

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1984.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale*  
**(1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

Par M. Jean-Marie GIRAULT,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2351, 2358 et in-8° 674.

Sénat : 20, 95 (1984-1985).

---

Collectivités locales.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>PREMIÈRE PARTIE. — EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	<b>3</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>I. — La décentralisation de l'enseignement public : le caractère contestable des correctifs apportés à la loi du 22 juillet 1983 appelle des infléchissements indispensables</b> .....	<b>4</b>
<b>A. — L'économie générale des dispositions de la loi du 22 juillet 1983 relatives à l'enseignement public et les correctifs apportés</b> .....	<b>4</b>
1. <i>L'économie de la loi</i> .....	<b>4</b>
a) La répartition des compétences dans le domaine de l'enseignement public .....	<b>4</b>
b) La participation des collectivités à la planification scolaire .....	<b>5</b>
c) La compensation des charges transférées aux collectivités locales .....	<b>7</b>
d) L'ouverture du système éducatif sur les collectivités locales .....	<b>7</b>
2. <i>Les imperfections de la loi du 22 juillet 1983 et les correctifs apportés par le projet de loi</i> .....	<b>8</b>
a) La répartition des charges entre les collectivités locales .....	<b>8</b>
b) Le statut des établissements d'enseignement .....	<b>10</b>
c) Le perfectionnement des mécanismes financiers .....	<b>10</b>
<b>Û. — Des dispositions contestables qui appellent des infléchissements indispensables</b> .....	<b>12</b>
1. <i>Des dispositions contestables</i> .....	<b>12</b>
a) La pérennisation des financements croisés .....	<b>12</b>
b) Le maintien du <i>statu quo</i> scolaire .....	<b>15</b>
2. <i>Les propositions de votre commission des Lois</i> .....	<b>16</b>
a) L'accentuation du caractère homogène des blocs de compétences en matière d'éducation .....	<b>16</b>
b) Le renforcement de l'ouverture du système éducatif sur les collectivités locales .....	<b>17</b>
<b>II. — L'enseignement privé</b> .....	<b>19</b>
<b>A. — De l'assimilation forcée à la coexistence planifiée</b> .....	<b>19</b>
1. <i>Le projet Savary ou l'intégration forcée</i> .....	<b>19</b>
2. <i>Le projet Joxe-Chevènement ou la coexistence planifiée et contrôlée</i> .....	<b>20</b>
a) Le retour à la version initiale de la « loi Debré » .....	<b>20</b>
b) L'irruption de la décentralisation .....	<b>21</b>
<b>B. — Les propositions de votre commission des Lois</b> .....	<b>23</b>

	Pages
<b>DEUXIEME PARTIE. — EXAMEN DES ARTICLES</b>	25
<b>TITRE PREMIER. — Dispositions relatives aux compétences en matière d'enseignement</b>	25
<i>Article premier</i> : Aménagement des structures de la loi du 22 juillet 1983	25
<i>Art. 2</i> : Adaptation des dispositions de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1983 à Paris, à la Corse et aux D.O.M.	26
<i>Art. 2 bis</i> : Transmission des schémas prévisionnels	27
<i>Article additionnel après l'article 2 bis</i> : Amendement de l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983	28
<i>Art. 3</i> : Schémas prévisionnels	30
<i>Art. 4</i> : Création d'un paragraphe relatif à la participation des collectivités territoriales aux dépenses des établissements	31
<i>Art. 5</i> : Harmonisation du régime juridique applicable aux transferts de compétences.	31
<i>Art. 6</i> : Mise à disposition des locaux d'enseignement et de certaines catégories de personnel	34
<i>Art. 7</i> : Participation des communes aux dépenses des collèges et des lycées - Régime juridique des établissements publics locaux d'enseignement	36
<i>Art. 8</i> : Etablissement d'enseignement agricole public	54
<i>Art. 9</i> : Dotation régionale d'équipement scolaire	56
<i>Art. 10</i> : Dotation départementale d'équipement des collèges	58
<i>Art. 11</i> : Dispositions de coordination	60
<i>Art. 12</i> : Régime dérogatoire applicable à certains établissements	60
<i>Art. 13</i> : Harmonisation des dispositions applicables à certains établissements avec celles du droit commun qui régissent les lycées et collèges	60
<i>Art. 14</i> : Participation des départements et régions aux dépenses des collèges et lycées situés hors de leur territoire	61
<i>Art. 15</i> : Etablissements d'enseignement privés	62
<i>Art. 16</i> : Entrée en vigueur du transfert de compétences en matière d'éducation dans les régions d'outre-mer	68
<i>Art. 17</i> : Dispositions relatives à la région de Corse	69
<i>Art. 19</i> : Dispositions transitoires	70
<b>TITRE II. — Dispositions diverses</b>	71
<i>Art. 20</i> : Compétences des bureaux municipaux d'hygiène	71
<i>Art. 21</i> : Schéma d'aménagement de la Corse	71
<i>Art. 22</i> : Maintien de dispositions relatives aux régies départementales	72
<i>Art. 23</i> : Service public de la Justice	72
<i>Art. 23 bis et 23 ter</i> : Saisine de la Chambre régionale des comptes	73
<i>Art. 23 quater et 23 quinquies</i> : Vote du compte administratif des communes ou des départements	74 et 75
<b>Tableau comparatif</b>	77

## PREMIÈRE PARTIE

### EXPOSÉ GÉNÉRAL.

MESDAMES, MESSIEURS,

Présentée comme la « grande affaire du septennat » par l'ancien Premier ministre, la décentralisation procède d'une démarche pragmatique, caractérisée par des tâtonnements successifs comme en témoigne le nombre de dispositions qui sont intervenues pour modifier les « lois mères » du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983.

La loi du 22 juillet 1983, à laquelle le Sénat a opposé la question préalable après le rejet par l'Assemblée nationale des « garanties financières » jugées indispensables par le « Grand Conseil des communes de France », n'échappe pas à cette instabilité législative. En effet, le présent projet de loi procède à une refonte de la section 2 de la loi du 22 juillet 1983, consacrée à l'enseignement public, alors même que le transfert de cette compétence ne devrait intervenir qu'en 1986.

Par ailleurs, l'article 15 du projet de loi, soumis à notre examen, prétend tirer les conséquences de la décentralisation pour l'enseignement privé.

Une analyse du projet de loi conduit donc à distinguer les dispositions relatives à l'enseignement public de celles concernant l'enseignement privé.

## I. — LA DÉCENTRALISATION DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC : LE CARACTÈRE CONTESTABLE DES CORRECTIFS APPORTÉS A LA LOI DU 22 JUILLET 1983 APPELLE DES INFLÉCHISSEMENTS INDISPENSABLES

Une analyse des apports de la loi du 22 juillet 1983 et de ses inconvénients, supposés ou réels, précèdera une appréciation critique des correctifs proposés par le présent texte. En effet, le caractère contestable du dispositif soumis à l'examen de la Haute Assemblée appelle des infléchissements indispensables.

### A. — L'économie générale des dispositions de la loi du 22 juillet 1983 relatives à l'enseignement public et les correctifs apportés.

#### 1. *L'économie de la loi.*

Les articles 12 à 27 de la loi du 22 juillet 1983 définissent les principes et les modalités du transfert des compétences en matière d'enseignement public et notamment :

- la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ;
- la participation des collectivités locales à l'élaboration de la planification scolaire ;
- la compensation des charges transférées ;
- l'ouverture du système éducatif sur les collectivités locales.

#### a) *La répartition des compétences dans le domaine de l'enseignement public.*

La loi du 22 juillet 1983 confie à chacune des trois catégories de collectivités locales la responsabilité de tous les établissements scolaires relevant de l'un des degrés d'enseignement.

Dans la logique de la loi du 30 octobre 1886, **les communes** conservent la charge des écoles élémentaires et préélémentaires. Propriétaires des locaux, les communes en assurent la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement. Elles ont la charge de l'ensemble des dépenses pédagogiques.

Les départements assureront les mêmes compétences pour les collèges. Les régions interviendront dans les mêmes conditions pour les lycées, les établissements d'éducation spéciale, les lycées agricoles et établissements assimilés mentionnés à l'article L. 815-1 du Code rural et les écoles de formation maritime et aquacole.

Telle est, brièvement résumée, l'économie générale de la répartition de compétences dans le domaine de l'enseignement public. En l'occurrence, il convient de souligner **le caractère incomplet** de ce transfert puisque l'Etat conserve la responsabilité du service public de l'enseignement. A ce titre, il demeure **responsable** du recrutement, de la formation et de la gestion des personnels enseignants dont il assure la rémunération.

Par ailleurs, l'Etat, qui arrête les orientations pédagogiques et les programmes, assume la charge des dépenses pédagogiques des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées agricoles, des écoles de formation maritime et agricole et des collèges techniques maritimes.

Toutefois, cette prise en charge ne couvre pas l'ensemble des dépenses pédagogiques : en effet, l'article 14 de la loi du 22 juillet 1985 renvoie à un décret le soin de préciser la liste des dépenses pédagogiques financées par l'Etat.

Cette « nouvelle donne » entre l'Etat et les collectivités locales s'accompagne d'un renforcement du rôle des assemblées locales en matière de planification scolaire.

#### *b) La participation des collectivités à la planification scolaire.*

**Pour l'enseignement du premier degré**, la commune semble détenir un pouvoir réel puisque l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983 dispose que « le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et des classes élémentaires et maternelles, après avis du représentant de l'Etat ».

En réalité, la loi du 22 juillet 1983 ne modifie que partiellement le système antérieur dans la mesure où elle se borne à instituer un régime qui dissocie la décision de créer ou de supprimer une école ou une classe, d'une part, de la prise en charge ou du retrait de prise en charge des personnels enseignants affectés à ces établissements, d'autre part.

En effet, force est de constater que la décision de création d'une classe ou d'une école, prise par un conseil municipal, demeurera lettre morte si le représentant de l'Etat et l'inspecteur d'académie ne pourvoient pas l'établissement en emplois budgétaires. Le régime de responsabilités partagées, institué par la loi du 22 juillet 1983, repose donc sur une étroite coopération entre la commune et l'Etat.

S'agissant de l'enseignement du second degré, la loi du 22 juillet 1983 a prévu l'intervention d'une série de « documents gigognes » : le schéma prévisionnel des formations, le programme prévisionnel d'investissement et la liste annuelle des opérations de construction.

**Le schéma prévisionnel des formations**, arrêté par le conseil régional après accord des collectivités concernées occupe la première place dans la hiérarchie des documents de planification scolaire.

Elaboré en tenant compte des orientations du plan de la Nation, le schéma prévisionnel sert de cadre de référence non seulement pour l'établissement du programme prévisionnel des investissements mais également pour la définition de la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des établissements.

**Les programmes prévisionnels d'investissement**, respectivement établis pour les collèges par le département et pour les lycées par la région, mettent en œuvre les objectifs inscrits dans le schéma. Etablis après accord des collectivités concernées et notamment des communes d'implantation, ces programmes définissent « la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement ». Traduction physique, et à certains égards financière, du schéma prévisionnel des formations dont il est tributaire, le programme prévisionnel des investissements, dont l'horizon peut être pluriannuel, conditionne les listes annuelles des opérations de constructions arrêtées par les représentants de l'Etat dans le département ou la région.

**La liste annuelle des opérations de construction ou d'extension**, dressée par le représentant de l'Etat après accord des collectivités concernées, met en œuvre, par tranches annuelles, le programme prévisionnel.

L'inscription d'une opération sur la liste annuelle aura pour effet d'engager juridiquement et financièrement les collectivités locales et l'Etat.

Enfin, les services académiques établissent **la structure pédagogique générale des établissements** qui définit leur organisation interne.

Cette imbrication des documents de planification scolaire souligne, si besoin en était, **la subordination des réflexions prospectives des collectivités locales à l'attribution, décidée par l'Etat, d'emplois budgétaires correspondants.**

Par ailleurs, la loi du 22 juillet 1983 a conféré aux collectivités nouvellement affectataires des compétences, des ressources destinées à compenser les charges transférées par l'Etat.

*c) La compensation des charges transférées aux collectivités locales.*

En application des principes définis par la loi du 7 janvier 1983, la compensation ne concerne que les compétences nouvellement transférées.

Dans cette logique, seules les charges transférées aux départements et aux régions, à l'exclusion des communes investies depuis longtemps de la responsabilité de l'enseignement du premier degré, doivent faire l'objet d'une compensation.

**S'agissant des dépenses d'investissement**, le sort réservé à la région diffère de la situation faite au département. Pour les lycées, la région reçoit une « dotation régionale d'équipement scolaire ». Cette dotation, qui regroupe l'ensemble des crédits et des subventions antérieurement affectés par l'Etat à ces travaux, est destinée à assurer la construction et la maintenance des lycées.

Pour les collèges la loi du 22 juillet 1983 n'institue pas de dotation spécifique. En effet, les crédits précédemment destinés aux collèges sont inclus dans la dotation globale d'équipement des départements.

**En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement**, des collèges et des lycées, leur compensation est assurée par le truchement de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.).

Enfin, la réforme intervenue en 1983 tente de faire naître ou de développer des relations entre le système éducatif et les collectivités locales.

*d) L'ouverture du système éducatif sur les collectivités locales.*

La loi du 22 juillet 1983 comporte les prémices d'une ouverture du monde clos de l'éducation nationale sur les collectivités locales.

Cet objectif est recherché par plusieurs voies. Tout d'abord, la loi de 1983 organise une participation des élus locaux au fonctionnement du système éducatif tant au niveau des conseils d'administration des établissements qu'à celui des instances consultatives départementales et académiques.

De plus, la loi du 22 juillet 1983 institue, dans chaque département et dans chaque académie, un conseil de l'éducation nationale dont la composition tripartite s'étend aux représentants des collectivités locales.

En outre, le maire a la faculté d'utiliser, sous sa responsabilité, après avis du conseil d'établissement ou d'école et, le cas

échéant, après accord de la collectivité propriétaire ou attributaire, les locaux scolaires implantés sur le territoire de sa commune. Cette utilisation extra-scolaire ne peut s'effectuer qu'en dehors des périodes consacrées aux besoins de la formation initiale et continue. En outre, les établissements scolaires ne doivent s'ouvrir qu'à des activités présentant un caractère culturel, sportif, social ou socio-éducatif compatibles avec la nature des installations et l'aménagement des locaux.

Par ailleurs, l'article 26 de la loi du 22 juillet 1983 offre aux communes, aux départements et aux régions la faculté d'organiser, dans les établissements scolaires et pendant leurs heures d'ouverture, des **activités complémentaires** qui doivent être éducatives, sportives ou culturelles.

Telle est l'économie générale de la répartition, entre l'Etat et les collectivités locales, des compétences en matière d'enseignement public. Bien que ces dispositions n'aient pas encore été appliquées, la date d'entrée en vigueur du transfert de l'éducation étant reportée au 1<sup>er</sup> janvier 1986, le Gouvernement a cru déceler dans le dispositif de la loi du 22 juillet 1983 des défauts, des inconvénients et des lacunes. Le présent projet de loi entend corriger ces imperfections.

## *2. Les imperfections de la loi du 22 juillet 1983 et les correctifs apportés par le projet de loi.*

Selon le Gouvernement, un certain nombre d'incertitudes ou de difficultés d'interprétations incluses dans la section 2 de la loi du 22 juillet 1983, devaient être éclaircies.

Ces imperfections du texte de 1983 auxquelles le présent projet de loi entend remédier, concernent :

- la répartition des charges entre les collectivités locales ;
- le statut des établissements d'enseignement ;
- le mécanisme de financement des collèges.

### *a) La répartition des charges entre les collectivités locales.*

S'agissant des dépenses d'investissement, l'application combinée de l'article 14, paragraphe IV de la loi du 22 juillet 1983 et des articles 19 à 23 de la loi du 7 janvier 1983 se traduit par un partage de compétences entre les collectivités locales. Or, cette répartition des charges diffère selon la nature de l'établissement.

Pour les **équipements scolaires construits après le transfert de compétences**, la collectivité nouvellement compétente, qu'il s'agisse

du département ou de la région, est propriétaire des biens. A ce titre, elle assume totalement les charges du propriétaire et du locataire.

Pour les **équippements existants** à la date du transfert la situation est différente selon la nature juridique des biens mis à disposition.

En effet, lorsque les bâtiments sont propriété de l'Etat, le département ou la région assume l'ensemble des obligations du propriétaire et du locataire en application de l'article 20 de la loi du 7 janvier 1983.

En revanche, lorsque les bâtiments appartiennent à une commune, le département ou la région n'assume que les charges du locataire. En effet, par application de l'article 25 de la loi du 7 janvier 1983, la commune continue de s'acquitter des obligations du propriétaire et notamment du financement des grosses réparations et du paiement des annuités d'emprunt. Cette dualité de compétences présente des inconvénients dans la mesure où elle pourrait constituer « une source de confusion, voire de conflits » entre le département ou la région, d'une part, et la commune, d'autre part. En effet, le mécanisme issu de la combinaison des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, confie des responsabilités différentes au département ou à la région selon que le collège ou le lycée est propriété de l'Etat ou de la commune. Ainsi, deux collectivités sont appelées à intervenir concurremment, dans le cadre d'un même établissement, pour des matières telles que les grosses réparations et l'entretien courant dont le partage est souvent malaisé.

De plus, cette répartition des tâches entraîne un partage de la politique d'investissement des collèges et des lycées entre deux collectivités locales.

Enfin, ce mécanisme ne donne aucune garantie à la commune propriétaire de bénéficier d'une aide financière, accordée par le département ou par la région, pour les travaux de grosses réparations des collèges ou des lycées.

Pour remédier à ces réels inconvénients, l'article 6 du projet de loi confie à la collectivité nouvellement compétente, qu'il s'agisse de la région ou du département, l'ensemble des obligations du propriétaire et du locataire quelle que soit la propriété antérieure du bien. La mise à disposition des biens sera constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de l'Etat, de la collectivité affectataire et de la collectivité propriétaire.

De plus, le projet de loi offre aux communes qui le souhaitent, la possibilité de conserver la responsabilité de l'ensemble des investissements afférents aux bâtiments dont elles demeurent propriétaires. Mais la contrepartie de la simplification des tâches, de la clarification des compétences et de la répartition des rôles, ainsi opérées, réside

dans la pérennisation des conventions de nationalisation qui se traduit par une institutionnalisation, une généralisation et une extension de la participation des communes aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des collèges et des lycées qui constituent des établissements publics locaux *sui generis*.

b) *Le statut des établissements d'enseignement.*

La loi du 22 juillet 1983, qui se bornait, dans son article 14-V, à qualifier les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale, **d'établissements publics locaux**, renvoyait à un décret le soin de définir leurs conditions de fonctionnement.

