puisse, le cas échéant, procéder aux vérifications nécessaires – lesquelles sont d'ores et déjà réalisées pour les enseignants de l'enseignement privé sous contrat et de l'enseignement public.

B. LE PRINCIPE D'UN CONTRÔLE SYSTÉMATIQUE LA PREMIÈRE ANNÉE D'EXERCICE DE L'ÉTABLISSEMENT

Les 3° et 4° du présent article viennent modifier les dispositions relatives à la programmation et la périodicité des contrôles. Comme vu *supra*, c'est à l'autorité académique qu'il revient de définir le rythme de ses contrôles.

En sus d'une amélioration rédactionnelle proposée par le 3°, le 4° vise à inscrire dans la loi le principe du contrôle d'un établissement privé dès sa première année d'exercice – sans prévoir une périodicité annuelle ou pluriannuelle au-delà de cette première année, qui risquerait de disperser les moyens consacrés à l'inspection et de nuire à la qualité des contrôles, au lieu d'en renforcer l'efficacité dans les académies où les besoins sont les plus importants.

À cet égard, le ministre de l'Éducation nationale a pris des engagements lors de l'examen du présent texte en séance par le Sénat : il a ainsi indiqué que « *le ministère de l'Éducation nationale se donnera[it] les moyens, notamment dans les académies où se concentrent les ouvertures de tels établissements, de rendre ce contrôle systématique dans la première année de fonctionnement d'un nouvel établissement (...). Ces contrôles seront réalisés en étroite collaboration avec l'ensemble des services de l'État, au premier rang desquels le ministère de l'Intérieur, lequel dispose d'informations parfois utiles pour prévenir des ouvertures qui ne seraient pas souhaitables* ».

C. PLUSIEURS AMÉNAGEMENTS DESTINÉS À CLARIFIER LES PRÉROGATIVES DES AUTORITÉS COMPÉTENTES ET À AMÉLIORER LA LISIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE

• Le 1° de l'article dispose que le contrôle des établissements d'enseignement privés hors contrat est mis en œuvre sous l'autorité conjointe du préfet et de l'autorité académique, afin de mettre l'accent sur le rôle des services académiques et du ministère de l'Intérieur, notamment à l'égard de l'objectif de lutte contre les risques de radicalisation, sachant qu'en tout état de cause, les différents services de l'État – éducation nationale, préfet, procureur et maire – ont une compétence partagée pour exercer ce contrôle.

Le 1° actualise également la formulation des domaines de contrôle des autorités compétentes, en substituant à la notion de « *bonnes mœurs* » celle de « *protection de l'enfance et de la jeunesse* » – dans le prolongement de la modification apportée par l'article 1^{er} aux motifs d'opposition à l'ouverture d'un établissement.

• Les 5° et 6° apportent des clarifications rédactionnelles, afin d'assurer l'effectivité des dispositions prévues en cas de manquements constatés lors d'un contrôle.

Le 5° vient lever une ambiguïté résultant de l'usage du futur s'agissant de la mise en demeure du chef d'établissement, en lui substituant le présent (« *est*

mis » au lieu de « *sera mis* »). Le choix du futur conduit en effet certains procureurs à considérer que la mise en demeure de conformer l'enseignement dispensé au droit des enfants à l'instruction ne peut intervenir qu'après un second contrôle défavorable.

Afin d'en simplifier et d'en améliorer la rédaction, le 6° modifie les deux derniers alinéas de l'article L. 442-2 relatif aux conséquences d'un refus d'un chef d'établissement d'améliorer la situation, dans le cas où des manquements seraient constatés. La définition de l'objet de l'instruction obligatoire, auquel l'enseignement dispensé par l'établissement inspecté doit être conforme, est précisée, par une référence à l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences défini à l'article L. 122-1-1.

Ensuite, lorsque le chef d'établissement ne prend pas les mesures nécessaires pour remédier aux manquements constatés, la mise en demeure adressée par l'autorité académique aux parents, pour assurer l'inscription des enfants dans un autre établissement, intervient dès que le procureur de la République a été avisé des faits – alors que dans la rédaction actuelle, les termes « *dans cette hypothèse* » entretiennent une incertitude sur le moment à partir duquel l'autorité académique peut effectuer cette mise en demeure : soit lorsqu'elle a avisé le procureur, soit seulement lorsque ce dernier engage des poursuites.