S'agissant du présent texte, l'intervention d'une norme de valeur législative est rendue nécessaire par la volonté qui anime les auteurs du projet de loi d'introduire des dérogations par rapport au droit commun applicable aux établissements publics locaux.

Ces dérogations concernent :

- le processus de création des établissements :
- la composition du conseil d'administration dans lequel les élus locaux détiennent moins d'un sixième des sièges :
- le « détriplement » fonctionnel du chef d'établissement qui cumule les fonctions de président du conseil d'administration, d'organe exécutif et de représentant de l'Etat au sein de l'établissement :
- la procédure de contrôle du budget.

c) *Le perfectionnement des mécanismes financiers.*

S'agissant des collèges, l'inclusion dans la D.G.E. départementale des crédits d'investissement se serait traduite par un fléchissement sensible de la participation de l'Etat. En effet, compte tenu du nombre des opérations éligibles à la D.G.E. et de la modicité du taux de concours de l'Etat qui s'élève à 4,35 % des investissements départementaux, l'effort particulier de l'Etat, en matière de constructions scolaires, se serait dilué dans la masse de cette dotation destinée à financer, selon un taux unique, tous les investissements décidés par le département. Pour remédier à cet inconvénient et afin de garantir la continuité du rythme de construction, l'article 10 du projet de loi institue une « dotation départementale d'équipement des collèges » (D.D.E.C.).

A l'instar de la dotation régionale d'équipement scolaire, ce concours spécifique regroupe les crédits précédemment inscrits au budget de l'Etat pour les investissements exécutés par l'Etat au titre

de la construction et de l'équipement des collèges ainsi que les subventions d'investissement accordées pour les travaux et les achats de matériels et figurant au budget du ministère de l'Education nationale. Cette dotation spécifique devrait évoluer comme la dotation globale d'équipement. La répartition de la dotation départementale d'équipement des collèges s'effectuerait en deux temps, d'abord au niveau régional, puis entre les départements.

S'agissant de l'enveloppe régionale, son montant serait calculé dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat et en fonction, notamment, de l'évolution de la population scolarisable et de la capacité d'accueil des établissements.

Ensuite, cette part régionale serait répartie entre les départements composant la région par la conférence des présidents des conseils généraux, après communication, par le représentant de l'Etat dans la région, de la liste annuelle des opérations de construction et d'extension.

A défaut d'accord entre les présidents des conseils généraux, la dotation est répartie entre les départements par le représentant de l'Etat dans la région.

En outre, il convient de préciser que la part des crédits consacrés aux départements d'outre-mer, qui est individualisée au sein de la dotation départementale d'équipement des collèges, ne peut être inférieure au montant des crédits alloués à ces départements avant le transfert de l'éducation.

Enfin, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges sont libres d'emploi. Toutefois, pour les investissements impliquant la création de postes budgétaires par l'Etat, et notamment les constructions ou les extensions, les départements et les régions ne pourront réaliser, avec les crédits provenant de ces deux dotations, que des opérations inscrites sur la liste annuelle arrêtée par le représentant de l'Etat.

Telles sont les trois séries de problèmes, inhérents à la loi du 22 juillet 1983, auxquels le texte soumis à l'examen de la Haute Assemblée tente d'apporter des solutions. Mais, au-delà de ce souci louable de perfectibilité, le projet de loi, qui procède d'une logique contestable, comporte des dispositions critiquables qui appellent des infléchissements indispensables.

## B. — Des dispositions contestables qui appellent des infléchissements indispensables.

Le projet de loi modifiant et complétant la loi du 22 juillet 1983 se présente sous la forme d'un texte touffu, ardu et complexe dont nombre de dispositions semblent relever du domaine réglementaire. Au-delà de l'aspect rébarbatif, aride et ingrat du projet de loi, un examen de la partie de son dispositif consacrée à l'enseignement public fait apparaître un certain recul par rapport aux principes qui sont censés guider la politique de décentralisation. C'est pourquoi il semble nécessaire d'infléchir la réforme proposée dans le sens d'un plus grand respect de ces principes.

### 1. Des dispositions contestables

Les dispositions du projet de loi consacrées à l'enseignement public présentent des aspects critiquables dans la mesure où elles se traduisent :

- par une pérennisation des financements croisés ;
- par un maintien du *statu quo* en matière scolaire.

#### a) La pérennisation des financements croisés.

Le projet de loi, sous prétexte d'instituer une contrepartie à la clarification opérée en ce qui concerne les obligations du propriétaire et du locataire mises à la charge de la collectivité affectataire de la compétence, pérennise, généralise et étend la participation des communes. **Or, ces contributions communales, contrairement aux dépenses scolaires transférées par l'Etat aux départements et aux régions, ne feront pas l'objet d'une compensation.**

Cette pérennisation de « financements croisés » va à l'encontre **du principe d'un transfert par blocs de compétences** auquel le Sénat a manifesté, à maintes reprises, son indéfectible attachement. Une tentative de clarification du maquis inextricable des règles relatives à la participation des communes aux dépenses de collèges et des lycées conduit à distinguer les dispositions applicables aux **établissements neufs** de celles concernant les **établissements existants**.

S'agissant des **établissements nouveaux**, l'article 7 établit une distinction entre la situation des collèges et celle des lycées.

Pour les collèges créés postérieurement à la date du transfert de compétences, les communes ou les groupements de communes

participent aux dépenses de fonctionnement. La détermination de la participation communale s'effectue en deux temps. Tout d'abord, le département définit, par convention avec l'ensemble des communes, le taux de la participation communale aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges. Puis, les communes-sièges et les communes de résidence se répartissent, par convention, la part totale qui leur a été attribuée. En l'occurrence, il convient de souligner que le projet de loi supprime le seuil des cinq élèves actuellement prévu par l'article R. 221-7 du Code des communes : toutes les communes de résidence des élèves doivent participer aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges qui seront créés après le transfert des compétences dans le domaine de l'éducation.

A chacun des deux stades de la procédure, le projet de loi prévoit l'intervention du représentant de l'Etat en cas de désaccord entre les collectivités locales.

En l'absence de consensus, le commissaire de la République fixe le taux de la participation communale et procède à la répartition des participations sur le fondement de critères constitués par les ressources des communes et par le nombre d'élèves fréquentant le collège.

**S'agissant des lycées réalisés après le transfert de compétences, la commune-siège ou le groupement de communes participe aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.** Les autres communes contribuent aux seules dépenses de fonctionnement dans la mesure où elles envoient dans l'établissement au moins 5 % de son effectif. A défaut d'accord, le représentant de l'Etat procède à la répartition.

**Pour les collèges existants, la commune propriétaire continue à supporter la charge lui incombant pour les investissements réalisés avant la date du transfert ou en cours à cette date.**

S'agissant des investissements entrepris après la date du transfert, les règles établies pour les établissements nouveaux s'appliquent et donc la répartition de la participation communale entre toutes les communes envoyant des élèves.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, le projet de loi prévoit que le département se substitue à l'Etat dans les droits et obligations issus des conventions conclues avec les communes. Les conventions de nationalisation en vigueur au 23 juillet 1983 sont pérennisées : les communes continuent de supporter la part leur incombant en vertu des conventions qu'elles ont signées.

Toutefois, la suppression du seuil des 5 élèves se traduit par une participation de l'ensemble des communes de résidence des élèves du collège.

A défaut d'accord, le représentant de l'Etat répartit la contribution communale en fonction des ressources des communes et du nombre d'élèves fréquentant le collège.

**En ce qui concerne les lycées existants**, la commune propriétaire continue de supporter la charge qui lui revient pour les investissements réalisés avant la date du transfert ou en cours à cette date.

Pour les investissements entrepris **après** la date du transfert, le taux de participation de la commune propriétaire aux dépenses décidées par la région est fixé par accord entre la région et la commune, ou, à défaut, par le représentant de l'Etat dans la région. Dans ce cas, le montant de la contribution de la commune est déterminé en fonction du taux moyen réel de participation communale aux dépenses d'investissement, constaté dans le ressort de la région, au cours des quatre années précédant le transfert.

Pour les **dépenses de fonctionnement**, le projet de loi prévoit que la région se substitue à l'Etat dans les droits et obligations issus des conventions passées avec les communes. Les conventions de nationalisation en vigueur au 23 juillet 1983 sont pérennisées : les communes continuent à supporter la part leur incombant en application des conventions qu'elles ont signées.

Telle est l'économie générale des règles applicables à la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges et des lycées.

Dans un souci d'exhaustivité, il convient d'indiquer que les règles de participation communale ne s'appliquent ni à l'intégralité du territoire national, ni à l'ensemble des établissements d'enseignement.

En effet, selon la nouvelle rédaction proposée pour l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983, les dispositions relatives à la participation financière des communes ne sont pas applicables dans les départements d'outre-mer. A cet égard, il convient de rappeler qu'actuellement, seul l'Etat participe aux dépenses des établissements d'enseignement des D.O.M.

Par ailleurs, les règles de participation communale ne s'appliquent que partiellement à certains établissements spécialisés. C'est ainsi que seules les dispositions relatives aux **établissements existants** s'imposent aux écoles de formation maritime et aquacole, aux établissements d'éducation spéciale et aux lycées agricoles.

Enfin, les communes ne contribueront qu'aux seules dépenses d'investissement des lycées d'enseignement professionnel.

Mais au-delà de ces exceptions partielles, le financement des établissements d'enseignement par les communes est institutionnalisé sous prétexte « d'éviter tout bouleversement par rapport au régime

de participation des communes jusqu'alors en vigueur ». Or, paradoxalement, la pérennisation et l'extension de la participation des communes aux dépenses des établissements d'enseignement ne se traduisent pas par un accroissement du rôle dévolu aux collectivités locales en matière d'enseignement.

*b) Le maintien du statu quo scolaire.*

Le transfert de l'éducation s'apparente à une « décentralisation en trompe l'œil » dans la mesure où le maintien des pouvoirs de l'Etat en matière pédagogique cantonne les compétences exercées par les collectivités locales dans leur état actuel. Le transfert des charges, non compensées pour les communes, ne s'accompagne pas d'un accroissement significatif des attributions des collectivités locales ni d'une extension de leur moyens de contrôler l'activité des établissements d'enseignement.

En effet, au regard de la situation actuelle, les changements proposés se limitent :

— à l'octroi aux élus locaux d'un siège supplémentaire au sein du conseil d'administration des établissements d'enseignement par rapport à la composition retenue par le décret n° 76-1505 du 28 décembre 1976 ;

— à la reconnaissance, au profit des collectivités locales, d'un droit de veto, leur offrant la faculté de s'opposer au budget adopté par le conseil d'administration ;

— à l'institution de dotations globales libres d'emploi pour les travaux de maintenance.

D'une manière générale, le projet de loi a prévu, avec un luxe de détails, toutes les hypothèses de conflits susceptibles d'opposer, soit les collectivités locales entre elles, soit la collectivité de rattachement de l'établissement à l'autorité académique. **Tout se passe comme si les conflits étaient envisagés pour mieux les faire trancher par le représentant de l'Etat.**

En effet, le commissaire de la République intervient, en cas de désaccord entre les collectivités locales dans de nombreuses situations et notamment :

— pour désigner la collectivité responsable et répartir les charges entre la région et le département lorsqu'un même établissement abrite un collège et un lycée ;

— pour mettre à la disposition de la collectivité nouvellement compétente les moyens matériels et les personnels ;

— pour déterminer le taux global de la participation communale et la répartition de cette contribution entre les communes en

ce qui concerne les dépenses d'investissement et de fonctionnement des collèges et de lycées, existants ou futurs ;

— pour régler le budget de l'établissement en lieu et place de la collectivité de rattachement et de l'autorité académique ;

— pour répartir entre les départements l'enveloppe régionale de la dotation d'équipement des collèges à défaut d'unanimité au sein de la conférence des présidents de conseils généraux ;

— pour préciser le montant de la participation des départements et des régions de résidence aux dépenses des collèges et des lycées à fréquentation interdépartementale ou interrégionale.

Mais cette omniprésence de la « tutelle conflictuelle » du représentant de l'Etat laisse subsister un contrôle direct de l'autorité académique sur le fonctionnement des établissements d'enseignement.

En effet, l'autorité académique intervient :

— pour régler conjointement le budget de l'établissement d'enseignement avec la collectivité de rattachement en cas de désaccord avec celle-ci ;

— pour annuler les délibérations du conseil d'administration de l'établissement portant sur le contenu ou l'organisation de « l'action éducatrice ».

## 2. *Les propositions de votre Commission.*

Deux principes animent les inflexions proposés par votre Commission :

— accentuer l'homogénéité des blocs de compétences ;

— prolonger l'ouverture du système éducatif sur les collectivités locales.

a) *L'accentuation du caractère homogène des blocs de compétences en matière d'éducation.*

S'agissant du respect du principe d'un transfert par blocs de compétences, les propositions présentées par votre Commission trouvent leurs sources dans le constat de la situation actuelle.

Pour les collèges, dont 90 % sont régis par des conventions de nationalisation, la participation communale aux dépenses de fonctionnement et d'investissement doit être maintenue afin d'éviter une rupture brutale, au détriment des finances départementales.

Toutefois, le système prévu par le texte qui institutionnalise les conflits et le recours à l'« arbitrage tutellaire » du commissaire de la République, paraît contraire à l'esprit de la décentralisation.

Aussi votre Commission a estimé nécessaire de proposer des règles plus conformes à cet esprit.

**Pour les dépenses de fonctionnement, un mécanisme de « contingent »** déterminé par le département et applicable à l'ensemble des communes envoyant des élèves dans un collège du département serait mis en place. Ce mécanisme présente l'avantage de la clarté, de la simplicité et de la transparence.

**Pour les dépenses nouvelles d'investissement, la convention entre le département et les collectivités intéressées est la règle.** A défaut de convention, le département, et non plus le commissaire de la République, fixe la participation des communes intéressées, par référence au taux moyen réel de participation des communes ou de leurs groupements aux dépenses d'investissement des collèges au cours des quatre dernières années.

Les contributions des communes ou de leurs groupements aux dépenses de fonctionnement et d'investissement constituent des dépenses obligatoires.

Par ailleurs, votre Commission a souhaité que l'objectif d'un transfert par blocs de compétences ne soit pas perdu de vue et propose qu'à la lumière de la pratique, le problème de la dégressivité de la contribution des communes soit tranché avant le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

**En ce qui concerne les lycées,** il convient de rappeler que 80 % des lycées généraux et des L.E.P. sont étatisés. Dans ces conditions, votre Commission vous propose de constituer, dès la date du transfert, un bloc de compétences homogène dévolu à la région et exclusif de toute participation communale. En contrepartie, la part de la dotation générale de décentralisation, correspondant à la compensation de ce transfert de compétences, serait calculée comme si tous les lycées étaient « étatisés » à la date du transfert.

*b) Le renforcement de l'ouverture du système éducatif sur les collectivités locales.*

La poursuite de cet objectif emprunte des voies diverses et notamment :

— l'accentuation du caractère d'établissement public local des établissements d'enseignement ;

— la suppression, dans toute la mesure du possible, des tutelles de l'Etat qui s'exercent sur ces établissements.

● S'agissant de l'**accentuation du caractère d'établissement public local**, votre Commission vous propose tout d'abord, de reconnaître explicitement ce statut aux établissements d'enseignement.

Par ailleurs, sans sous-estimer les difficultés d'une représentation des élus au sein de plus de 7.500 établissements, il convient

d'inscrire les établissements d'enseignement dans la mouvance des collectivités locales. Pour ce faire, votre Commission vous propose de substituer à l'organisation tripartite du conseil d'administration des établissements une structure quadripartite. Cette composition du conseil d'administration se traduirait par une majoration de la part réservée aux élus locaux au sein de conseils moins pléthoriques.

De plus, la personnalité qualifiée serait désignée par la collectivité locale de rattachement. Ce mode de désignation permettrait à un membre du comité économique et social de participer aux travaux des conseils d'administration des lycées.

● **La suppression de la tutelle de l'Etat** se traduit, tout d'abord, par l'affirmation de la compétence de la collectivité locale de rattachement pour régler le budget en cas de désaccord entre l'autorité académique et la collectivité locale. Cette solution est dictée par l'importance de la part de la collectivité locale dans le budget de l'établissement.

Par ailleurs, il importe, dans un souci de préservation et de protection des finances locales, de limiter la marge d'appréciation dont dispose le représentant de l'Etat lorsqu'il règle le budget conformément au droit commun de la loi du 2 mars 1982. Dans ce cas, le commissaire de la République ne devrait pouvoir majorer la participation de la collectivité de rattachement que dans une proportion n'excédant ni l'évolution de la fiscalité directe locale de la collectivité de rattachement, ni l'évolution de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice considéré.

En outre, votre Commission vous propose d'abaisser le seuil de déclenchement du contrôle de la chambre régionale des comptes de 10 % à 5 % du déficit constaté lors de l'adoption du compte administratif.

Enfin, on ne peut manquer de souligner le caractère exorbitant du pouvoir d'annulation des délibérations des conseils d'administration reconnu à l'autorité académique en ce qui concerne les mesures relatives au contenu ou à l'organisation de « l'action éducatrice ». En l'occurrence, il convient de rappeler que le décret du 10 mai 1982 a placé l'autorité académique sous la direction du représentant de l'Etat. Certes, aux termes de l'article 6 de ce décret, le pouvoir de direction du représentant de l'Etat ne s'étend pas au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice.

Toutefois, il a semblé indispensable à votre Commission d'étendre le droit commun du sursis à exécution, demandé par le représentant de l'Etat, aux mesures relatives à l'action éducatrice.

## II. — L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

En ce qui concerne l'enseignement privé, la stratégie du Gouvernement connaît une évolution par rapport au projet Savary retiré de l'ordre du jour parlementaire.

Tout se passe comme si une démarche fondée sur la volonté de planifier et de contrôler la coexistence des deux ordres d'enseignement se substituait à une tentative d'assimilation forcée de l'enseignement privé.