Le présent article introduit également un délai maximal de quinze jours à compter de la mise en demeure adressée par l'autorité académique, pour l'inscription par les parents de leur enfant dans un autre établissement.

*

La commission examine l'amendement AC37 de M. François Pupponi.

M. Régis Juanico. J'en reviens aux considérations de Patrick Hetzel à propos de la décision du Conseil constitutionnel concernant la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté. Il a raison quand il rappelle que des éléments de fond ont été soulevés, en particulier les atteintes possibles à la liberté de l'enseignement, mais c'était pour mieux souligner la question de la forme, à savoir l'habilitation donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnances. Le Conseil constitutionnel précise que, « *en confiant au Gouvernement sans autre indication le soin de préciser "les motifs pour lesquels les autorités compétentes peuvent refuser d'autoriser l'ouverture [des établissements hors contrat] ", [le législateur] a insuffisamment précisé les finalités des mesures susceptibles d'être prises par voie d'ordonnance* ». C'est donc, je le répète, essentiellement pour des raisons de forme que le Conseil a censuré cette disposition, même si des éléments de fond, en termes de proportionnalité, étaient bien visés.

Le présent amendement vise à ce que le contrôle des établissements se fasse désormais de manière inopinée. En effet, dans l'écrasante majorité des cas, ils sont réalisés en coordination avec les établissements contrôlés, qui peuvent donc s'y préparer. Un peu plus de spontanéité s'impose.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Les contrôles inopinés sont déjà possibles, comme le prévoit une circulaire de 2015 ; les systématiser n'irait pas dans le sens de la relation de confiance que nous voulons créer avec les établissements. Avis défavorable.

Mme Cécile Rilhac. Les contrôles inopinés sont déjà possibles mais M. Juanico a tout à fait raison de soulever la question des qualités pédagogiques des dirigeants d'établissements hors contrat. Il faudrait peut-être reformuler cet amendement de manière à rappeler aux instances d'inspection qu'elles ont la possibilité de mener ce type de contrôles.

M. Patrick Hetzel. En tant qu'ancien recteur, je peux vous dire que cette possibilité existe et qu'elle est utilisée, le rapporteur vient de le rappeler. Il faut laisser faire les autorités académiques. Dans un certain nombre de cas, il n'y a pas de raison que les contrôles soient inopinés. Dès lors qu'il y a suspicion, les contrôles le sont. Qui plus est, des réunions sont organisées par le préfet au moins une fois par mois pour faire le point de la situation avec tous les services de l'État. Faisons confiance à notre administration.

Mme Sylvie Charrière. Il faut laisser toute latitude aux équipes de terrain quant au choix de la méthode de contrôle et faire confiance aux instances de l'éducation nationale. Le groupe La République en marche votera donc contre cet amendement.

M. François Pupponi. Je suis un peu étonné par la position du groupe La République en marche car dans les faits, les contrôles n'ont pas lieu. Il y a huit ans, j'ai signalé l'existence d'une école qui n'avait pas été déclarée. La réponse des services du ministère de l'Éducation nationale fut qu'une école non déclarée n'est pas une école et ils ont donc refusé de contrôler l'établissement. En outre, dans le département du Val-d'Oise, un seul agent, qui plus est à temps partiel, est dédié au contrôle des établissements hors contrat, qui sont au nombre de plusieurs centaines. Comment voulez-vous qu'il remplisse sa mission si on n'incite pas l'administration à plus de vigilance, en rendant les contrôles inopinés obligatoires ?

M. Michel Zumkeller, rapporteur. On peut aussi le prévoir par circulaire.

M. François Pupponi. Posons la question au ministre !

M. Michel Zumkeller, rapporteur. J'allais vous le proposer : il s'est engagé à donner aux agents les moyens de faire ces contrôles, nous l'interrogerons en séance publique à ce sujet.

Mme Anne Brugnera. Le but de cette proposition de loi est à la fois de simplifier le droit et de mieux contrôler les établissements. Le texte instaure des contrôles systématiques la première année puis des contrôles ultérieurs. Faisons confiance à notre administration quant à sa façon de diligenter les contrôles et ne caricaturons pas les choses.

Mme Sylvie Charrière. Si les contrôles sont systématisés, ils risquent de mobiliser toutes les capacités de contrôle de l'administration, donc de l'empêcher de renforcer le contrôle des écoles qui posent des difficultés. Faisons confiance à nos institutions.

M. François Pupponi. Donc, tout va bien...

La commission rejette l'amendement AC37.

Puis elle examine en discussion commune les amendements AC38 de M. François Pupponi et AC27 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Régis Juanico. L'amendement AC38 rend obligatoire le contrôle des établissements privés hors contrat au cours de la première, de la troisième et de la cinquième année de leur fonctionnement.

M. Jean-Félix Acquaviva. L'amendement AC27 est défendu.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Avis défavorable. Si on systématisé les contrôles, on risque de disperser les moyens vers des écoles n'ayant pas besoin d'être contrôlées et de ne plus en avoir pour contrôler les écoles qui en auraient besoin. À moins de donner beaucoup plus de moyens de contrôle à l'administration mais M. Pupponi, qui a été dans la majorité au cours des cinq dernières années, n'a pas obtenu plus de moyens que nous... Soyons raisonnables.

La commission rejette successivement les amendements AC38 et AC27.

Elle en vient à l'amendement AC16 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Le rapport de la sénatrice Billon indique que « *les manquements ou insuffisances constatés à l'occasion des contrôles, s'ils sont minoritaires, ne sont toutefois pas insignifiants : près du quart des contrôles réalisés en 2016-2017 ont relevé des manquements. Ce taux pourrait même croître en 2017-2018 si l'on considère qu'un tiers environ des contrôles prévus avaient effectivement été réalisés à la date de la réponse du ministère.* »

Le rapport poursuit : « *Il ressort des auditions et de la lecture des rapports d'inspection que la notion de manquements recouvre une grande diversité de situations : si l'opposition frontale de l'enseignement aux valeurs de la République n'est relevée que dans de très rares cas, on observe toutefois l'occultation de certains pans du savoir ou un enseignement tendancieux ou partial, particulièrement en histoire-géographie, en arts et en sciences ; dans certaines écoles, les contrôles constatent une absence totale de preuves d'enseignement scolaire, ce qui met en question le caractère scolaire de ces établissements ; le recours à des méthodes pédagogiques excluant tout esprit critique ou réflexion personnelle* ».

Ces éléments sont alarmants et montrent un manquement de l'État à son obligation de protéger les enfants. Par conséquent, il nous semble bon de rappeler

à l'occasion de cette proposition de loi que la responsabilité de l'État doit être engagée s'il manque à son obligation de contrôle des établissements et de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Cet amendement est satisfait puisque la circulaire du 17 juillet 2015 rappelle déjà le principe selon lequel la responsabilité de l'État est engagée en cas de manquement à ses obligations de contrôle. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 sans modification.

Après l'article 2

La commission étudie l'amendement AC15 de M. Michel Larive.

Mme Sabine Rubin. Il est défendu.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Avis défavorable. Il conduirait à décharger les établissements de leur obligation de dispenser notamment un enseignement civique, ce qui semble peu intuitif et plutôt contre-productif.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC39 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Pour limiter le nombre d'établissements hors contrat, cet amendement permet à l'État, et non plus seulement aux établissements, de prendre l'initiative de passer un contrat.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Avis défavorable à cet amendement de conséquence d'amendements déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

La commission rejette l'amendement AC39.