### A. — De l'assimilation forcée à la coexistence planifiée.

#### 1. *Le projet Savary ou l'intégration forcée.*

Sous le vocable rassurant de « rapprochement durable et progressif des éléments du système national d'enseignement », le projet Savary était en réalité animé par une volonté d'intégrer progressivement mais complètement l'enseignement privé au service public de l'enseignement.

Pour illustrer cette assertion, il convient de rappeler, pour mémoire, certaines dispositions incluses dans ce projet de loi et notamment :

- la disparition du contrat simple ;
- la « course d'obstacles » constituée par la conclusion des contrats d'association et par l'agrément de l'établissement privé ;
- le rattachement de l'établissement privé à un établissement d'intérêt public (E.I.P.) chargé de répartir les fonds publics ;
- la possibilité offerte aux communes de se soustraire à leurs obligations financières en l'absence d'une majorité de maîtres titulaires à l'expiration d'un délai de huit ans.

## 2. *Le projet Joxe-Chevènement ou la coexistence planifiée et contrôlée.*

A la démarche offensive, voire brutale, de son prédécesseur, le projet de loi soumis à notre examen substitue une approche plus subtile dictée par une stratégie de programmation et de contrôle du développement de l'enseignement privé. Une première illustration de cette nouvelle tactique est constituée par des dispositions qui ne se trouvent pas dans le texte mais dans le projet de loi de finances pour 1985. En effet, l'article 88 du budget pour 1985 précise le **caractère limitatif des crédits accordés à l'enseignement privé**. Aux termes de cet article, un nouveau contrat, qu'il soit simple ou d'association, ne peut être conclu que dans la limite du montant des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants. Ce montant, déterminé chaque année par la loi de finances, est fixé en fonction des effectifs d'élèves accueillis et des types de formation dispensés dans les établissements d'enseignement public et dans les classes sous contrat des établissements d'enseignement privés. Ce total doit tenir compte « des contraintes spécifiques auxquelles sont soumis les établissements d'enseignement publics du fait de conditions démographiques, sociales ou linguistiques particulières ».

Cette rupture avec la pratique des **crédits évolutifs**, instituée par la loi Guermeur du 25 novembre 1977, constitue le premier indice d'une **volonté de réguler la croissance de l'enseignement privé**.

D'autres illustrations de cette stratégie sont incluses dans le projet de loi qui prétend, d'une part, opérer un retour à la version 1959 de la « loi Debré » et, d'autre part, tirer les conséquences de la décentralisation.

### *a) le retour à la version initiale de la « loi Debré ».*

Le retour au texte initial de la « loi Debré » du 31 décembre 1959 se traduit par un « élagage » des adjonctions introduites par la loi Guermeur de 1977. Diverses mesures témoignent de cette intention et notamment :

— la soumission de l'enseignement dispensé dans les établissements privés sous contrat aux **règles** et aux programmes de l'enseignement public et non plus aux seules **règles générales** ;

— la suppression de la disposition selon laquelle les maîtres enseignant dans les établissements privés « sont tenus au respect du caractère propre de l'établissement » ;

— le rétablissement de la formalité de l'**accord** du directeur de l'établissement pour la nomination des maîtres en remplacement du **pouvoir de proposition** institué par la « loi Guermeur ».

Par ailleurs, le retour à la « loi Debré » se traduit par le rappel du principe, passé sous silence par la loi Guerneur, selon lequel *« les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public »*.

L'objectivité commande de souligner le caractère positif de la réintroduction de cette règle dans la mesure où le mutisme de la « loi Guerneur » avait alimenté un contentieux relatif à la désignation de la collectivité locale, en l'espèce la commune, appelée à assumer les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association du premier degré.

En l'occurrence, le projet de loi, en rétablissant les dispositions de la « loi Debré », valide la jurisprudence « commune d'Aurillac » du Conseil d'Etat (C.E. 12 janvier 1982).

Enfin, la réactivation du texte initial de la « loi Debré » comporte une dernière conséquence : la suppression du caractère exclusif d'une prise en charge des dépenses sous la seule forme du forfait d'externat. Selon les auteurs du projet de loi, les communes doivent pouvoir s'acquitter de leurs obligations par un concours **en nature**.

Au-delà de ce retour aux sources de la « loi Debré », le texte se propose également d'adapter aux établissements d'enseignement privés les règles issues de la décentralisation.

#### *b) l'irruption de la décentralisation.*

Cette extension de la décentralisation à l'enseignement privé concerne tout d'abord **l'intervention des collectivités locales dans le dialogue juridique et financier qu'entretenaient l'Etat et les établissements d'enseignement privés**. En effet, le projet de loi associe les collectivités locales à la conclusion des futurs contrats d'association. S'agissant des établissements du second degré, le département pour les collèges privés et la région pour les lycées privés se borneront à donner un avis sans pour autant être signataires du contrat conclu entre l'Etat et l'établissement. En revanche, pour l'enseignement du premier degré, la commune-siège, dont **l'accord est nécessaire** pour la conclusion du contrat, serait cosignataire de ce document avec l'Etat et l'établissement. En outre, les communes où résident au moins 10 % des élèves fréquentant l'établissement privé donneraient leurs avis lors de la conclusion du contrat.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit la présence d'un représentant de la commune-siège et d'un représentant de chaque commune envoyant au moins 10 % des élèves fréquentant ces classes au sein du conseil d'administration de l'établissement ayant signé un contrat d'association.

En outre, le projet de loi organise l'information des collectivités territoriales sur l'utilisation des fonds qu'elles affectent au fonctionnement des classes sous contrat. Ce droit de regard s'exerce par le truchement de commissions de concertation destinées à se substituer aux comités de conciliation créés en 1959. Ces commissions sont appelées à se transformer en formations spécialisées des conseils de l'éducation nationale prévus par l'article 12 de la loi du 22 juillet 1983.

De plus, le projet de loi, par dérogation aux règles applicables à l'enseignement public, exclut les établissements d'enseignement privés non seulement du bénéfice des dispositions relatives à la participation des communes aux dépenses des collèges et des lycées mais également du droit commun de la contribution des communes de résidence aux frais des écoles préélémentaires ou élémentaires de l'enseignement public.

Cette discrimination se fonde sur l'inapplication aux établissements privés de la sectorisation scolaire.

Enfin, le projet de loi comporte deux dispositions qui encadrent le développement de l'enseignement privé.

En premier lieu, la rédaction proposée par l'article 27-5 de la loi du 22 juillet 1983 dispose que la conclusion des contrats est subordonnée, pour les classes des **écoles privées**, « *au respect des règles et critères retenus pour l'ouverture et la fermeture des classes correspondantes de l'enseignement public* ». Cette décision signifie que des critères d'effectifs pourraient notamment être pris en compte.

Pour les classes de second degré, la conclusion des contrats serait, en outre, subordonnée à la **compatibilité avec les besoins de formation reconnus par les schémas prévisionnels** arrêtés par les conseils régionaux.

En second lieu, le projet de loi prévoit que **le représentant de l'Etat peut résilier les contrats, soit à son initiative, soit à la demande d'une collectivité locale**, et après avis de la commission de concertation, si les conditions auxquelles est subordonnée la validité de ces contrats cessent d'être remplies.

Pour concéder cet examen des dispositions du projet de loi consacrées à l'enseignement privé, il convient de rappeler que le texte ne s'applique pas aux établissements agricoles privés qui feront l'objet d'une législation spécifique.

En dépit du recul observé par rapport au projet de loi Savary, les dispositions du présent texte nécessitent des modifications afin d'assurer pleinement le respect de la liberté de l'enseignement consacrée par la décision du Conseil constitutionnel en date du 25 novembre 1977.

## B. — Les propositions de votre commission des Lois.

Compte tenu des concessions accordées par le Gouvernement, sous la pression de nos compatriotes qui ont fait preuve de leur attachement indéfectible à la liberté de l'enseignement, il a semblé plus opérant à votre Commission de proposer de modifier le « volet enseignement privé » du projet de loi plutôt que de se cantonner dans une opposition systématique. Cette attitude est dictée par le fait que le texte soumis à notre examen reconnaît les acquis de la loi Debré et notamment :

— les principes de respect et de garantie de la liberté de l'enseignement consacrés par l'article premier de la loi du 31 décembre 1959 ;

— la permanence de la notion de « besoin scolaire reconnu » apprécié en fonction des principes définis par l'article premier de la loi Debré ;

— la pérennité du contrat simple pourtant condamné par le projet Savary ;

— le maintien de la situation juridique actuelle des maîtres de l'enseignement privé sans obligation d'une titularisation.

**Toutefois, la défense de la liberté de l'enseignement passe :**

— **par la mise en œuvre d'un droit, consacré et garanti par l'Etat, au-delà des contingences locales ;**

— **et par le desserrement du « carcan planificateur » susceptible d'étouffer cette liberté.**

Le principe d'une garantie par l'Etat de la liberté de l'enseignement qui possède une dimension nationale, conduit, tout d'abord, à **maintenir en vigueur** certaines dispositions de la loi Guermeur et notamment :

— l'application aux établissements privés des seules **règles générales** de l'enseignement public ;

— le **pouvoir de proposition** du directeur de l'établissement en matière de nomination des maîtres ;

— l'**exclusivité** d'un versement de la contribution due par la collectivité locale sous la forme d'un forfait excluant tout concours en nature.

Les seules modifications introduites par rapport à la loi Guirmeur pourraient concerner :

— la position des maîtres titulaires de l'enseignement public qui seraient mis à la disposition de l'établissement privé ;

— le principe du respect par les enseignants du caractère propre de l'établissement dont l'application se limiterait aux **fonctions** exercées par ces maîtres.

**Par ailleurs, l'affirmation du caractère national de la liberté de l'enseignement et de sa garantie conduit à écarter les communes de la signature des contrats d'association.**

En l'occurrence, il s'agit d'affirmer que le financement de l'enseignement privé trouve son origine dans une disposition d'ordre public, la loi, et non dans le contrat.

En ce qui concerne l'introduction progressive de l'enseignement privé dans la planification scolaire, il a semblé nécessaire à votre Commission de prévoir que la compatibilité des contrats conclus au regard des besoins de formation exprimés par les schémas prévisionnels arrêtés par les conseils régionaux doit être appréciée compte tenu des dispositions de l'alinéa premier de l'article 4 de la « loi Debré ». En effet, cette référence signifie, dans sa rédaction issue de la loi du 1<sup>er</sup> juin 1977, que des critères qualitatifs, issus de la spécificité de l'enseignement dispensé, doivent coexister avec une appréciation quantitative des besoins pris en charge par l'établissement privé.

Par ailleurs, il paraît indispensable de prévoir que les collectivités locales, même dispensatrices de fonds, ne participeront qu'avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration de l'établissement privé.

De plus, il convient de mettre un terme à la discrimination qui affecte l'enseignement privé en **étendant la participation des communes aux écoles privées du premier degré à fréquentation intercommunale.**

En outre, il est nécessaire de limiter le pouvoir de résiliation, dont dispose le représentant de l'Etat, au cas où le « besoin scolaire reconnu » n'existe plus.

Par ailleurs, il convient de prévoir la consultation des commissions de concertation préalablement à l'élaboration des schémas prévisionnels.

Enfin, il apparaît nécessaire de créer une commission nationale de concertation dont le rôle de surveillance et de conseil permettrait une meilleure évaluation des crédits limitatifs.

## DEUXIÈME PARTIE

### EXAMEN DES ARTICLES

#### TITRE PREMIER

#### DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT

##### *Article premier*

##### **Aménagement des structures de la loi du 22 juillet 1983.**

Cet article modifie l'intitulé de la deuxième section du titre II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983. En effet, cette section ne concerne, dans son intitulé original, que l'enseignement public. L'enseignement privé devait faire l'objet d'un projet de loi distinct adopté par l'Assemblée nationale en première lecture au printemps dernier, mais que le Gouvernement a préféré soustraire à l'examen ultérieur du Parlement en raison de l'émotion suscitée par ce texte dans l'ensemble du pays.

A la suite de ce retrait, le Gouvernement a souhaité traiter les problèmes de l'enseignement privé dans le cadre général de la décentralisation de l'enseignement. Les dispositions relatives à l'enseignement privé étant, aux termes du projet de loi, intégrées à la loi du 22 juillet 1983 dont elles constitueraient les articles 27-1 à 27-9, l'économie d'ensemble de la section II de cette loi doit être remaniée en conséquence :

- Son intitulé devient « de l'enseignement » au lieu de « de l'enseignement public ».
- La section est divisée en deux chapitres :
  - chapitre premier : de l'enseignement public.
  - chapitre II : des établissements d'enseignement privés.
- Le premier chapitre est divisé en cinq paragraphes :
  - *Paragraphe premier* : Dispositions générales (art. 12 et 13 de la loi du 22 juillet 1983),

- *Paragraphe 2* : Participations des collectivités territoriales aux dépenses des établissements (art. 14 à 15-4),
- *Paragraphe 3* : Etablissements publics locaux d'enseignement (art. 15-5 à 15-15),
- *Paragraphe 4* : Dotations d'équipement (art. 16 à 18),
- *Paragraphe 5* : Dispositions diverses (art. 20 à 27).  
(L'article 19 est abrogé par le présent projet de loi.)

Sur la forme, ces dispositions qui tendent à clarifier la présentation matérielle de la loi n'appellent pas de remarques.

Sur le fond, il a semblé à la Commission de lois qu'il fallait s'interroger sur la signification profonde de cette intégration de l'enseignement public et privé dans un même dispositif législatif. Si ce rapprochement signifie que public et privé ont également leur place dans l'enseignement français, il est éminemment souhaitable. Il peut par contre être dangereux s'il signifie que l'enseignement privé va être subordonné à des dispositions réglementant l'enseignement public. A ces interrogations, le texte qui vous est présenté n'apporte guère de réponse claire.

Sous la réserve de ces quelques réflexions préliminaires, la Commission des lois a adopté sans modification l'article premier.

## *Article 2.*

### **Adaptation des dispositions de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1983 à Paris, à la Corse et aux départements d'outre-mer.**

Cet article complète l'article 12 de la loi du 22 juillet 1983 qui a institué dans chaque département et dans chaque académie un conseil de l'éducation nationale. L'organisation et la définition des compétences de ces conseils sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Aux termes du présent article, le même décret précisera les adaptations nécessaires en raison de l'organisation particulière de Paris, de la Corse et des départements d'outre-mer.

En effet, Paris étant à la fois département et académie, il apparaissait nécessaire d'éviter qu'une application mécanique de la loi ne conduise à la superposition de deux conseils au ressort et aux attributions identiques.

Pour la région de Corse qui constitue également une académie, il existe déjà un Conseil de la culture, de l'éducation et du centre de vie, institué par la loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de

la région Corse et dont les attributions touchent à l'action culturelle et éducative.

Le même risque de superposition d'organes aux fonctions similaires peut également se poser pour les départements d'outre-mer que la loi du 31 décembre 1982 a doté de comités de la culture, de l'éducation et de l'environnement régionaux. Cependant, leur ressort ne coïncide pas avec celui des académies.

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

#### *Article 2 bis (nouveau).*

##### **Transmission des schémas prévisionnels.**

Cet article résulte d'un amendement présenté par l'opposition et adopté par l'Assemblée nationale avec l'approbation du Gouvernement. Il vise la transmission au représentant de l'Etat du schéma prévisionnel des formations établi par le conseil régional.

Le paragraphe II de l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983 est, dans sa formulation originale, rédigé de la façon suivante :

« II. — Le conseil régional établit et propose au représentant de l'Etat, après accord des collectivités concernées et compte tenu des orientations fixées par le plan, le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale. »

L'emploi du verbe « proposer » apparaissait chargé d'une certaine ambiguïté dans la mesure où il pouvait donner à penser que le représentant de l'Etat disposait d'un pouvoir d'appréciation sur le document établi par le conseil régional et qu'il pouvait le modifier à son gré.

Bien que les travaux préparatoires permettent de lever toute ambiguïté quant à la plénitude de compétence des élus en la matière, il était utile de rectifier ce qui apparaissait comme une inexactitude lexicologique en précisant qu'il s'agissait bien de la « transmission » d'un acte adopté définitivement et non d'une simple proposition.

Ainsi, l'article 2 bis substitue-t-il le verbe « transmet » au verbe « propose » au paragraphe II de l'article 13 cité ci-dessus.

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

*Article additionnel après l'article 2 bis.*

**Amendement de l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983.**

La commission des Lois a amendé, dans le sens d'une plus grande précision et clarification, plusieurs dispositions de l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983 :

1. Le paragraphe II de l'article 13 prévoit que le schéma prévisionnel de formation est établi par le conseil régional « après accord des collectivités concernées ». L'imprécision de cette formule paraît susceptible de ralentir fortement la procédure d'élaboration des schémas prévisionnels et d'engendrer un important contentieux entre collectivités locales.

Rappelons que les schémas prévisionnels constitueront le stade préliminaire de la planification scolaire, qu'ils doivent être une réflexion à moyen terme portant sur les besoins de formation par niveau et par filière sans que des projets concrets ne soient encore déterminés. Seules sont donc directement concernées à ce stade les collectivités qui ont compétence en matière d'enseignement secondaire, c'est-à-dire, les départements et les régions.

Comme on ne peut imaginer que la région se consulte elle-même, la commission des Lois propose de limiter aux départements l'accord nécessaire préalablement à l'établissement des structures prévisionnelles. Cet amendement va dans le sens de la définition de blocs de compétences homogènes, ce qui a toujours été la position du Sénat en matière de transferts de compétences.

Il va de soi toutefois que dès que la réflexion de la collectivité compétente portera sur des projets concrets, les communes ou groupements de communes concernés par les projets situés sur leur territoire seront consultés. Leur accord est nécessaire avant l'approbation des programmes prévisionnels d'investissements établis par le conseil général pour les collèges et le conseil régional pour les lycées.

2. Aux termes de l'article 13, paragraphe II, le champ d'application des schémas prévisionnels est limité à trois types d'établissements : les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale. Or, pour l'enseignement du second degré, ont également été décentralisés en faveur de la région les écoles de formation maritime et aquacole et les lycées agricoles et autres établissements d'enseignement agricole du même niveau (le présent projet de loi dans son article 5 réintègre sous la compétence de l'Etat les trois collèges d'enseignement technique maritime que la loi du 22 juillet 1983 avait transférés à la région).

Il paraît paradoxal qu'une collectivité bénéficie nominativement d'une compétence sans que lui soit attachée la possibilité de définir des besoins nouveaux de scolarisation et ultérieurement, sur la base de cette planification préliminaire de programmer des projets concrets.