Article 3

Conditions requises pour diriger et enseigner dans un établissement d'enseignement scolaire privé

Le présent article vise à harmoniser et à renforcer les conditions requises pour diriger un établissement d'enseignement privé et pour y enseigner, afin de remédier à la grande disparité des régimes actuels selon les catégories d'établissements, ainsi qu'au faible degré d'exigence dans certains cas, notamment dans les établissements du second degré.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE GRANDE DISPARITÉ DES CONDITIONS REQUISES, NOTAMMENT EN TERMES DE DIPLÔMES ET D'EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE

- Les conditions exigées pour diriger un établissement privé ou y enseigner, y compris pour les établissements sous contrat, sont définies par le chapitre IV du titre I^{er} du livre IX de la quatrième partie du code de l'éducation, soit les articles L. 914-1 à L. 914-6.

Ce sont les articles L. 914-3 à L. 914-5 qui définissent les conditions d'âge, de nationalité et de qualification applicables aux directeurs et enseignants des établissements privés du premier degré et ceux d'enseignement technique, ainsi que les possibilités de dérogation ⁽¹⁾. Pour les établissements secondaires, ces conditions ainsi que les dérogations possibles sont définies aux articles L. 441-5, L. 441-6 et L. 441-8.

Sur le fondement des articles L. 441-4 et L. 441-13, si l'une des conditions ainsi définies n'est pas remplie par le directeur d'établissement, cet établissement fonctionne illégalement et encourt une condamnation à la fermeture, prononcée par le tribunal correctionnel ; une amende de 3 750 euros est aussi encourue.

- Les conditions requises des dirigeants d'établissement privé et des enseignants diffèrent là encore largement, selon qu'il s'agit d'un établissement du premier degré, du second degré ou d'enseignement technique.

Le principe est que, ces personnels doivent être de nationalité française ou être ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'EEE ; toutefois, cette condition ne s'applique pas pour les enseignants du second degré. Elle est parfois assortie de possibilités de dérogations, par autorisation du recteur après avis du conseil académique de l'éducation nationale ou par décision spéciale et individuelle du recteur, selon les cas.

Tant les conditions d'âge que celles de diplôme applicables aux chefs d'établissement et aux enseignants diffèrent, sans que ces différences n'obéissent à une réelle logique : par exemple, aucune condition d'âge ou de diplôme n'est exigée pour les enseignants du second degré, à la différence du premier degré et de l'enseignement technique, ce qui est pour le moins étrange. Dans l'ensemble, le régime applicable aux enseignants et dirigeants d'établissements d'enseignement technique est beaucoup plus strict que celui des établissements des premier et second degrés.

Enfin, s'agissant des conditions d'expérience professionnelle exigées des chefs d'établissement, aucune expérience n'est demandée pour les établissements du premier degré. Pour les établissements du second degré, le chef d'établissement

(1) S'agissant des établissements d'enseignement technique, ces dispositions sont complétées par le décret du 9 janvier 1934 relatif aux conditions exigées du personnel enseignant et de direction des écoles privées techniques.

doit pouvoir justifier de cinq années d'expérience en tant que professeur ou surveillant dans un établissement secondaire public ou privé en France ou au sein de l'EEE, tandis que le chef d'établissement d'un établissement technique doit avoir exercé pendant au moins cinq années les fonctions de professeur dans un établissement similaire – avec toutefois des possibilités de dérogation prévues par le décret précité du 9 janvier 1934.

**CONDITIONS D'EXERCICE POUR DIRIGER UN ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT
SCOLAIRE PRIVÉ ET Y ENSEIGNER**

	Directeur				Enseignant		
	Âge	Diplôme	Expérience	Nationalité	Âge	Diplôme	Nationalité
Établissements d'enseignement privés du premier degré <i>(articles L. 914-3, L. 914-4 et L. 921-1)</i>	21 ans	Baccalauréat	<i>Aucune condition</i>	Français ou ressortissant UE/EEE	18 ans	Baccalauréat	Français ou ressortissant UE/EEE <i>(dérogation sur autorisation du recteur après avis du CAEN^(*))</i>
Établissements d'enseignement privés du second degré <i>(articles L. 441-5 et L. 441-8)</i>	25 ans	Baccalauréat, ou diplôme de licence, ou l'un des certificats d'aptitude à l'enseignement secondaire	Avoir exercé pendant 5 ans les fonctions de professeur ou de surveillant dans un établissement du même type	Français ou ressortissant UE/EEE <i>(dérogation sur autorisation du recteur après avis du CAEN^(*))</i>	<i>Aucune condition</i>		
Établissements privés d'enseignement technique <i>(article L. 914-5 et décret du 9 janvier 1934)</i>	25 ans	Baccalauréat ou licence	Avoir exercé pendant 5 ans les fonctions de professeur dans un établissement du même type <i>(dérogations possibles)</i>	Français ou ressortissant UE/EEE	21 ans	Baccalauréat ou licence	Français ou ressortissant UE/EEE <i>(dérogation sur autorisation du recteur)</i>

^(*) CAEN : Conseil académique de l'éducation nationale.

Source : *commission des Affaires culturelles et de l'Éducation.*

Il convient enfin de noter que l'ensemble des personnels employés par les établissements d'enseignement du premier et du second degrés, et ceux d'enseignement technique, qu'ils soient publics ou privés, ainsi que leurs directeurs, se trouvent soumis aux conditions de capacité définies par l'article L. 911-5, présentées *supra*.

II. LE DROIT PROPOSÉ : UN RÉGIME HARMONISÉ ET PLUS EXIGEANT

A. L'UNIFICATION DES CONDITIONS REQUISES POUR DIRIGER OU ENSEIGNER DANS UN ÉTABLISSEMENT PRIVÉ

• Le présent article vient refonder les conditions applicables aux dirigeants et enseignants des établissements d'enseignement privé – qu'ils soient sous contrat ou hors contrat, du premier et du second degrés, ou d'enseignement technique –, en proposant une nouvelle rédaction des articles L. 914-3 à L. 914-5 du code de l'éducation.

Aux termes de l'article L. 914-3, **les personnes dirigeant un établissement** d'enseignement scolaire privé devraient remplir cumulativement les conditions suivantes :

- ne pas être frappées d'une incapacité mentionnée à l'article L. 911-5 ;
- être de nationalité française ou ressortissantes d'un pays de l'Union européenne ou de l'EEE ;
- remplir des conditions d'âge, de diplôme et de pratique ou de connaissances professionnelles fixées par décret en Conseil d'État : le renvoi au pouvoir réglementaire pour la définition de ces différentes conditions est encadré, en prévoyant que celles-ci ne peuvent être plus exigeantes que celles imposées aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement correspondantes dans les écoles et établissements publics ;
- avoir exercé pendant au moins cinq ans des fonctions de direction, d'enseignement ou de surveillance dans un établissement d'enseignement public ou privé au sein de l'EEE.

Les enseignants doivent remplir ces mêmes conditions, à l'exception de celle portant sur l'expérience professionnelle, qui n'est pas requise.

L'article L. 914-4 permet à l'autorité académique, sur demande des personnes souhaitant ouvrir ou diriger un établissement, ou y enseigner, d'accorder des dérogations aux conditions listées *supra* – à l'exception, bien évidemment, de celle portant sur les incapacités définies par l'article L. 911-5. La définition de ces conditions de dérogation est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

• Les principales modifications par rapport au droit en vigueur résident dans l'introduction d'une condition d'expérience professionnelle pour les chefs d'établissement de premier degré, qui n'existait pas jusqu'alors, et dans la prise en compte des fonctions de direction qui ont pu être exercées, en sus des fonctions de professeur ou de surveillant, au titre de l'expérience professionnelle des futurs chefs d'établissement, ce qui vient remédier à une certaine incohérence du dispositif actuel.

Les enseignants du second degré se verraient désormais soumis à des conditions d'âge, de nationalité et de diplômes, à l'instar de leurs homologues du premier degré et de l'enseignement technique, ce qui là encore apparaît judicieux.

B. LE RENFORCEMENT DES SANCTIONS APPLICABLES EN CAS DE NON-RESPECT DES CONDITIONS REQUISES POUR LE CHEF D'ÉTABLISSEMENT

● L'article L. 914-5, dans sa rédaction issue du présent article, définit les sanctions applicables au directeur d'établissement lorsque les conditions exigées par les articles L. 914-3 et L. 441-1 ne sont pas remplies. Ces sanctions sont alourdies, puisqu'outre la fermeture de l'établissement, d'ores et déjà prévue, l'amende est portée de 3 750 à 15 000 euros, tandis qu'est également encourue une peine complémentaire d'interdiction de diriger un établissement scolaire et d'y enseigner, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans ou plus.