Cette omission serait, de plus, contradictoire avec la définition des schémas prévisionnels figurant à l'article 3 du présent projet de loi : il y est, en effet, précisé que les schémas prévisionnels doivent « tenir compte de l'ensemble des besoins de formation ».

Il est, par conséquent, proposé à votre Commission d'adopter un amendement intégrant explicitement les écoles de formation maritime et aquacole et les établissements d'enseignement agricole dans les formations prises en compte par les schémas prévisionnels.

3. La même précision est nécessaire pour les programmes prévisionnels d'investissements établis par la région après accord des collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire. Les programmes prévisionnels d'investissements sont l'application concrète de la planification à moyen terme que constituent les schémas prévisionnels. Ils définissent la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 13 (paragraphe III, troisième alinéa) ne donne en la matière compétence à la région que pour les lycées et établissements d'éducation spéciale.

Comme pour les schémas prévisionnels, votre Commission vous propose d'ajouter à cette liste les écoles de formation maritime et aquacole et les établissements d'enseignement agricole.

4. Au termes du paragraphe IV de l'article 13, le représentant de l'Etat établit la liste des créations ou extensions d'établissement que l'Etat s'engage à pourvoir des postes nécessaires à leur fonctionnement administratif et pédagogique. Cette liste est arrêtée en fonction du schéma prévisionnel, compte tenu des programmes prévisionnels d'investissement et après accord des collectivités concernées.

Le même souci de clarification a conduit la commission des Lois à proposer de définir plus précisément la notion de collectivité concernée. Par conséquent, il vous est proposé que soit exigé l'accord de deux autorités : la collectivité compétente et la commune d'implantation.

5. L'implantation et les aménagements des établissements d'enseignement supérieur sont fixés par l'Etat après consultation des collectivités concernées, indique l'article 13 dans son paragraphe V.

Dans la logique des amendements présentés ci-dessus, votre Commission vous propose de préciser la notion de « collectivité concernée » en ajoutant la mention « par les projet situés sur leur territoire ».

### Article 3.

#### Schémas prévisionnels.

Cet article complète l'article 15 de la loi du 22 juillet 1983 par un paragraphe nouveau indiquant que les schémas prévisionnels, les plans régionaux et les cartes de formations supérieures tiennent compte de l'ensemble des besoins de formation.

Alors que les schémas prévisionnels constituent une planification à moyen terme des formations du second degré, c'est l'enseignement supérieur qui est concerné par les plans régionaux de développement des formations de l'enseignement supérieur, élaborés par les régions dans le cadre du plan national, et par les cartes de formations supérieures et de la recherche, réalisées par l'Etat après consultation des régions.

Aux termes de l'article 15 du présent projet de loi, la création de classe d'enseignement privé du second degré devra être **compatible** avec « l'évaluation de l'ensemble des besoins figurant aux schémas prévisionnels, aux plans régionaux et à la carte des formations supérieures ».

L'inclusion de l'enseignement secondaire privé dans une planification régionale ne va pas sans poser problème. Pour l'enseignement public, cette planification a un caractère sinon obligatoire, du moins contraignant : il est précisé à l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983 que les programmes prévisionnels d'investissement **résultent** du schéma prévisionnel. Pour l'enseignement privé, la notion de compatibilité, apparemment plus souple, peut en raison de son imprécision, soulever de légitimes inquiétudes. Le risque est grand d'enserrer, par de telles dispositions, l'enseignement privé dans un carcan étroit et normatif.

Il est apparu essentiel à la commission des Lois, que soit précisée cette notion d'« ensemble des besoins de formation », afin qu'y soient expressément inclus les besoins spécifiques auxquels répond l'enseignement privé.

C'est pourquoi la Commission a complété le texte proposé pour le paragraphe VII de l'article 13 par un amendement indiquant que les établissements privés comme les établissements publics peuvent **répondre** aux besoins de formation définis par les schémas prévisionnels et les autres documents de planification des formations.

#### *Article 4.*

Le chapitre consacré à l'enseignement public dans la loi du 22 juillet 1983 modifiée par le présent projet de loi, comporte cinq paragraphes dont le second, introduit par le présent article, a trait à la « participation des collectivités territoriales aux dépenses des établissements ».

Parmi les neuf articles que comporte ce paragraphe, huit sont nouveaux : 14-1, 14-2, 14-3, 15 et 15-1 à 15-4. Seul l'article 14 figure dans le projet de loi actuel. C'est dire que des dispositions financières ayant trait à ce transfert de compétence constituent l'un des points clés de ce projet de loi.

Le simple volume rédactionnel de ces dispositions donne en lui-même idée de la complexité du système proposé par le Gouvernement. En effet, parallèlement au principe affirmé de transfert par blocs de compétence, ont été multipliés les régimes dérogatoires dont l'objectif est double : d'une part éviter le transfert de charges excessives pour la collectivité nouvellement compétente, d'autre part et surtout pérenniser la participation de collectivités (communes et groupements de communes) qui, n'étant pas nominalement bénéficiaires de la compétence transférée — pour l'enseignement du second degré — ne reçoivent par conséquent à ce titre aucune compensation de l'Etat.

#### *Article 5.*

##### **Harmonisation du régime juridique applicable aux transferts de compétence.**

L'article 5 amende plusieurs dispositions de l'article 14 de la loi du 22 juillet 1983. L'objet de l'article 14 est de définir les compétences respectives des collectivités territoriales en matière d'enseignement.

Rappelons-en brièvement les principes généraux. Trois blocs de compétence sont définis : l'enseignement est, en ce qui concerne l'investissement et le fonctionnement, à la charge des communes pour les écoles, des départements pour les collèges et des régions pour les lycées et établissements d'éducation spéciale, auxquels viennent s'ajouter les écoles de formation maritime et aquacole et les lycées agricoles et établissements assimilés. L'Etat pour sa part prend à sa charge les dépenses de personnel enseignant pour les écoles, les dépenses pédagogiques « dont la liste est fixée par décret » et les dépenses de personnel pour les établissements du second degré.

Les modifications qu'introduit le présent article ne remettent pas en cause l'économie générale de l'article 14. Plusieurs d'entre elles vont d'ailleurs dans un sens tout à fait souhaitable puisqu'elles tendent à renforcer la notion de bloc de compétence.

1. Les paragraphes I, II, V et VII du présent article précisent le champ de compétence des diverses collectivités en matière de locaux scolaires, l'objectif étant que la collectivité bénéficiaire du transfert de compétence soit également pleinement responsable des bâtiments. Il était notamment essentiel, en cas de mise à disposition de locaux scolaires, que la répartition des charges entre collectivité propriétaire et collectivité bénéficiaire de la mise à disposition soit précisée sans ambiguïté, afin d'éviter les conflits entre collectivités locales en matière d'équipements scolaires. La situation actuelle du parc scolaire implique une vigilance particulière en la matière. En effet, si les besoins de construction de locaux nouveaux peuvent paraître globalement satisfaits, l'existence de nombreux établissements vétustes (bien que récents), voire dangereux (type « Pailleuron »), risque de mettre en évidence les problèmes d'entretien et de remise à neuf des locaux scolaires au centre des débats dans les années qui viennent.

Aussi, à la rédaction originale de l'article 14 qui indiquait que les collectivités compétentes pour les divers niveaux d'enseignement avaient charge de « la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement » des locaux, est substituée une formulation plus exhaustive, précisant le contenu concret de la notion d'entretien. Ce terme est remplacé par les mots : « la reconstruction, l'extension, les grosses réparations ».

Cette précision est favorable à la définition de blocs de compétence homogènes et tend effectivement, comme l'indique l'article 6 du présent projet de loi, à confier à la collectivité compétente l'ensemble des droits et des obligations du propriétaire.

2. L'article 14 précisait dans son paragraphe IV que les dispositions des articles 19 à 23 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, qui définissaient le régime juridique des biens mis à disposition pour l'ensemble de transferts résultant de la décentralisation, s'appliquaient aux constructions scolaires existantes pour lesquelles le département ou la région avaient compétence. Toutefois, les articles 19 à 23 ne concernaient que les transferts entre Etat et collectivités mais non les transferts entre collectivités locales. Aussi des dispositions spécifiques sont-elles proposées à l'article 6 du présent projet de loi. Par conséquent, la seconde phrase du paragraphe IV de l'article 14, devenant sans objet, est supprimée.

3. De même, l'abrogation du paragraphe V de l'article 14 de la loi du 22 juillet 1983 qui définissait les établissements d'enseignement du second degré comme des établissements publics locaux

est justifié par le fait que de nouvelles dispositions sont introduites sur ce point par le présent projet de loi dans son article 7.

4. Le paragraphe VI du présent article complète les dispositions de la loi du 22 juillet 1983 (art. 14, paragraphe VII, premier alinéa) relatives aux établissements comportant à la fois un lycée et un collège. Dans ce cas, une convention entre le département et la région détermine la collectivité qui assure l'équipement et les dépenses d'entretien et de fonctionnement de l'ensemble, et précise la répartition des charges entre les deux collectivités.

Afin de combler, en cas de désaccord entre département et région entravant la signature de cette convention, un vide juridique qui pouvait avoir de graves conséquences sur le fonctionnement de ces établissements, le projet de loi prévoit l'intervention autoritaire du représentant de l'Etat dans la région.

La commission des Lois, fidèle à une logique qu'elle s'est efforcée de faire prévaloir tout au long de ce texte, a jugé qu'il n'était pas souhaitable de réintroduire une tutelle étatique que la loi du 2 mars 1982 a formellement abolie. Elle a par conséquent adopté un amendement fondant les rapports entre départements et régions, lorsqu'une convention n'est pas signée à la date du transfert de compétence, sur des critères objectifs :

— la collectivité qui assure entretien et fonctionnement est celle qui assume la part la plus importante du budget de l'établissement ;

-- la répartition des charges est faite au prorata des surfaces utilisées.

5. Le paragraphe VIII du présent article retranche de la compétence de la région, les collèges d'enseignement technique maritime. Ces établissements, au nombre de trois : Saint-Malo, Paimpol et Marseille, sont réintégrés sous la responsabilité et charge de l'Etat.

6. La commission des Lois a par ailleurs, adopté un amendement inséré entre les paragraphes II et III du présent article et dont l'objet est de préciser que toutes les dépenses pédagogiques sont à la charge de l'Etat et non seulement celles dont la liste serait fixée ultérieurement par décret. En effet, il subsiste, sur ce point, une certaine ambiguïté, que n'ont pas levée les auditions ministérielles.

La commission des Lois a adopté le présent article amendé ainsi qu'il a été indiqué.

*Article 6.*

**Mise à disposition des locaux d'enseignement  
et de certaines catégories de personnel.**

Le problème complexe de la mise à disposition des bâtiments scolaires avait été traité brièvement et lacunairement par une phrase de la loi du 22 juillet 1983 (art. 14, paragraphe IV), qui renvoyait au droit commun en matière de mise à disposition de locaux, c'est-à-dire les articles 19 à 23 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. Or, ces articles visent les relations entre l'Etat d'une part, les départements et les régions d'autre part. La situation particulière des collèges existants qui sont à 90 % environ propriété des communes ou groupements de communes imposait l'introduction d'un texte spécifique. Tel est l'objet de l'article 6 dont les dispositions constituent trois articles nouveaux (14-1, 14-2, 14-3) intégrés dans la loi du 22 juillet 1983.

**1° Article 14-1 (nouveau) de la loi du 22 juillet 1983.**

Cet article vise les collèges existants mis à disposition des départements :

— lorsque ces collèges appartenaient à l'Etat antérieurement au transfert, les dispositions des articles 19 et suivants de la loi du 7 janvier s'appliquent.

La commission des Lois a adopté sur ce point un amendement de précision. Il semble en effet préférable de remplacer la formule assez vague « articles 19 et suivants » par la numérotation exacte des articles visés : « Articles 19 à 24 ». Il ne paraît en particulier pas inutile de faire référence à l'article 24 qui s'applique aux locaux scolaires dont le département était propriétaire antérieurement au transfert de compétence :

— lorsque ces collèges appartenaient à une collectivité autre que l'Etat, s'appliquent les dispositions particulières fixées par l'article 14-1, qui sont assez proches de la procédure de droit commun. Elles sont favorables à la définition de blocs de compétences homogènes, puisque le département, en faveur duquel les biens meubles et immeubles sont mis à disposition **gratuitement** et **de plein droit**, assume l'ensemble des obligations du propriétaire et exerce tous pouvoirs de gestion.

L'article 14-1 s'écarte cependant des dispositions des articles 19 à 23 sur cinq points importants :

— le procès-verbal contradictoire qui constate la mise à disposition des biens est tripartite : représentants de l'Etat, département, collectivité propriétaire ;

— la collectivité propriétaire garde à sa charge les annuités des emprunts contractés, avant le transfert de compétences, pour les biens mis à dispositions ;

— le sort des personnels d'entretien et de réparations est déterminé par convention entre le département et la collectivité propriétaire, le principe étant celui d'une mise à disposition du département avec transfert à terme ;

— une collectivité propriétaire peut, si elle le souhaite, garder la responsabilité des locaux scolaires pour une durée minimale de six ans et selon des modalités déterminées par une convention entre elle et le département ;

— le département peut acquérir les biens mis à disposition, avec l'accord de la collectivité propriétaire.

### **2° Article 14-2 (nouveau) de la loi du 22 juillet 1983.**

Aux termes de cet article, les dispositions de l'article 14-1 qui concernaient les départements pour les collèges, s'appliquent également aux régions pour les lycées, les établissements d'éducation spéciale, les écoles de formation maritime et aquacole et les établissements agricoles du second degré.

Il faut noter que le problème des mises à disposition de locaux et éventuellement de personnel d'entretien se pose avec une bien moins forte acuité pour les régions que pour les départements. En effet, 80 % environ des lycées étant des établissements d'Etat, la procédure définie à l'article 14-1 ne s'appliquera qu'aux 20 % restants.

### **3° Article 14-3 (nouveau) de la loi du 22 juillet 1983.**

Les dispositions actuelles prévoient l'existence de trois logements de fonction par établissement, attribués au chef d'établissement, à son adjoint et à l'intendant. La mention de ces avantages en nature et le renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour les modalités concrètes d'application tendent à pérenniser des dispositions que les transferts de compétence auraient pu remettre en cause.

La commission des Lois a adopté l'article 6 modifié par les amendements présentés plus haut.

*Article 7.*

**Participation des communes aux dépenses des collèges et des lycées.  
Régime juridique des établissements publics locaux d'enseignements.**

L'article 7 modifie l'article 15 et insère quinze nouveaux articles dans la loi du 22 juillet 1983, afin de préciser les conditions de participation des communes aux dépenses des collèges et lycées (art. 15 à 15-4) et de définir le régime juridique applicable aux établissements publics locaux d'enseignement (art. 15-5 à 15-15).

**I. — LA PARTICIPATION DES COMMUNES  
AUX DÉPENSES DES COLLÈGES ET LYCÉES**

Les articles 5 et 6 du projet de loi ont essentiellement pour objet d'améliorer la délimitation des blocs de compétences transférés. L'article 7 tire les conséquences, en matière de charges, des transferts ainsi réalisés. En contrepartie de la nouvelle répartition des attributions, il définit les règles applicables à la participation des communes aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des collèges et lycées.

Le régime actuellement applicable est caractérisé par une diversité extrême des situations. En effet, quel que soit le propriétaire : communes ou groupements de communes, département, Etat, il existe trois régimes différents d'imputation des charges :

— la commune ou le département assure l'intégralité des dépenses de fonctionnement des **établissements municipaux ou départementaux**, mis à part la rémunération des enseignants qui incombe à l'Etat ;

— l'Etat est seul compétent pour les **établissements étatisés** ;

— pour les établissements nationalisés, des conventions fixent la répartition des charges entre l'Etat et la collectivité (une commune dans la quasi totalité des cas). Les dépenses à la charge de la collectivité s'élèvent en général à 40 % des dépenses.

L'article 7 du projet de loi tend à mettre en place un système comportant des éléments destinés à éviter des distorsions trop importantes entre le régime actuel et celui dont la mise en place est proposée.

Ce dernier est fondé sur le principe selon lequel *les mécanismes et le niveau de participation des communes sont déterminés par convention et, à défaut, en fonction de critères objectifs, par le représentant de l'Etat.*

Les solutions proposées diffèrent selon : que les établissements ont été ou seront créés avant la date du transfert de compétences ou après celle-ci ; que les dépenses à financer relèvent de l'investissement ou du fonctionnement et qu'il s'agit enfin de collèges ou de lycées.

A. — *Commentaire.*

1° **L'article 15 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.**

Cet article, qui concerne les **établissements nouveaux**, établit une distinction entre la situation des collèges et celle des lycées.

Pour les collèges créés postérieurement à la date du transfert de compétences, les communes ou les groupements de communes participent aux dépenses d'investissement, à l'exclusion des dépenses afférentes au matériel, ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement. La détermination de la participation communale s'effectue en deux temps. Tout d'abord, le département définit par convention avec l'ensemble des communes, le taux de la participation communale aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges. Puis, les communes-sièges et les communes de résidence se répartissent, par convention, la part totale qui leur a été attribuée. En l'occurrence, il convient de souligner que le projet de loi supprime le seuil des 5 élèves actuellement prévu par l'article R. 221-7 du Code des communes : toutes les communes de résidence des élèves doivent participer aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges qui sont créés après le transfert des compétences dans le domaine de l'éducation.

A chacun des deux stades de la procédure, le projet de loi prévoit **l'intervention du représentant de l'Etat en cas de désaccord entre les collectivités locales.**

En l'absence de consensus, le commissaire de la République fixe le taux de la participation communale et procède à la répartition des participations sur le fondement de critères constitués par les ressources des communes et par le nombre d'élèves fréquentant le collège.

S'agissant des lycées réalisés après le transfert de compétences, la commune-siège ou le groupement de communes participe aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les autres communes contribuent aux seules dépenses de fonctionnement dans la mesure où elles envoient dans l'établissement au moins 5 % de son effectif. A défaut d'accord, le représentant de l'Etat procède à la répartition.

**2° L'article 15-1 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

**Pour les collèges existants**, la commune propriétaire continue à supporter la charge lui incombant pour les investissements réalisés avant la date du transfert ou en cours à cette date.