Ces mêmes sanctions s'appliqueraient au directeur de l'établissement lorsqu'une opposition formée par les autorités compétentes ne serait pas respectée, ce qui peut viser les cas d'une opposition de l'autorité académique lors de la déclaration d'ouverture de l'établissement ⁽¹⁾ ou d'un changement d'identité de la personne chargée de la direction de l'établissement, en application du II de l'article L. 441-3.

● Le II du présent article définit les modalités d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux conditions requises pour les directeurs d'établissement et les enseignants, définies par les articles L. 914-3 à L. 914-5 présentés *supra*. Il prévoit qu'elles ne s'appliquent pas aux personnes exerçant déjà ces fonctions de direction et d'enseignement dans un établissement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. La rédaction retenue conduit à ce que les nouvelles conditions s'appliqueraient en revanche à ces personnes si elles changeaient d'établissement.

*

La commission est saisie de l'amendement AC2 de Mme Brigitte Kuster.

Mme Brigitte Kuster. Imposer aux écoles privées hors contrat de recruter un directeur disposant d'un parcours professionnel d'au moins cinq ans au sein d'un établissement d'enseignement public ou privé revient à les priver de la possibilité de recourir aux services de personnalités susceptibles de porter un projet pédagogique unique et original. Je citerai l'exemple précis de l'École 42 dans le 17^{ème} arrondissement de Paris. Cette disposition constituant une entrave à la liberté pédagogique des écoles privées hors contrat, cet amendement a pour objet de la supprimer.

(1) Les sanctions prévues par l'article L. 441-4 s'appliquant aux personnes déclarant l'ouverture de l'établissement.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Cette condition d'expérience existait déjà auparavant pour les établissements du second degré et les établissements d'enseignement technique. La proposition de loi ne fait que l'étendre aux établissements du premier degré. Par ailleurs, des dérogations seront possibles, qui devraient permettre d'éviter le problème que vous soulevez concernant l'école de M. Niel.

M. Paul Molac. Cette disposition risque d'entraîner des discriminations entre les différents types d'établissements.

Mme Cécile Rilhac. L'objectif, monsieur Molac, est d'aligner la réglementation applicable au secteur privé, *a fortiori* hors contrat, sur celle applicable dans le secteur public. Un chef d'établissement se doit d'avoir cinq ans d'exercice pour pouvoir postuler au concours de recrutement.

Mme Sylvie Charrière. Il y a des dérogations possibles et on est en droit d'exiger un certain niveau de la personne qui ouvre ou qui va diriger un établissement hors contrat.

Mme Brigitte Kuster. Quand vous créez une école de production hors contrat, la personne qui la dirige n'a pas forcément l'expérience que vous souhaitez imposer par la proposition de loi. Ne privons pas de la possibilité d'ouvrir des écoles les personnes qui connaissent un métier autrement que de la manière classique qui est celle de l'enseignement public.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. La condition des cinq ans d'expérience s'applique déjà dans l'enseignement technique. On ne modifie donc pas le droit existant. Il est vrai que certains réseaux d'enseignement s'inquiètent de ces dispositions, c'est pourquoi il serait bon de demander en séance publique au ministre des précisions quant aux dérogations possibles. Le but n'est pas de verrouiller les dispositifs.

M. Bertrand Sorre. Imposer des conditions d'expérience professionnelle vise le même objectif que les contrôles dont on a parlé et devrait permettre d'éviter les dérives dans la direction et la gestion des établissements.

Mme Cécile Rilhac. Monsieur le rapporteur, pourriez-vous me confirmer que ces cinq années de parcours professionnel peuvent être des années d'enseignement ou de conseil en orientation et non seulement des années de direction ?

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Oui, et même être cinq années de surveillance.

Mme Sylvie Charrière. Le groupe La République en marche votera contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement AC2.

Elle en vient à l'amendement AC1 de Mme Brigitte Kuster.

Mme Brigitte Kuster. Imposer une condition de nationalité française ou d'appartenance à un État membre de l'Union européenne est trop restrictif. Il n'est pas compréhensible qu'un Américain, un Chinois ou un Indien se voie interdire d'enseigner. Cet amendement vise donc à soustraire les enseignants à l'obligation faite aux directeurs d'être français ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Cette condition de nationalité existe déjà pour les enseignants du premier degré et de l'enseignement technique. La proposition de loi ne fait que l'étendre aux enseignants des établissements du second degré. Il existe en outre des possibilités de dérogations.

Mme Sylvie Charrière. Le groupe La République en marche votera contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement AC4 du même auteur.

Mme Brigitte Kuster. Ce qui devrait valoir pour les directeurs vaut également pour les personnels chargés d'enseignement. L'objectif de cet amendement est donc d'étendre le régime d'interdiction aux individus figurant sur le fichier des personnes recherchées. Je rappelle les dérives graves que nous avons constatées en 2017 au sein de l'école privée hors contrat Al-Badr à Toulouse, où plusieurs membres du corps enseignant étaient inscrits au fichier S.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Avis défavorable. Vous visez un fichier trop large.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 3 sans modification.

Article 4

Régime de sanctions en cas d'opposition d'un établissement d'enseignement scolaire privé à un contrôle et dispositions de coordination

Le présent article procède aux coordinations rendues nécessaires par les modifications apportées au code de l'éducation par les articles 1^{er} et 3 de la présente proposition de loi, tout en alourdissant certaines sanctions, notamment celles applicables en cas d'opposition à un contrôle par un établissement privé.

• S’agissant des dispositions de coordination, le 1° du **I** procède à l’harmonisation de la formulation de l’article 227-17-1 du code pénal avec celle de l’article L. 442-2 du code de l’éducation, telle qu’issue de l’article 3 de la présente proposition de loi.

Les 1° et 2° du **II** tirent les conséquences, au sein du code du travail, de la suppression de l’article L. 441-13 du code de l’éducation. La coordination ainsi effectuée aux articles L. 6234-1 et L. 6234-2 se traduit d’ailleurs par un alourdissement des peines applicables – du fait de l’accroissement des peines prévues par les nouveaux articles – en cas d’attribution de l’appellation de centre de formation d’apprentis à un établissement n’ayant pas fait l’objet d’une convention, ainsi qu’en cas d’exercice non autorisé de fonctions de direction, d’enseignement ou de formation au sein de ces centres.

Le 1° et le 2° du **III**, ainsi que le 1° du **IV**, procèdent aux coordinations imposées par la nouvelle rédaction du chapitre I^{er} du titre IV du livre IV de la deuxième partie du code de l’éducation, s’agissant de l’article 261 du code général des impôts (portant sur les exonérations de taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations de services effectuées dans le cadre de l’enseignement primaire, secondaire et technique) et de l’article L. 234-6 du code de l’éducation (s’agissant des avis formulés par le conseil de l’éducation nationale institué dans chaque académie).

Le 3° du **IV** prévoit des dispositions de coordination concernant les établissements d’enseignement supérieur technique privés.

• S’agissant du renforcement des sanctions, le 2° du **I** vient doubler l’amende prévue par l’article 227-17-1 du code pénal lorsque le directeur d’un établissement d’enseignement privé hors contrat ne prend pas les mesures nécessaires pour remédier aux manquements constatés lors d’une inspection, en dépit d’une mise en demeure de l’autorité académique ; l’amende est ainsi portée de 7 500 à 15 000 euros, soit un alignement sur l’amende qui serait désormais encourue en cas d’ouverture d’un établissement en dépit d’une opposition, ou encore en cas de non-respect des conditions exigées pour un directeur d’établissement.

Le 2° du **IV** vient quant à lui alourdir les sanctions prévues par l’article L. 241-5 en cas d’opposition d’un chef d’établissement privé du premier ou du second degré (qu’il soit sous contrat ou hors contrat) au contrôle exercé par les autorités scolaires, en portant l’amende de 3 750 à 15 000 euros.