S'agissant des investissements entrepris après la date du transfert, les règles établies pour les établissements nouveaux s'appliquent et donc la répartition de la participation communale entre **toutes** les communes envoyant des élèves.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, le projet de loi prévoit que le département se substitue à l'Etat dans les droits et obligations issus des conventions conclues avec les communes. Les conventions de nationalisation en vigueur au 23 juillet 1983 sont pérennisées : les communes continuent de supporter la part leur incombant en vertu des conventions qu'elles ont signées.

Toutefois, la suppression du seuil des cinq élèves se traduit par une participation de l'ensemble des communes de résidence des élèves du collège.

A défaut d'accord, le représentant de l'Etat répartit la contribution communale en fonction des ressources des communes et du nombre d'élèves fréquentant le collège.

**En ce qui concerne les lycées existants**, la commune propriétaire continue de supporter la charge qui lui revient pour les investissements réalisés avant la date du transfert ou en cours à cette date.

Pour les investissements entrepris après la date du transfert, le taux de participation de la commune propriétaire aux dépenses décidées par la région est fixé par accord entre la région ou la commune ou, à défaut, par le représentant de l'Etat dans la région. Dans ce cas, le montant de la contribution de la commune est déterminé en fonction du taux moyen réel de participation communale aux dépenses d'investissement, constaté dans le ressort de la région au cours des quatre années précédant le transfert.

Pour les dépenses de fonctionnement, le projet de loi prévoit que la région se substitue à l'Etat dans les droits et obligations issus des conventions passées avec les communes. Les conventions de nationalisation en vigueur au 23 juillet 1983 sont pérennisées : les communes continuent à supporter la part leur incombant en application des conventions qu'elles ont signées.

**3° L'article 15-2 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

Cet article fixe les conditions dans lesquelles les règles de participation communales sont applicables à certains établissements spécialisés.

Seules les dispositions relatives aux établissements existants s'imposent aux écoles de formation maritime et aquacole, aux établissements d'éducation spéciale et aux lycées agricoles.

Les communes ne contribueront qu'aux seules dépenses d'investissement des lycées d'enseignement professionnel.

**4° L'article 15-3 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

Cet article précise que les dispositions relatives à la participation financière des communes ne sont pas applicables dans les départements d'outre-mer. A cet égard, il convient de rappeler qu'actuellement, seul l'Etat participe aux dépenses des établissements d'enseignement des D.O.M.

**5° L'article 15-4 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

Cet article prévoit les modalités de versement des participations des communes, des groupements de communes et des départements aux établissements bénéficiaires. Le département pour les collèges et la région pour les lycées sont chargés de recueillir les contributions. Ainsi, l'établissement intéressé n'est-il en relation qu'avec une seule collectivité pour percevoir les crédits qui lui sont dus.

**B. — Les propositions de la commission des Lois.**

Les dispositions proposées pour les articles 15 à 15-4 (nouveau) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 tendent à pérenniser, voir à étendre la participation financière des communes. Or, ces contributions communales, contrairement aux dépenses scolaires transférées par l'Etat aux départements et aux régions ne font pas l'objet d'une compensation financière.

Aussi, l'économie générale du dispositif proposé a-t-elle paru inacceptable à votre commission des Lois pour deux raisons fondamentales.

D'une part, ce dispositif va à l'encontre du principe d'un transfert par blocs de compétences auquel le Sénat a manifesté son attachement avec constance, et accentue les « financements croisés » dont il a déploré le maintien à de nombreuses reprises (1).

D'autre part, il aboutit à la mise en place d'un échecvau de conventions extrêmement complexe et potentiellement conflictuel qui risque d'entraîner des contentieux préjudiciables et un rétablissement quasi automatique de la tutelle du représentant de l'Etat présentée comme un arbitrage nécessaire.

C'est pourquoi votre Commission a adopté plusieurs amendements qui tendent, par une nouvelle rédaction des articles 15 à 15-4 (nouveau) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et l'insertion de deux articles additionnels 15-4 *bis* et 15-4 *ter*, à simplifier les relations entre les collectivités concernées et à accentuer le caractère homogène des blocs de compétences en matière d'éducation.

Pour les collèges, dont 90 % sont régis par des conventions de nationalisation, la Commission considère que la participation communale aux dépenses de fonctionnement et d'investissement doit être maintenue afin d'éviter une rupture brutale au détriment des finances départementales.

Toutefois, un mécanisme de « contingent », déterminé par le département et applicable à l'ensemble des communes envoyant des élèves dans un collège du département, doit être substitué pour les dépenses de fonctionnement au système prévu par le texte qui institutionnalise les conflits et le recours à la « tutelle conflictuelle » du préfet.

Dans le mécanisme du contingent, la non-inscription par une commune de la dépense constituée par sa contribution déclenche l'intervention de la chambre régionale des comptes selon le droit commun de la loi du 2 mars 1982.

Pour les dépenses d'investissement à venir dans les établissements existants ou futurs, il est apparu nécessaire de recourir à une répartition entre le département et les communes intéressées seulement. Il est en effet difficile d'exiger une participation de communes qui ne tireront aucun bénéfice de ces investissements. La répartition se fait alors par voie de convention ou, à défaut d'accord,

---

(1) Voir sur ce point le rapport de la mission d'information du Sénat sur le déroulement et la mise en œuvre de la décentralisation (Sénat 1982-1983, n° 490).

par référence au taux moyen réel de participation des communes ou de leurs groupements aux investissements des collèges constaté dans le département au cours des quatre derniers exercices précédant ce transfert. Rappelons que pour les investissements engagés antérieurement au transfert, la charge des emprunts est assumée par la collectivité propriétaire (art. 6-II du projet de loi).

Tel est l'objet des amendements proposés pour la rédaction des articles 15 et 15-1 (nouveau).

Votre Commission a d'autre part adopté une nouvelle rédaction pour l'article 15-2 pour affirmer le caractère de dépenses obligatoires des contributions des communes ou de leurs groupements aux dépenses des collèges et pour maintenir le rôle du département comme collecteur des contributions et interlocuteur unique, sur le plan financier, des établissements ainsi que le projet le prévoit.

Estimant que la participation financière des communes aux dépenses des collèges, bien que nécessaire dans l'immédiat, n'en constitue pas moins une entorse au principe du transfert par bloc de compétences et pérennise les « financements croisés », elle a adopté un amendement limitant la durée de fonctionnement du dispositif à trois années au terme desquelles, à la lumière des avantages et des inconvénients révélés par la pratique, le Parlement sera amené à choisir entre son maintien ou la mise en place d'un dispositif de dégressivité progressive, en dix ans, de cette participation.

La Commission a adopté une nouvelle rédaction pour l'article 15-4 (nouveau) excluant les départements d'outre-mer du champ d'application des articles précédents.

En ce qui concerne les lycées, il convient de rappeler que 80 % des lycées généraux et des L.E.P. sont étatisés. Dans ces conditions, la Commission propose de constituer, dès la date du transfert, un bloc de compétences homogène dévolu à la région et exclusif de toute participation communale. En contrepartie, la part de la dotation générale de décentralisation, correspondant à la compensation de ce transfert de compétences, serait calculée comme si tous les lycées étaient « étatisés » à la date du transfert.

Ces dispositions font l'objet des amendements adoptés par la Commission tendant à l'insertion des articles additionnels 15-4 *bis* et 15-4 *ter* après l'article 15-4.

## II. — CRÉATION D'UN PARAGRAPHE NOUVEAU DÉFINISSANT LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX D'ENSEIGNEMENT

L'article 14, paragraphe V, de la loi du 22 juillet 1983, prévoyait que les établissements d'enseignement du second degré, collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale, étaient des établissements publics locaux. Il renvoyait cependant à un décret le soin de préciser les conditions de fonctionnement, indiquant seulement que leur conseil d'administration devait comprendre des représentants des collectivités locales concernées et notamment un représentant de la commune siège de l'établissement.

Le paragraphe IV de l'article 5 du projet de loi a procédé à l'abrogation de ces dispositions. Le présent projet introduit en effet dans la loi un nouveau paragraphe qui a pour objet de préciser par la voie législative non seulement la nature juridique, mais également les modalités de fonctionnement de cette catégorie particulière d'établissements publics locaux que sont les collèges et lycées (art. 15-5 à 15-15 [nouveaux] de la loi du 22 juillet 1983).

### 1° L'article 15-5 (nouveau) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

#### A. — *Commentaire.*

Cet article précise que les collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale sont soumis au régime juridique prévu par la loi du 2 mars 1982 pour les établissements publics locaux.

Les établissements d'enseignement n'en conservent pas moins une spécificité, puisque les modalités de leur fonctionnement doivent permettre de concilier le contrôle exercé par la collectivité locale compétente avec le respect de l'autonomie de l'établissement. C'est pourquoi l'article 15-5 prévoit que des dérogations peuvent être apportées à l'application du droit commun.

La première de ces dérogations résulte du deuxième alinéa de l'article, qui prévoit que les collèges, lycées ou établissements d'éducation spéciale sont créés par arrêté du représentant de l'Etat à la demande de la collectivité compétente, qui peut être la région, le département ou une commune ou un groupement de communes, lorsque la responsabilité de la construction de l'équipement et du fonctionnement d'un établissement lui a été confiée conformément aux termes de l'article 14, paragraphe VII, de la loi du 22 juillet 1983.

Le régime des établissements du second degré diffère donc sur ce point de celui des établissements du premier degré puisque l'article 13, paragraphe I, de la même loi réaffirme au contraire que c'est le conseil municipal qui décide de la création et de l'implantation des écoles et des classes élémentaires et maternelles, après un simple avis du représentant de l'Etat.

*B. — Propositions de la Commission.*

Sur cet article, la Commission a adopté un amendement qui, par une rédaction nouvelle, du premier alinéa, tend à affirmer le caractère d'établissements publics locaux des établissements d'enseignement et à préciser les conditions dans lesquelles les dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relatives au contrôle administratif leur sont applicables.

**2° L'article 15-5 bis (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

*A. — Commentaire.*

Cet article résulte d'un amendement introduit en première lecture par l'Assemblée nationale, sur proposition des députés de l'opposition et sur lequel le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a donné un avis favorable.

Son objet est de permettre au chef d'établissement de prendre une disposition nécessaire au bon fonctionnement des services publics en cas de difficultés graves dans le collège ou le lycée. L'article fixe, en outre, les conditions dans lesquelles le conseil d'administration, l'autorité académique, le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional sont informés des décisions du chef d'établissement.

*B. — Propositions de la Commission.*

Favorable sur le fond aux dispositions de l'article 15-5 bis, la commission des Lois a estimé qu'il devait être inséré dans l'article 15-7 relatif aux pouvoirs du chef d'établissement ; aussi, dans un premier temps, propose-t-elle la suppression.

**3° L'article 15-6 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

**A. — *Commentaire.***

Cet article a pour objet de préciser la composition du conseil d'administration des collèges, lycées ou établissements d'éducation spéciale en renforçant la représentation des collectivités locales pour tenir compte de leurs responsabilités nouvelles.

Le principe retenu est celui d'une composition tripartite constituée pour un tiers de représentants du personnel de l'établissement, pour un tiers de représentants élus des usagers, c'est-à-dire de parents d'élèves ou d'élèves et pour un tiers de représentants des collectivités locales, de l'administration de l'établissement et de personnalités qualifiées. Le nombre des représentants des collectivités locales ne peut cependant être inférieur à 3 ou 4, selon que l'effectif du conseil d'administration est de 24 ou 30 membres. La commune siège de l'établissement dispose d'un ou plusieurs représentants tandis que la collectivité à laquelle incombe la charge de l'établissement, et le cas échéant le groupement de communes concernées en a un.

Au regard de la situation actuelle, le changement proposé se limite à l'octroi aux élus locaux d'un seul siège supplémentaire par rapport à la composition retenue par le décret n° 76-1305 du 28 décembre 1976.

Les élus locaux ne disposeraient en définitive que d'un sixième des sièges au conseil d'administration.

En outre, l'article suivant prévoit que c'est le chef d'établissement qui préside le conseil d'administration.

**B. — *Propositions de la Commission.***

Afin d'inscrire les établissements d'enseignement dans la mouvance des collectivités locales, votre Commission a adopté un amendement tendant, par une nouvelle rédaction de l'article, à substituer à l'organisation tripartite du conseil d'administration des établissements une structure quadripartite. Cette composition du conseil d'administration se traduirait par une majoration de la part réservée aux élus locaux au sein de conseils moins pléthoriques.

En outre, la personnalité qualifiée serait désignée par la collectivité locale de rattachement. Ce mode de désignation pourrait notamment permettre à un membre du comité économique et social de la région de participer aux travaux des conseils d'administration des lycées.

**4° L'article 15-7 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

**A. — *Commentaire.***

Cet article prévoit un certain nombre de dérogations au statut d'établissement public local applicables aux établissements d'enseignement de façon à permettre à l'Etat de conserver un certain nombre de pouvoirs.

C'est ainsi que l'article 15-7 lui donne compétence pour désigner le chef d'établissement. L'autorité compétente en matière de nomination est actuellement le ministre de l'Education nationale. La formule retenue par la loi permet cependant d'envisager une déconcentration de la procédure.

Le chef d'établissement qui est et restera, compte tenu des dispositions du nouvel article 15-13, un fonctionnaire de l'Etat, a qualité pour représenter l'Etat au sein de l'établissement.

Enfin, pour tenir compte de la spécificité des établissements d'enseignement, la présidence du conseil d'administration ne revient pas à un élu, comme c'est normalement le cas dans un établissement public local. Elle est exercée par le chef d'établissement qui est, par ailleurs, l'organe exécutif de l'établissement.

**B. — *Propositions de la Commission.***

Votre Commission vous propose deux amendements à cet article :

— le premier, d'ordre purement rédactionnel ;

— le second, pour réintroduire les dispositions de l'article 15-5 *bis*, relatif aux pouvoirs du chef d'établissement en cas de difficultés graves.

**5° L'article 15-8 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

**A. — *Commentaire.***

Cet article précise les conditions dans lesquelles est élaboré et adopté le budget des collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale. Il introduit de nouvelles dérogations au droit commun appli-

cable aux établissements publics locaux tel qu'il résulte de la loi du 2 mars 1982.

Au début de la procédure, la collectivité territoriale dont dépend l'établissement doit notifier au chef d'établissement, avant le 1<sup>er</sup> novembre de l'année qui précède l'exercice, d'une part le montant de la participation aux dépenses d'équipement et de fonctionnement qu'elle a décidé de verser à l'établissement, et d'autre part les orientations relatives à l'équipement et au fonctionnement matériel qu'elle a arrêtées.

Votre Commission a constaté, avec un certain étonnement, que cette obligation ne s'étendait pas à l'Etat pour les recettes destinées à pourvoir aux dépenses pédagogiques de l'établissement.

Compte tenu des orientations qui lui ont été notifiées et du montant de l'enveloppe attribuée à l'établissement, le chef de l'établissement prépare un projet de budget. Le projet de loi précise que le montant de la participation qui a été notifié ne peut être ensuite réduit, ce qui aurait évidemment pour effet de remettre en cause le projet de budget élaboré sur cette base.

Le projet de budget est ensuite soumis au conseil d'administration, qui doit l'adopter dans un délai de trente jours suivant la notification par la collectivité compétente du montant de sa participation aux charges de l'établissement.

Le budget doit être adopté en équilibre réel. Le projet de loi ne précise pas le sens de cette notion, qui est définie par l'article 8 de la loi du 2 mars 1982 relatif au budget des communes.

Le budget ainsi adopté par le conseil d'administration fait l'objet d'une triple transmission au représentant de l'Etat d'une part, à la collectivité de rattachement d'autre part, à l'autorité académique enfin.

Contrairement aux dispositions de la loi du 2 mars 1982, le budget n'est pas immédiatement exécutoire lorsque ces transmissions ont été effectuées. La collectivité de rattachement ou l'autorité académique disposent en effet d'un délai de trente jours pour faire connaître leur désaccord éventuel, qui doit être motivé.

L'autorité académique dispose donc d'un pouvoir de contrôle très étendu puisqu'il ne se limite pas à l'affectation des recettes allouées par l'Etat et destinées à pourvoir aux dépenses pédagogiques de l'établissement, mais couvre l'ensemble du budget.

Si aucune de ces deux autorités n'a fait connaître de désaccord, le budget ainsi arrêté devient exécutoire. Dans le cas contraire, la collectivité de rattachement et l'autorité académique arrêtent conjointement le budget, qui devient exécutoire dès sa transmission au

représentant de l'Etat, conformément aux dispositions de la loi du 2 mars 1982.

Si la collectivité de rattachement et l'autorité académique dans un délai de deux mois ne parviennent pas à un accord pour arrêter conjointement le budget de l'établissement, celui-ci est soumis à la chambre régionale des comptes, qui émet un avis public, et arrêté définitivement par le représentant de l'Etat. Ce dernier doit cependant respecter certaines contraintes précisées par l'article. Sauf exceptions liées à l'augmentation des effectifs ou à la consistance du parc de matériels ou des locaux, il ne peut majorer la participation incombant à la collectivité de rattachement dans une proportion supérieure à l'évolution de la fiscalité directe locale et à celle des recettes allouées par l'Etat pour faire face aux dépenses pédagogiques de l'établissement.

La procédure prévue lorsque la collectivité de rattachement ou l'autorité académique sont en désaccord sur le budget adopté par le conseil d'administration de l'établissement est également mise en œuvre si le budget n'a pas été adopté dans un délai de trente jours suivant la notification au chef d'établissement du montant de la participation versée par la collectivité de rattachement.

#### B. — *Proposition de la commission des Lois.*

Votre Commission a estimé qu'il convenait d'alléger sensiblement la tutelle de l'Etat sur les établissements d'enseignement en limitant le pouvoir de contrôle de l'autorité académique à l'affectation des crédits de l'Etat destinés à pourvoir aux dépenses pédagogiques et en confiant à la collectivité de rattachement le règlement du budget en cas de désaccord entre l'autorité académique et la collectivité locale, compte tenu de la part de celle-ci dans le budget de l'établissement.

Un amendement prévoit en outre la notification par l'Etat des crédits destinés à pourvoir aux dépenses pédagogiques avant le 1<sup>er</sup> novembre.

#### 6° L'article 15-9 (nouveau) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

#### A. — *Commentaire.*

L'article 15-9 précise que la procédure définie à l'article précédent pour la préparation et l'adoption du budget annuel de l'établissement est également applicable aux budgets modificatifs arrêtés en cours d'année.