Par ailleurs, il donne la possibilité au tribunal correctionnel de prononcer la fermeture d’un établissement scolaire dès lors que le tribunal constate que le directeur s’oppose à l’inspection, en supprimant la condition de récidive (deux condamnations dans une même année pour obstruction au contrôle) qui est aujourd’hui prévue, et qui s’avère en pratique très difficile à remplir.

Ces sanctions (amende de 15 000 euros et possibilité de fermeture de l'établissement à la première opposition à une inspection) sont d'ores et déjà celles applicables pour les directeurs d'établissement d'enseignement technique, sur le fondement du II de l'article L. 241-7.

*

La commission étudie l'amendement AC7 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. L'amende que vous proposez de porter à 15 000 euros – pour une école qui n'aurait pas respecté les exigences de ce que vous appelez le socle commun et que nous préférons appeler exigences pédagogiques adaptées au niveau de l'élève et qui sont définies de façon stricte dans les établissements publics – n'est pas dissuasive ni même punitive. Elle n'atteint donc pas ses objectifs.

Pourtant, elle vient frapper des établissements qui n'ont pas pris, « *malgré la mise en demeure de l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation, les dispositions nécessaires pour que l'enseignement qui y est dispensé soit conforme à l'objet de l'instruction obligatoire.* » D'une part, la définition de l'instruction obligatoire établie dans le code de l'éducation est extrêmement vague et non détaillée. Que des chefs d'établissement ne se plient pas aux mises en demeure qui leur sont adressées révèle des manquements graves qu'il faut lourdement condamner. D'autre part, les contrôles de l'État sont défaillants et il faut que cette amende puisse avoir un caractère dissuasif suffisant.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. L'amende actuelle est de 7 500 euros. Nous proposons de doubler ce montant. Outre l'amende, six mois de prison et la fermeture de l'école sont encourus. Cela nous paraît suffisant. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement AC7.

Puis elle adopte l'article 4 sans modification.

Après l'article 4

La commission examine l'amendement AC40 de M. François Pupponi.

Mme Josette Manin. Nous proposons de demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la contractualisation obligatoire avec l'État pour les établissements d'enseignement privé. Nous reprenons un amendement présenté au projet de loi relatif à la sécurité intérieure il y a quelques mois. C'est un amendement de repli, les deux amendements que nous avons déposés pour supprimer les établissements hors contrat ayant été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Vous souhaitez comme tout à l'heure faire basculer les établissements hors contrat vers le sous-contrat, ce qui n'est pas la logique du texte. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Titre

La commission est saisie de l'amendement AC5 de Mme Sabine Rubin.

M. Michel Larive. Cet amendement vise à intituler le texte que nous examinons « *proposition de loi visant à supprimer les établissements scolaires sans lien avec la République* ». Comme le prévoit le Préambule de la Constitution de 1946, la République française garantit à toutes et à tous un égal accès à l'instruction. Or, il semblerait, au vu des documents que nous avons tous pu consulter – que ce soit le rapport de la sénatrice Annick Billon ou le bilan établi par l'académie de Versailles dans son rapport de 2017 – que beaucoup d'écoles hors contrat privent littéralement certains élèves de tout accès à l'instruction. La liberté d'enseignement de ce type d'établissements entre en contradiction avec un droit garanti par notre bloc de constitutionnalité.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation demande à l'Assemblée nationale d'adopter la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

ANNEXE :
LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU
MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE
LOI

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1	Code de l'éducation	Chapitre I ^{er} du titre IV du livre IV de la deuxième partie
2	Code de l'éducation	L. 442-2
3	Code de l'éducation	L. 914-3
3	Code de l'éducation	L. 914-4
3	Code de l'éducation	L. 914-5
4	Code pénal	227-17-1
4	Code du travail	L. 6234-1
4	Code du travail	L. 6234-2
4	Code général des impôts	261
4	Code de l'éducation	L. 234-6
4	Code de l'éducation	L. 241-5
4	Code de l'éducation	L. 731-17