Compte tenu de la rédaction de l'article, les délais prévus pour le budget annuel sont également applicables ; seul le point de départ fixé au 1<sup>er</sup> novembre par l'article 15-8 se trouve modifié.

**B. — Propositions de la Commission.**

Compte tenu des amendements qu'elle a adoptés à l'article 15-8, votre Commission ne vous propose aucune modification de l'article 15-9.

**7° L'article 15-10 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

**A. — Commentaires.**

Cet article a pour objet l'adoption de certaines dispositions de la loi du 2 mars 1982 relatives à l'adoption et à l'exécution des budgets communaux au cas particulier des établissements d'enseignement publics du second degré.

1° La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 envisage deux hypothèses dans lesquelles le représentant de l'Etat est conduit à arrêter le budget d'une commune :

- lorsque le budget n'a pas été voté en équilibre réel et que le conseil municipal n'a pas délibéré dans un délai d'un mois suivant la communication des propositions de la chambre régionale des comptes saisie pour avis ou n'apporte pas les mesures de redressement nécessaires au rétablissement de cet équilibre ;

- lorsque l'arrêté des comptes communaux fait apparaître un déficit supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement ou 5 % pour les communes de 20.000 habitants et plus, et que la commune lors de l'examen du budget primitif n'a pas suivi les propositions formulées par les chambres régionales des comptes ni pris les mesures nécessaires pour résorber ce déficit.

Enfin, lorsque le conseil municipal n'a pas suivi la mise en demeure que lui a ordonné la chambre régionale des comptes, ni procédé à l'inscription d'une dépense obligatoire, le représentant de l'Etat procède à son inscription d'office.

Compte tenu des termes de l'article 15-5 que le projet de loi propose d'introduire dans la loi du 22 juillet 1983, ces dispositions sont applicables aux établissements d'enseignement. Le présent article précise cependant que le représentant de l'Etat est tenu de respecter

les mêmes limites que celles qui s'imposent lorsqu'il règle le budget de l'établissement à défaut d'accord entre la collectivité de rattachement et l'autorité académique. Il ne peut, sauf exceptions liées à l'évolution des effectifs ou à la consistance du parc de matériels ou des locaux, majorer la participation de la collectivité de rattachement dans une proportion supérieure à l'évolution de la fiscalité directe locale ou à celle des recettes allouées par l'Etat pour pourvoir aux dépenses pédagogiques de l'établissement.

2° L'article 15-10 précise par ailleurs que, pour l'application des dispositions de la loi du 2 mars 1982 relatives à l'élaboration, à l'adoption et à l'exécution du budget, le chef d'établissement exerce les compétences dévolues au maire, tandis que le conseil d'administration est substitué au conseil municipal.

Dans une commune cependant, lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel, le conseil municipal est appelé à procéder à une nouvelle délibération dans le mois qui suit la communication de l'avis de la chambre régionale des comptes proposant des mesures propres à rétablir l'équilibre budgétaire. S'agissant des établissements d'enseignement, le projet de loi prévoit que, dans les mêmes circonstances, une décision conjointe de l'autorité académique et de la collectivité de rattachement tient lieu de nouvelle délibération, le conseil d'administration n'étant pas saisi.

3° Aux termes de l'article 9 de la loi du 2 mars, le conseil municipal arrête les comptes avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année suivant l'exercice en votant le compte administratif présenté par le maire après la transmission du compte de gestion arrêté par le comptable, qui doit intervenir au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet. Ces dispositions sont applicables aux établissements d'enseignement moyennant quelques adaptations proposées par l'article 15-10. La comptabilité des établissements étant établie suivant les règles du plan comptable, le compte financier est substitué au compte administratif. Les délais sont d'autre part raccourcis, puisque le chef de l'établissement doit soumettre le compte financier au conseil d'administration avant la fin du sixième mois suivant la clôture de l'exercice et que l'agent comptable doit l'adresser à la chambre régionale des comptes avant l'expiration du huitième mois.

Par ailleurs, l'article 9 de la loi du 2 mars prévoit que la chambre régionale des comptes doit proposer les mesures nécessaires au rétablissement budgétaire lorsque l'arrêté des comptes communaux fait apparaître dans l'exécution du budget un déficit égal ou supérieur à 10 % pour les communes de moins de 20.000 habitants, ou de 5 % pour les autres. Le projet de loi précise que les établissements d'enseignement sont assimilés pour l'application de ces dispositions aux communes de moins de 20.000 habitants.

4° L'article 15-10 permet enfin au conseil régional ou au conseil général de déléguer les attributions qu'il exerce pour l'élaboration et l'adoption du budget des établissements d'enseignement à son bureau. Il précise cependant que cette délégation ne peut intervenir pour la fixation du montant de la participation aux dépenses des établissements d'enseignement. Cette attribution, qui engage les finances de la région ou du département, reste de la seule compétence de l'assemblée régionale ou départementale.

#### B. — *Propositions de la Commission.*

Votre Commission propose trois amendements sur cet article afin :

— de tenir compte des modalités de règlement du budget par la collectivité de rattachement après un simple avis de l'autorité académique sur l'affectation des recettes allouées par l'Etat, qu'elle a adopté à l'article 15-8 ;

— de limiter, dans un souci de préservation des finances locales la marge d'appréciation dont dispose le représentant de l'Etat lorsqu'il règle le budget conformément au droit commun de la loi du 2 mars 1982 ;

— d'abaisser le seuil de déclenchement du contrôle de la chambre régionale des comptes de 10 à 5 % du déficit constaté lors de l'adoption du compte administratif.

#### 8° L'article 15-11 (nouveau).

Depuis l'entrée en application de la loi du 2 mars 1982, les actes des collectivités locales sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat. Ces dispositions sont en principe applicables aux établissements publics locaux.

L'article 15-11 apporte, cependant, de nouvelles dérogations à l'application du droit commun. Les actes du conseil d'administration des établissements d'enseignement autres que l'adoption du budget ne sont en effet exécutoires qu'à l'issue d'un délai de quinze jours suivant leur transmission au représentant de l'Etat, à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique.

Ce délai est destiné à permettre à la collectivité de rattachement ou à l'autorité académique de demander une nouvelle délibération du conseil d'administration. D'autre part, dans le même délai, l'autorité académique peut procéder directement à l'annulation des mesures relatives au contenu ou à l'organisation de l'action éducative

qui seraient contraires aux lois et règlements en vigueur ou qui seraient de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public de l'enseignement. Cette disposition, qui confère à l'autorité académique un pouvoir de tutelle sur les établissements d'enseignement, a paru à votre Commission tout à fait contraire à l'esprit de la décentralisation.

L'article 15-11 prévoit par ailleurs que la collectivité de rattachement comme l'autorité académique doivent être régulièrement informées de la situation financière des établissements ainsi que de tout projet de contrat pouvant avoir des conséquences financières.

Le dernier alinéa de l'article permet enfin à la collectivité de rattachement de demander à l'autorité académique qu'un corps d'inspection de l'Etat procède à une enquête sur le fonctionnement de l'établissement.

#### **B. — Propositions de la Commission.**

Votre Commission vous demande d'adopter le texte proposé pour l'article 15-11 sous réserve des amendements qu'elle vous soumet et qui tendent, d'une part, à étendre la procédure de droit commun du contrôle de légalité et du sursis à exécution demandé par le représentant de l'Etat aux mesures relatives à l'action éducative ; d'autre part, à rendre obligatoire l'organisation d'une enquête sur le fonctionnement de l'établissement dès lors que la collectivité de rattachement en fait la demande.

#### **9° Article 15-12 (nouveau) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.**

L'article 15-12 précise que le comptable des établissements publics d'enseignement est un agent de l'Etat. De même que le maire doit être informé préalablement de la nomination du comptable de la commune, le projet de loi prévoit une information préalable de la collectivité de rattachement.

Il est tenu de produire ses comptes devant la chambre régionale des comptes.

Votre Commission vous propose d'adopter le texte proposé pour l'article 15-12 sans modification.

**10° L'article 15-13 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

Cet article a deux objets distincts.

Il prévoit tout d'abord que les personnels qui exercent leurs fonctions dans les établissements publics locaux d'enseignement, qu'ils soient agents de l'Etat ou qu'ils appartiennent à la fonction publique territoriale, conservent leur statut initial.

Les intéressés continuent à être gérés par la personne publique dont ils relèvent statutairement et non par celle qui a la responsabilité de l'établissement où ils sont affectés. Ils sont seulement « placés » sous l'autorité du chef de l'établissement.

Il s'agit d'un régime juridique dérogatoire au droit commun, qui résulte notamment des lois du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

On notera en particulier que les personnels concernés par l'article 15-13 ne pourront se voir appliquer les dispositions de l'article 125 de la loi du 26 janvier 1984, qui prévoit que tous les agents qui n'ont pas le statut des agents de la collectivité dont relève le service auquel ils appartiennent sont de plein droit mis à la disposition de cette collectivité à titre individuel, quelles que soient les modalités de prise en charge de leur rémunération.

Le texte renvoie en outre à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer dans quelles conditions l'autorité auprès de laquelle ces agents sont mis à disposition prend les mesures relatives à leur emploi et aux propositions en matière de notation, d'avancement et de mesures disciplinaires.

Le second objet de l'article 15-13 du projet de loi a trait aux rapports entre la collectivité de rattachement et l'établissement.

Le texte prévoit que le président du conseil général ou du conseil régional selon le cas pourra s'adresser directement au chef d'établissement sans qu'il soit nécessaire de saisir l'autorité dont il relève, pour ce qui est de l'exercice des compétences, qui incombe à la collectivité de rattachement en matière de construction, de reconstruction, d'extension, de grosses réparations, d'équipement et de fonctionnement matériel de l'établissement.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification le texte proposé pour l'article 15-13.

**11° Article 15-14 (nouveau) de la loi du 22 juillet 1983.**

Il existe actuellement 16 écoles de formation maritime et aquacole dispersées sur l'ensemble du littoral français. Ces établissements, qui préparent notamment aux professions de marins pêcheurs, de mécaniciens de navires, de conchyliculteurs ou d'aquaculteurs, comprennent des effectifs peu nombreux qui varient de 40 à 130 élèves.

Leur statut actuel présente par rapport à celui des autres établissements d'enseignement un certain nombre de spécificités. C'est ainsi que ces écoles sont pour la plupart gérées pour le compte de l'Etat par des associations régies par la loi de 1901. Leurs enseignants, qui sont des professionnels et reprennent régulièrement une activité navigante, n'ont pas la qualité de fonctionnaires. Ils sont recrutés et gérés pour le compte de l'Etat par ces associations et liés à elles par un contrat de droit privé.

Pour tenir compte de cette situation particulière, le projet de loi propose pour ces écoles divers aménagements aux dispositions qui s'appliquent aux autres établissements d'enseignement dont la responsabilité est confiée à la région.

En premier lieu, les écoles de formation maritime et aquacole n'auront la qualité d'établissement public local d'enseignement, avec toutes les conséquences juridiques propres à ce statut, que si la région en décide ainsi.

Même dans ce cas, les personnels employés par ces établissements conserveront leur statut antérieur et seront recrutés et gérés dans les conditions en vigueur avant le transfert de compétences. Contrairement à ce qui est prévu pour les autres établissements, le comptable n'aura pas nécessairement la qualité d'agent de l'Etat.

Enfin, pour tenir compte du fait que ces écoles ne dépendent pas du ministère de l'Education nationale, les compétences exercées par l'autorité académique seront confiées au service régional des affaires maritimes.

La Commission vous demande d'adopter le texte proposé pour l'article 15-14 sans modification.

**12° Article 15-15 (nouveau) de la loi du 22 juillet 1983.**

L'article 15-15 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'application de l'ensemble des dispositions relatives aux établissements publics locaux d'enseignement.

Ce décret devra notamment préciser les conditions dans lesquelles la répartition des dépenses inscrites au budget des établissements

pourra être modifiée en cours d'exercice, ainsi que les modalités de nomination des comptables.

Il aura également pour objet de fixer le régime financier et comptable des établissements, ainsi que les conditions de fixation des marchés et de la gestion des exploitations ou des ateliers technologiques annexés aux établissements d'enseignement des services de demi-pension qui existent au sein des établissements d'enseignement.

La Commission vous demande d'adopter le texte proposé pour l'article 15-15 sans modification.

### III. — CONCLUSION

Sous réserve des amendements qu'elle a adoptés, votre Commission vous demande d'adopter l'article 7.

#### *Article 8.*

#### **Etablissements d'enseignement agricole publics visés à l'article L. 815-1 du Code rural.**

L'article L. 815-1 du Code rural, qui précise le statut juridique et la composition des conseils d'administration des établissements publics d'enseignement agricole, a connu plusieurs modifications depuis 1983.

En effet, aux termes de sa rédaction issue de l'article 20 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, l'article L. 815-1 du Code rural précisait que les lycées agricoles et les établissements publics de même niveau constituaient des établissements publics locaux dotés, à ce titre, de la personnalité civile et de l'autonomie financière. La loi de 1983 renvoyait à un décret le soin de déterminer les conditions d'organisation et de fonctionnement des établissements ainsi que les conditions de gestion des exploitations agricoles annexées à ces organismes.

Cette rédaction de l'article L. 815-1 du Code rural ne devait être qu'éphémère. En effet, l'article 7 de la loi n° 84-579 du 9 juillet 1984 portant rénovation de l'enseignement agricole public a procédé à une refonte des dispositions de cet article du Code rural.

Aux termes de cette nouvelle version de l'article L. 815-1 du Code rural, les lycées, les centres et les établissements qui dispensent un enseignement et une formation agricoles publics sont :

— soit constitués en établissements publics locaux dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière ;

— soit rattachés à l'un de ces établissements publics locaux :

— soit, par dérogation au statut de droit commun, des établissements dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat dans les conditions prévues au paragraphe VI de l'article 14 de la loi du 22 juillet 1983, qui prévoit l'intervention d'un décret pour fixer la liste des établissements relevant complètement de l'Etat.

Lorsqu'ils constituent des établissements publics locaux, les organismes d'enseignement agricole publics sont gérés par un conseil d'administration comprenant des représentants des collectivités locales concernées, des élèves et des parents d'élèves de l'établissement, des personnels ainsi que des organisations professionnelles et syndicales représentatives des employeurs, des exploitants et des salariés agricoles et, en fonction des formations dispensées, des professions para-agricoles.

L'article 8 du présent projet de loi tend, tout d'abord, à préciser la composition du conseil d'administration des organismes publics locaux.

Le conseil d'administration, composé de trente membres, aurait une composition tripartite puisqu'il comprendrait :

— pour un tiers, des représentants de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics intéressés à la formation et à la recherche agricoles. Cette dernière catégorie inclut les chambres d'agriculture ;

— pour un tiers, des représentants élus du personnel de l'établissement ;

— pour un tiers, des représentants élus des élèves et des parents d'élèves et, en nombre égal, des représentants des organisations professionnelles et syndicales représentatives des employeurs, des exploitants et des salariés agricoles.

La composition de la seconde moitié du dernier tiers témoigne de la spécificité de l'enseignement agricole caractérisé par une large interpénétration entre la formation dispensée et les réalités concrètes du monde agricole ou agro-alimentaire.

En l'occurrence, le texte soumis à notre examen prévoit la présence au sein du conseil d'administration d'un ou plusieurs représentants des professions « para-agricoles », lorsque la formation dispensée le justifie.

Par ailleurs, un autre indice de cette ouverture de l'enseignement agricole sur son environnement réside dans le fait que la présidence

du conseil d'administration est réservée à une personne extérieure à l'établissement. Cette disposition contraste avec la solution retenue pour les collèges et les lycées dispensant un enseignement général ou technique non agricole dans lesquels le chef d'établissement, nommé par l'Etat, cumule les fonctions de « représentant de l'Etat » au sein de l'établissement, de président du conseil d'administration et d'organe exécutif de l'établissement.

Enfin, l'article 8 confirme l'application des dispositions relatives aux établissements publics locaux, telles qu'elles résultent de la nouvelle rédaction proposée pour les articles 15-5, 15-7, 15-8 à 15-13 et 15-15 de la loi du 22 juillet 1983. Toutefois, pour tenir compte du rattachement des établissements d'enseignement agricole au ministère de l'Agriculture, les attributions exercées par l'autorité académique et notamment le contrôle du budget de l'établissement et le pouvoir d'annuler les mesures relatives au contenu ou à l'organisation de l'action éducative prises par le conseil d'administration d'un collège ou d'un lycée sont dévolues au service régional chargé de l'enseignement agricole.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 9.*

#### **Dotation régionale d'équipement scolaire.**

Cet article modifie les dispositions qui ont institué la dotation régionale d'équipement scolaire.

Ce concours spécifique, créé par l'article 16 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, est destiné à compenser les charges d'investissement afférentes aux compétences transférées à la région en matière de lycées.

Cette dotation d'équipement regroupe les crédits précédemment ouverts par l'Etat pour les investissements qu'il exécutait ainsi que les subventions qu'il accordait pour les opérations concernant les établissements relevant désormais de la compétence de la région.

Au-delà du paragraphe I de l'article 9, qui insère un intitulé nouveau anticipant sur la création de la dotation départementale d'équipement des collèges, la première modification proposée concerne la délimitation de la sphère des compétences dévolues à la région dans le domaine de l'enseignement.

En effet, le paragraphe II tire les conséquences de la restitution à l'Etat, proposée par l'article 5 du présent projet de loi, de la responsabilité des collèges d'enseignement technique maritime qui sont au nombre de trois : Marseille, Paimpol et Saint-Malo.

La compétence de la région recouvre donc les lycées, les lycées techniques, les lycées d'enseignement professionnel, les établissements d'éducation spéciale, les écoles de formation maritime et aquacole, ainsi que « les lycées agricoles et établissements assimilés mentionnés à l'article L. 815-1 du Code rural ».

En apparence, la substitution des mots « lycées agricoles et établissements assimilés » aux termes « collèges d'enseignement technique maritime » pourrait laisser croire que les établissements d'enseignement agricole viennent s'adjoindre au bloc de compétences dévolu à la région. Pourtant, force est de constater qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L. 815-4 du Code rural, dans sa rédaction issue de l'article 20 de la loi du 22 juillet 1983 : « les dépenses de construction, d'entretien et de fonctionnement matériel des établissements visés à l'article L. 815-1 du Code rural sont à la charge des régions ». Le présent projet de loi se borne donc à préciser que le montant de la dotation régionale d'équipement scolaire inclut les crédits et les subventions alloués par l'Etat pour les lycées agricoles. L'amendement présenté par votre commission des Lois se limite, par coordination, à instituer le vocable plus générique d'établissements d'enseignement agricoles visés à l'article L. 815-1 du Code rural.

Cette formulation englobe, au-delà des lycées agricoles, les lycées d'enseignement professionnel agricoles, les centres de formation professionnelle pour jeunes, les centres de formation professionnelle et de promotion agricoles et les centres de formation des apprentis qui leur sont rattachés ainsi que les établissements d'enseignement agricole de même niveau.

En second lieu, la modification introduite par cet article tire les conséquences de la clarification opérée en ce qui concerne les obligations mises à la charge de la collectivité attributaire de la compétence. En effet, aux termes de l'article 5 du présent projet de loi, la collectivité nouvellement compétente assume l'ensemble des obligations pesant sur le propriétaire et sur le locataire.

La désignation de l'ambiguïté inhérente à la notion d'entretien, la suppression de la dualité d'attribution pour un même établissement et la levée de l'incertitude relative à la participation financière de la collectivité affectataire de la compétence, n'ont pas conféré, pour autant, une liberté d'emploi de la dotation régionale d'équipement scolaire à la région.

En effet, la permanence de l'Etat, qui conserve la responsabilité et la charge de la pédagogie et de la rémunération des enseignants, se traduit par une compétence partagée entre ce dernier et les collectivités locales. Les investissements décidés par la région, en application de ses nouveaux pouvoirs, resteront des « coquilles vides » si l'Etat ne les dote pas des emplois budgétaires correspondants. Loin de se traduire par un accroissement de l'autonomie des

collectivités locales, le transfert de l'éducation souligne, si besoin en était, les limites de la politique de décentralisation. Par sa maîtrise conservée de la planification, de la réglementation et de l'affectation des hommes, l'intervention de l'Etat, dont les collectivités locales demeurent tributaires, continue de conditionner l'action de ces dernières.

En l'occurrence, la décentralisation s'apparente davantage à un transfert de charges, plus ou moins compensé, qu'à un accroissement des pouvoirs des collectivités locales.

La marge de manœuvre, dont dispose la région dans l'utilisation de la dotation régionale d'équipement scolaire, illustre parfaitement cette assertion.

En effet, l'utilisation de la dotation par la région n'est libre d'emploi que pour la reconstruction, les grosses réparations et l'équipement des lycées, c'est-à-dire pour les opérations qui ne nécessitent pas la création d'emplois budgétaires.

En revanche, les opérations d'extension et de construction de lycées doivent être inscrites sur la liste annuelle dressée par le représentant de l'Etat, en fonction du schéma prévisionnel des formations, pour être engagées par la région. En effet, de telles opérations supposent l'ouverture d'emplois budgétaires.

Enfin, le paragraphe IV précise que la part des crédits consacrés aux régions d'outre-mer est au moins égale à celle constatée à la date du transfert de compétences pour les départements d'outre-mer. Cette individualisation, au sein de la dotation régionale d'équipement scolaire, de la part des crédits réservés à l'outre-mer, traduit le souci d'éviter qu'une fusion anonyme dans un fonds commun n'obère ou n'hypothèque le nécessaire effort rendu indispensable par la spécificité des situations.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous présente, votre commission des Lois vous demande d'adopter cet article.

#### *Article 10.*

##### **Dotation départementale d'équipement des collèges.**

En ce qui concerne le financement des dépenses d'investissement des collèges, la loi du 22 juillet 1983 avait prévu que les crédits précédemment inscrits au budget de l'Etat au titre de la construction et de l'équipement de ces établissements ainsi que les subventions d'investissement accordées par l'Etat viendraient abonder la dotation globale d'équipement des départements. La solution retenue contrastait avec le mécanisme prévu pour le financement des investissements des lycées.

Une étude plus approfondie a révélé que l'inclusion dans la D.G.E. départementale des crédits d'investissement se serait traduite par un fléchissement sensible de la participation de l'Etat. En effet, compte tenu du nombre des opérations éligibles à la D.G.E. et de la modicité du taux de concours de l'Etat qui s'élève à 4,35 % des investissements départementaux, l'effort particulier de l'Etat, en matière de constructions scolaires, se serait dilué dans la masse de cette dotation destinée à financer, à un taux unique, tous les investissements décidés par le département. Pour remédier à cet inconvénient et afin de garantir la continuité du rythme de construction, l'article 10 du projet de loi institue une « dotation départementale d'équipement des collèges » (D.D.E.C.).

A l'instar de la dotation régionale d'équipement scolaire, ce concours spécifique regroupe les crédits précédemment inscrits au budget de l'Etat pour les investissements exécutés par l'Etat au titre de la construction et de l'équipement des collèges ainsi que les subventions d'investissement accordées pour les travaux et les achats de matériels et figurant au budget du ministère de l'Education nationale. Cette dotation spécifique devrait évoluer comme la dotation globale d'équipement. La répartition de la dotation départementale d'équipement des collèges s'effectuerait en deux temps, d'abord au niveau régional puis entre les départements.

S'agissant de l'enveloppe régionale, son montant serait calculé dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat et en fonction, notamment, de l'évolution de la population scolarisable et de la capacité d'accueil des établissements.

Ensuite, cette part régionale serait répartie entre les départements composant la région par la conférence des présidents des conseils généraux, après communication, par le représentant de l'Etat dans la région, de la liste annuelle des opérations de construction et d'extension.

A défaut d'accord entre les présidents des conseils généraux, la dotation est répartie entre les départements par le représentant de l'Etat dans la région.

En outre, il convient de préciser que pour des raisons identiques à celles développées à propos de la dotation régionale d'équipement scolaire, la part des crédits consacrés aux départements d'outre-mer, qui est individualisée au sein de la dotation départementale d'équipement des collèges, ne peut être inférieure au montant des crédits alloués à ces départements avant le transfert de l'éducation.

Enfin, comme la dotation régionale d'équipement scolaire, la dotation départementale d'équipement des collèges est libre d'emploi. Toutefois, pour les investissements impliquant la création de postes budgétaires par l'Etat et notamment les constructions ou les

extensions, les départements ne pourront réaliser, avec les crédits provenant de cette dotation, que des opérations inscrites sur la liste annuelle arrêtée par le représentant de l'Etat.

La Commission a adopté cet article dans le texte du projet de loi.

#### *Article 11.*

##### **Dispositions de coordination.**

Cet article tire, dans un premier paragraphe, les conséquences des dispositions de l'article précédent et abroge par coordination l'article 19 de la loi du 22 juillet 1983 les deux derniers alinéas de l'article 105 et l'article 107 *bis* de la loi du 7 janvier 1983 qui ont trait à l'intégration au sein de la dotation globale d'équipement des départements, des crédits précédents inscrits au budget de l'Etat pour la construction et l'équipement des collèges.

Il introduit, dans un second paragraphe, un intitulé relatif aux dispositions diverses pour tenir compte de la nouvelle structure donnée à la section II du titre II de la loi du 22 juillet 1983.

La Commission a adopté cet article sans modification.

#### *Article 12.*

##### **Régime dérogatoire applicable à certains établissements.**

Cet article a pour objet d'exclure du champ d'application de certains articles de la section II au titre I de la loi du 22 juillet 1983 les établissements municipaux ou départementaux ou qui relèvent de l'Etat. Ces établissements restent financés en totalité par la collectivité dont ils relèvent, sauf pour les dépenses liées au personnel pour les établissements municipaux ou départementaux.

La Commission a adopté, sans modification, cet article.

#### *Article 13.*

##### **Harmonisation des dispositions applicables à certains établissements avec celles du droit commun qui régissent les lycées et les collèges.**

Cet article apporte aux dispositions relatives à certains établissements : les établissements d'enseignement agricoles visés par l'article L. 815-1 du Code rural, les collèges, lycées et établissements d'édu-

cation spéciale situés dans le périmètre des agglomérations nouvelles (art. 22 de la loi du 22 juillet 1983) et les écoles qui accueillent des élèves dont la famille réside dans une autre commune (art. 23 de la loi du 22 juillet 1984) des modifications identiques à celles proposées par l'article 5 au texte pour les écoles, les collèges et les lycées qui étaient visés par l'article 14 de la loi du 22 juillet 1983. Il s'agit d'explicitier la notion d'entretien.

Il étend aussi aux établissements situés dans le périmètre d'une agglomération nouvelle les dispositions du paragraphe IV de l'article 14-1 de la loi du 22 juillet 1983 tel qu'il résulte du présent projet, afin de permettre à la collectivité propriétaire de garder la responsabilité des travaux importants si elle le souhaite.

La Commission a adopté le texte sans modification.

#### *Article 14.*

#### **Participation des départements et des régions aux dépenses de collèges et de lycées situés hors de leur territoire.**

Cet article modifie l'article 24 de la loi du 22 juillet 1983 relatif à la participation des départements au financement des dépenses de collèges qui, bien que n'étant pas situés sur leur territoire, accueillent des élèves y résidant.

A côté de la participation interdépartementale déjà prévue par la loi, il crée un système de participation interrégionale aux charges de fonctionnement des lycées dont les mécanismes sont calqués sur ceux applicables aux départements pour les collèges.

La participation aux dépenses de fonctionnement de l'établissement ne peut être demandée que si 10 % au moins des élèves du collège ou, selon le cas, du lycée ou de l'établissement d'éducation spéciale, résident dans un département ou une région autre que celle où est situé l'établissement.

Toutefois, pour les lycées d'enseignement professionnel, ce seuil est fixé à 5 % au moins des élèves.

Par souci de cohérence, la Commission a adopté un amendement tendant à l'application du seuil de 5 % au moins des élèves, aux établissements d'enseignement agricole visé à l'article L. 815-1 du Code rural et aux écoles de formation maritime et aquacole.

### *Article 15.*

#### **Etablissements d'enseignement privés.**

L'article 15 du projet de loi insère dans la loi du 22 juillet 1983 un nouveau chapitre dans la section II du titre II. Ce nouveau chapitre a pour objet d'adapter la législation relative aux établissements d'enseignement privés aux règles résultant de la décentralisation de l'enseignement public.

Or, il apparaît à la lecture de ces nouvelles dispositions que les règles résultant de la décentralisation de l'enseignement public ne sont applicables que dans des cas extrêmement réduits et que, à l'inverse, des dispositions totalement étrangères au dispositif de la décentralisation figurent en grand nombre dans le projet de loi.

Il est dès lors fondé de se demander si le Gouvernement ne profite pas, une nouvelle fois, d'un texte relatif aux transferts de compétences pour remettre en cause la législation relative à l'enseignement privé, afin d'en contrôler plus étroitement le développement.

#### **1° L'article 27-1 (nouveau) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.**

##### **A. — *Commentaire.***

Au travers du retour au texte initial de la « loi Debré » du 31 décembre 1959, cet article conduit à l'abrogation des adjonctions introduites par « la loi Guerneur » du 25 novembre 1977 qui apportaient de réelles garanties à l'enseignement privé.

Ainsi, l'enseignement dispensé dans les établissements privés sous contrat sera-t-il soumis aux règles et aux programmes de l'enseignement public et non plus aux seules règles générales. Cet alignement complet entre les enseignements dispensés dans les établissements publics et les établissements privés paraît remettre en cause le « caractère propre » des établissements contractants dont la garantie figure pourtant à l'article premier de la « loi Debré » qui n'est pas abrogé.

Ainsi en est-il aussi de la suppression de la disposition selon laquelle les maîtres enseignant dans les établissements privés « sont tenus au respect du caractère propre de l'établissement ».

Votre Commission s'interroge, dès lors, sur la portée réelle de cette notion de « caractère propre » si elle ne s'applique pas à l'ensei-

gnement qui peut être dispensé dans les établissements d'enseignement privés et si les maîtres enseignant dans ces établissements ne sont plus tenus de la respecter.

Ainsi, le rétablissement de la formalité de l'accord du directeur de l'établissement pour la nomination des maîtres en remplacement du pouvoir de proposition institué par la loi « Guerneur » menace-t-il la liberté pour le chef d'établissement de former une équipe éducative. En cas de désaccord avec l'autorité académique, le chef d'établissement devra effectuer un choix inacceptable entre le maintien de la cohésion de son équipe éducative, ce qui entraînera une vacance de poste au sein de l'établissement et le maintien de l'effectif du personnel enseignant de l'établissement au risque de bouleverser la cohésion de l'équipe éducative.

Ainsi, la suppression du caractère forfaitaire de la contribution des communes aux dépenses de fonctionnement des classes des écoles sous contrat d'association risque-t-elle d'entraîner des conflits sur l'évaluation des prestations en nature fournies par la collectivité.

#### B. — *Propositions de votre Commission.*

Votre Commission a adopté un amendement tendant à réintroduire en les améliorant les garanties apportées par les lois du 1<sup>er</sup> juin 1971 et du 25 novembre 1977.

### **2° L'article 27-2 (nouveau) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.**

#### A. — *Commentaire.*

Cet article a pour objet d'associer les collectivités locales à la conclusion des futurs contrats d'association.

S'agissant des établissements du second degré, le département pour les collèges privés et la région pour les lycées privés se borneront à donner un avis sans pour autant être signataires du contrat conclu entre l'Etat et l'établissement.

En revanche, pour l'enseignement du premier degré, la commune siège dont l'accord est nécessaire pour la conclusion du contrat serait cosignataire de ce document avec l'Etat et l'établissement. En outre, les communes où résident au moins 10 % des élèves fréquentant les classes faisant l'objet du contrat donneront leur avis lors de sa conclusion.

Si votre Commission considère comme souhaitable que les collectivités intéressées soient consultées lors de la conclusion du contrat, en revanche, elle est opposée à la participation des communes au

contrat d'association lui-même. La liberté de l'enseignement doit être garantie sur le plan national. Il lui paraît inacceptable qu'une commune puisse la remettre en cause.

*B. — Propositions de votre Commission.*

Votre Commission a adopté un amendement tendant à limiter la participation des collectivités locales aux contrats d'association à un simple avis.

**3° L'article 27-3 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

*A. — Commentaire.*

Cet article dispose que la conclusion des contrats est subordonnée, pour les classes des écoles privées, « au respect des règles et critères retenus pour l'ouverture et la fermeture des classes correspondantes de l'enseignement public ». Cette disposition signifie que des critères d'effectifs pourraient notamment être pris en compte.

Pour les classes du second degré, la conclusion des contrats serait, en outre, subordonnée à la compatibilité avec les besoins de formation reconnus par les schémas prévisionnels arrêtés par les conseils régionaux. A cet égard, on peut se demander si la notion de « compatibilité » constitue le seul critère d'appréciation du besoin scolaire ou si d'autres critères de nature plus qualitative, comme le respect du libre choix des familles, peuvent être pris en considération.

A défaut de précisions, la rédaction de l'article est susceptible d'écarter la notion de « caractère propre » de l'établissement des éléments d'appréciation du « besoin scolaire » tel que le prévoit la loi du 1<sup>er</sup> juin 1971.

*B. — Propositions de votre Commission.*

Votre Commission a adopté un amendement précisant que la compatibilité avec l'évaluation de l'ensemble des besoins figurant aux schémas prévisionnels arrêtés par les conseils régionaux doit être appréciée, compte tenu des dispositions de l'alinéa premier de l'article 4 de la « loi Debré ». Cette référence signifie, dans sa rédaction issue de la loi du 1<sup>er</sup> juin 1971, que des critères qualitatifs issus de la spécificité de l'enseignement doivent être pris en considération.

**4° L'article 27-4 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

**A. — *Commentaire.***

Cet article prévoit la participation aux réunions au sein du conseil d'administration de l'établissement privé sous contrat :

— d'un représentant de la commune siège et de chacune des communes où résident au moins 10 % des élèves et qui contribue aux dépenses de fonctionnement de l'établissement pour les écoles ;

— d'un représentant du département ou de la région compétent dans le cas des établissements du second degré.

**B. — *Propositions de votre Commission.***

Dans la logique qui a inspiré son amendement au texte proposé pour l'article 27-2, votre Commission a estimé indispensable de prévoir dans l'amendement qu'elle a adopté, que les collectivités locales, même dispensatrices de fonds, ne participent qu'avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration de l'établissement privé.

**5° L'article 27-5 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

**A. — *Commentaire.***

Cet article dispose que les articles 15 à 15-3, tels qu'ils sont modifiés ou introduits par l'article 7 du projet de loi et qui organisent la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges et des lycées, ainsi que les quatre derniers alinéas de l'article 23 tels qu'ils sont modifiés par l'article 13 du projet de loi et qui organisent une répartition des charges entre les communes en cas de fréquentation intercommunale d'établissement d'enseignement public du préélémentaire et du premier degré, ne sont pas applicables aux classes sous contrats d'association des établissements d'enseignement privés.

**B. — *Propositions de votre Commission.***

Si votre Commission accepte que les dispositions sur la participation des communes aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des collèges et des lycées ne soient pas applicables aux établissements d'enseignement privés sous contrat, en revanche, il lui paraît

hautement souhaitable de mettre un terme à la discrimination qui affecte l'enseignement privé en étendant, sous une forme adaptée, la participation des communes aux écoles privées du premier degré à fréquentation intercommunale.

Dans ce but, elle a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article 27-5 (nouveau).

**6° L'article 27-6 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

*A. — Commentaire.*

L'article 27-6 a pour objet de définir les conditions de résiliation des contrats d'association.

Le pouvoir de résiliation appartient au représentant de l'Etat, de sa propre initiative ou à la demande d'une collectivité contribuant au financement de l'établissement.

Toutefois, la résiliation ne peut être prononcée qu'après avis de la commission de concertation instituée par l'article 27-8 (nouveau) et que si « les conditions auxquelles est subordonnée la validité des contrats d'association cessent d'être remplis ».

Si les déclarations du Ministre paraissent exclure l'accord de la commune des « conditions de validité » du contrat, en revanche, la « compatibilité » avec les schémas prévisionnels fait manifestement partie de ces conditions. L'imprécision de la notion de « compatibilité » pourrait donner lieu à des résiliations abusives et motivées par des considérations étrangères à l'esprit de la « loi Debré ».

*B. — Propositions de la Commission.*

Votre Commission a adopté un amendement tendant à limiter le pouvoir de résiliation du représentant de l'Etat au cas où le « besoin scolaire reconnu », visé au premier alinéa de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959, n'existe plus.

**7° L'article 27-7 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

*A. — Commentaire.*

Cet article a pour objet d'appliquer aux contrats déjà conclus les dispositions des articles 27-4 relatif à la participation des représentants des collectivités territoriales qui contribuent au financement des établissements d'enseignement privé à leur conseil d'administration et 27-6 relatif à la résiliation des contrats d'association.

*B. — Propositions de votre Commission.*

Votre Commission a voté cet article sans modification, compte tenu des amendements adoptés aux articles 27-4 et 27-5.

**8° L'article 27-8 (nouveau) de la loi n° 83-663  
du 22 juillet 1983.**

*A. — Commentaire.*

L'article 27-8, par son premier alinéa, prévoit la création à titre provisoire de commissions académiques de concertation comprenant en nombre égal des représentants des collectivités territoriales, des représentants des établissements d'enseignement privés et des personnes désignées par l'Etat. Ces commissions sont consultées préalablement à la résiliation des contrats et peuvent donner un avis sur toute question relative à l'instruction, à la passation et à l'exécution des contrats ou à l'utilisation des fonds publics. Aucun recours contentieux relatif à ces questions ne peut être introduit sans que l'objet du litige leur ait été au préalable soumis.

Le deuxième alinéa de l'article 27-8 précise qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les attributions de ces commissions sont transférées à une formation spécialisée qui siège au sein des conseils de l'Education nationale prévus à l'article 12 de la loi du 22 juillet 1983, tout en gardant les mêmes règles de composition que celles prévues ci-dessus. Ce même décret fixera également les conditions dans lesquelles des représentants des personnels et des usagers des établissements d'enseignement privés sous contrat peuvent participer ou être adjoints aux conseils de l'Education nationale.

Le dernier alinéa de l'article 27-8 prévoit l'abrogation de l'article 6 de la loi du 21 décembre 1959 relatif aux comités de conciliation et transfère à l'autorité académique les attributions exercées actuellement par le Comité national de conciliation, en ce qui concerne la répartition des prestations financées sur les fonds issus de la « loi Barangé » du 28 septembre 1951. L'article 27-8 ne prévoit aucune instance nationale de concertation, en remplacement du Comité national de conciliation.

*B. — Propositions de votre Commission.*

Votre Commission a adopté quatre amendements au texte proposé pour l'article 27-8.

Elle a, en premier lieu, estimé nécessaire de prévoir que les commissions académiques de concertation sont consultées lors de l'élaboration et de la révision des schémas prévisionnels afin d'apporter les informations spécifiques aux établissements d'enseignement privés.

Elle a souhaité en second lieu que les règles de composition du conseil de l'Education nationale applicables aux représentants des personnels et des usagers des établissements d'enseignement publics s'appliquent également aux représentants des personnels et des usagers des établissements d'enseignement privés sous contrat en prévoyant leur participation obligatoire, et non facultative comme dans le texte proposé.

Les deux autres amendements sont de nature rédactionnelle.

En outre, votre Commission considérant que la création d'une commission nationale de concertation s'avérerait indispensable pour assurer un contrôle de l'évolution des établissements publics et privés, a adopté un article additionnel après l'article 27-8.

#### **9° L'article 27-9 (nouveau) de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.**

Cet article exclut les établissements d'enseignement agricole privés des dispositions du projet de loi.

Ces établissements n'étaient pas assujettis aux dispositions de la loi du 31 décembre 1959. Un projet de loi spécifique portant réforme des relations entre l'Etat et les établissements d'enseignement agricole privés a été adopté par l'Assemblée nationale au cours de la présente session.

Votre Commission a adopté cet article sans modification.

#### **CONCLUSION**

Sous réserve des amendements qu'elle a adoptés, votre Commission vous propose d'adopter l'article 15.

#### *Article 16.*

#### **Entrée en vigueur du transfert de compétences en matière d'éducation dans les régions d'outre-mer.**

Cet article a pour objet d'harmoniser la date prévue pour l'entrée en vigueur du transfert de compétences en matière d'enseignement dans les régions d'outre-mer avec celle prescrite par la loi du 7 janvier 1983, qui constitue le droit commun en la matière.

L'article 42 de la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion prévoit en effet que les dispositions du texte entreront en application à une date fixée par décret et au plus tard dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi.

L'article 4 de la loi du 7 janvier 1983, qui pose les règles générales pour ce qui est du calendrier des transferts de compétences, dispose quant à lui que, en matière d'éducation, l'opération devra être réalisée au plus tard trois ans après la date de publication de la présente loi.

Aux termes du texte particulier, la date limite est donc fixée au début du mois d'août 1985 tandis que le droit commun retient le début du mois de janvier 1986.

Dans le souci de simplifier la mise en œuvre des différents textes relatifs à la décentralisation, il a, en définitive, paru opportun d'aligner les dispositions applicables aux régions d'outre-mer sur celles qui résultent du droit commun s'agissant de l'entrée en vigueur des mesures relatives au transfert de compétences dans le domaine de l'enseignement.

La Commission a adopté cet article sans modification.

#### *Article 17.*

#### **Dispositions relatives à la région Corse.**

Cet article a pour objet d'étendre l'application des dispositions de la présente loi à la région Corse.

Les deux premiers alinéas modifient la rédaction de l'article 3 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse : compétences afin de donner à la région la responsabilité des écoles de formation maritime et aquacole, l'Etat conservant cependant la charge du financement des activités pédagogiques. La région Corse se trouve ainsi dotée en matière d'enseignement des mêmes compétences que les autres régions.

Par ailleurs, le troisième alinéa de cet article étend à la région Corse l'application des dispositions relatives à la compétence de la collectivité bénéficiaire du transfert pour les établissements existants, à la participation obligatoire des communes ainsi qu'au statut des établissements d'enseignement pour ceux des établissements dont la responsabilité lui est confiée par l'article 3 de la loi du 30 juillet 1982. A cet égard, il faut rappeler que la région Corse est également compétente en matière de collèges alors que cette responsabilité incombe normalement aux départements.

En application de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983, la date du transfert de compétences en matière d'enseignement doit être fixée par décret au plus tard le 9 janvier 1986. L'article 17 précise que les dispositions de la présente loi ne seront appliquées en Corse qu'à la date retenue pour le reste du territoire national. C'est pourquoi les accords passés entre la région Corse et les communes qui déterminent la participation de ces dernières aux charges des établissements d'enseignement sont maintenus en vigueur à titre transitoire.

Sous réserve d'un amendement de coordination, votre Commission vous demande d'adopter cet article.

### *Article 19.*

#### **Dispositions transitoires.**

Cet article permet d'assurer une certaine continuité s'agissant de la gestion des établissements d'enseignement visés par le texte, même si ceux-ci font l'objet d'un transfert de compétences.

Aussi dispose-t-il que le décret prévu par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983 pour fixer la date d'entrée en vigueur des transferts et qui concernera le domaine de l'enseignement pourra déterminer si nécessaire les dispositions transitoires qui sont indispensables pour que les opérations en cours soient notamment menées à bien.

Compte tenu des imprécisions qui demeurent sur la notion d'opérations en cours et afin d'obtenir du Gouvernement une définition plus précise de celle-ci, la Commission a adopté un amendement de suppression de l'article 19.

## **TITRE II**

### **DISPOSITIONS DIVERSES**

#### *Article 20.*

#### **Compétences des bureaux municipaux d'hygiène.**

Suite à la décentralisation de l'action sanitaire et sociale au bénéfice du département, les bureaux municipaux ont vu leurs compétences redéfinies par l'article 41 de la loi du 22 juillet 1983 dont les dispositions ont été intégrées dans le Code de la santé publique sous le n° L. 772. Les bureaux municipaux d'hygiène ont désormais pour tâche la protection générale de la santé publique relevant des autorités municipales.

Il s'est toutefois avéré nécessaire de tenir compte du cas des bureaux municipaux d'hygiène qui exercent des attributions en matière de vaccination — désormais compétence départementale — ou de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène — désormais compétence d'Etat.

Afin d'éviter toute rupture brutale en la matière, les bureaux municipaux qui bénéficiaient antérieurement de compétences en la matière ont continué d'exercer ces attributions à titre transitoire jusqu'au 31 décembre 1984, aux termes de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 qui précise que l'exercice de ces attributions est compensé par le versement de la part de dotation générale de décentralisation correspondante.

Le présent article prolonge d'un an, jusqu'au 31 décembre 1985, cette période transitoire.

La commission des Lois a adopté cet article dans une rédaction amendée qui fait apparaître le processus législatif suivi : il faut en effet préciser que la modification porte sur l'article L. 772 du Code de la santé publique, tel qu'il résulte du texte de l'article 41 de la loi du 22 juillet 1983.

#### *Article 21.*

#### **Schéma d'aménagement de la Corse.**

La loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 a prévu, dans son article 11 (repris dans le Code de l'urbanisme sous le n° L. 144-3), que le schéma d'aménagement de la Corse serait élaboré par la région de Corse ou sous son contrôle par un établissement public régional

ayant compétence en matière d'urbanisme. Ce même article indiquait dans son dernier alinéa que le schéma serait élaboré et arrêté par l'Etat s'il n'avait pas été adopté par l'assemblée régionale dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi du 30 juillet 1982.

L'assemblée régionale Corse a été dissoute le 29 juin 1984 et une nouvelle assemblée a été élue le 12 août 1984.

L'objet de l'article 21 du présent projet de loi est de proroger le délai de dix-huit mois afin de permettre à la nouvelle assemblée d'exercer les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi dans le domaine de l'aménagement. Le délai de dix-huit mois s'appliquera désormais à compter de la promulgation du présent projet de loi.

La commission des Lois a adopté l'article 21 sans modification.

#### *Article 22.*

##### **Maintien de dispositions relatives aux régies départementales.**

L'article 17 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales a abrogé, dans un but de coordination, trois articles du Code des communes (L. 381-2, L. 381-7 et L. 381-8 et quatre articles (3, 4, 5, 6) du décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique. Il faut rappeler que, ce décret ayant été pris en application d'une habilitation législative, son abrogation totale ou partielle requiert l'intervention du Parlement.

Or, l'article 3 du décret du 20 mai 1955 comportait dans ses deuxième et troisième alinéas diverses dispositions relatives aux régies départementales que le législateur n'avait pas eu l'intention d'abroger.

L'article 22 du présent projet de loi reprend donc le texte de l'article 17 de la loi du 7 juillet 1983 en précisant que les dispositions relatives aux régies départementales restent en vigueur. Il est proposé par votre Commission d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 23.*

##### **Service public de la justice.**

L'objet principal de cet article est le report d'une année de la prise en charge par l'Etat des dépenses d'équipement et de fonctionnement du service public de la justice.

En effet, aux termes de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983, ce transfert devait intervenir à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1984 et au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 1985.

Le premier paragraphe du présent article substitue à cette fourchette une date-butoir : le transfert pour la justice doit être effectué au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1986. La date de transfert en matière de police demeure par contre inchangée et reste fixée à l'année 1985.

Le deuxième paragraphe proroge les dispositions relatives à la dotation spéciale justice attribuée par l'Etat aux collectivités territoriales pour compenser les dépenses de fonctionnement et d'équipement qu'elles supportent au titre du service public de la justice. Cette dotation a été instituée par l'article 96 de la loi du 2 mars 1982 dont les dispositions ont été prorogées une première fois par l'article 118 de la loi du 7 janvier 1983. C'est ce dernier article qui est modifié par le présent paragraphe. La dotation spéciale justice est pour l'année 1985 calculée selon les mêmes règles qu'antérieurement : elle reste fondée sur des dépenses constatées dans le compte administratif de l'année précédente.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a introduit au premier paragraphe de cet article deux amendements à l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983, qui sont sans rapport avec le transfert en matière de justice.

En effet, l'article 4 qui fixe la date des transferts de compétence dans les différents domaines, fait, dans sa rédaction actuelle, référence à « l'enseignement public » alors que la loi du 22 juillet 1983 a désormais trait à l'enseignement en général. Ainsi, dans un but de coordination, le terme « d'enseignement » est substitué à « enseignement public » et à « éducation ».

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

#### *Article 23 bis et Article 23 ter (nouveaux).*

#### **Saisine de la Chambre régionale des comptes.**

Ces deux articles introduits par le Gouvernement lors du débat sur le présent projet de loi à l'Assemblée nationale visent à clarifier les conditions dans lesquelles s'effectue le contrôle budgétaire des collectivités locales.

En effet, le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation considère que la saisine de la Chambre régionale des comptes motivée par l'absence de vote du budget ou un vote en déséquilibre, a pour effet de dessaisir, pour la durée de la procédure, l'assemblée délibérante de ses pouvoirs budgétaires. Cette interprétation figurait notamment dans une circulaire de ce ministère en date du 19 avril 1983,

qui recommandait aux commissaires de la République de déférer au tribunal administratif, assorti d'une demande de sursis à exécution, toute décision budgétaire intervenue après saisine et avant règlement du budget par le représentant de l'Etat.

Cette mesure peut paraître de bon sens dans la mesure où le travail des Chambres régionales des comptes serait singulièrement compliqué si les bases sur lesquelles elles font leurs propositions pouvaient être modifiées inopinément. Cependant, cette disposition ne figurait pas expressément dans la loi, ce qui pouvait ouvrir la porte à des interprétations divergentes. Aussi, le rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales pour 1984, avait-il émis le souhait que le législateur complète en ce sens la loi du 2 mars.

Les articles 23 *bis* et 23 *ter* précisent cette interdiction faite aux collectivités locales de délibérer en matière budgétaire dès lors que la Chambre régionale des comptes a été saisie. Cette interdiction ne s'applique qu'à deux cas de saisine : l'absence de vote du budget primitif dans les délais normaux (art. 7 de la loi du 2 mars 1982) et le vote du budget en déséquilibre (art. 8).

L'assemblée délibérante garde ses pouvoirs budgétaires dans les deux autres cas de saisine de la Chambre régionale des comptes (non-inscription d'une dépense obligatoire et compte administratif négatif).

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

#### *Article 23 quater (nouveau).*

#### **Vote du compte administratif des communes.**

Cet article, introduit comme les précédents lors du débat à l'Assemblée nationale, vise à réduire les risques de blocage du fonctionnement du conseil municipal à l'occasion du vote du compte administratif.

En effet, aux termes de l'article L. 121-13 du Code des communes, le maire ne participe pas à ce scrutin. Les membres du conseil municipal sont donc en nombre pair. En cas de vote public, le président élu à cette occasion a voix prépondérante mais tel n'est pas le cas si le scrutin est à bulletin secret.

L'article 23 *quater* prévoit qu'en cas de partage égal des voix lors d'un scrutin secret, le compte administratif est adopté.

La commission des Lois est favorable à cette disposition mais a estimé souhaitable de l'étendre également aux scrutins publics. Il serait en effet difficilement justifiable que le vote d'un même document relève de règles de majorité différentes suivant que le scrutin adopté est public ou secret.

En conséquence, la Commission a adopté l'article 23 *quater* modifié par un amendement supprimant la mention « en cas de scrutin secret ».

*Article 23 quinquies (nouveau).*

**Vote du compte administratif des départements.**

Cet article étend au conseil général les dispositions de l'article précédent. La commission des Lois y est favorable sous réserve des remarques faites plus haut quant à la limitation de ses dispositions aux scrutins secrets.

En conséquence, elle a adopté l'article 23 *quinquies* modifié par un amendement supprimant la mention « en cas de scrutin secret ».

**Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous présente, votre commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
------------------	------------------------	---	----------------------------------

Articles premier à 19.

-----  
Voir rapport n° 95 de la commission des Affaires culturelles  
-----

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

*Art. 41.* — L'article L. 772 du Code de la santé publique est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 772.* — Les services municipaux de désinfection et les bureaux municipaux d'hygiène relèvent de la compétence des communes ou, le cas échéant, des groupements de communes, qui en assurent l'organisation et le financement, sous l'autorité du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale.

« Les bureaux municipaux d'hygiène sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions relatives à la protection générale de la santé publique énumérées, notamment, au titre premier du Livre premier du Livre premier du présent Code et relevant des autorités municipales. »

**TITRE II**  
**DISPOSITIONS DIVERSES**

Art. 20.

A l'article 41 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, à la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 772 du Code de la santé publique, les mots : « décembre 1985 » sont substitués aux mots : « décembre 1984 ».

**TITRE II**  
**DISPOSITIONS DIVERSES**

Art. 20.

Dans la première phrase du troisième alinéa...

... : « décembre 1984 ».

**TITRE II**  
**DISPOSITIONS DIVERSES**

Art. 20.

*Au début de la première phrase du troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 772 du Code de la santé publique par l'article 41 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, remplacer les mots : « Jusqu'au 31 décembre 1984, » par les mots : « Jusqu'au 31 décembre 1985, ».*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>(Loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983, art. 25.) « Jusqu'au 31 décembre 1984, les bureaux municipaux d'hygiène qui, à la date d'entrée en vigueur de la section 4 du titre II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, exercent effectivement des attributions en matière de vaccination ou de désinfection ainsi qu'en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène continuent d'exercer ces attributions par dérogation aux articles 38 et 49 de ladite loi. A ce titre, les communes dont relèvent ces bureaux municipaux d'hygiène reçoivent la dotation générale de décentralisation correspondante dans les conditions prévues par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. »</p>	Art. 21.	Art. 21.	Art. 21.
<p>Loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences.</p>	<p>Le dernier alinéa de l'article 11 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences et le dernier alinéa de l'article L. 144-3 du Code de l'urbanisme sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	Sans modification.	Conforme.
<p>Des représentants des départements et des communes et le représentant de l'Etat dans la région sont associés à cette élaboration. Les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers le sont également à leur demande. Elles assu-</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>rent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.</p>	<p>« A défaut d'adoption, selon la procédure définie ci-dessus, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi n° du modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, le schéma est élaboré et arrêté par l'Etat. »</p>	<p>Art. 22.  Sans modification.</p>	<p>Art. 22.  Conforme.</p>
<p>Avant son adoption par l'assemblée, le projet de schéma d'aménagement de la Corse, assorti des avis des conseils consultatifs régionaux, est mis à la disposition du public pendant deux mois.</p>	<p>Art. 22.  L'article 17 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales est remplacé par les dispositions suivantes :</p>		
<p>Le schéma d'aménagement de la Corse est approuvé par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>« Les articles L. 381-2, L. 381-7 et L. 381-8 du Code des communes, ainsi que les articles 3, 4, 5 et 6 du décret n° 55-579 du 20 mai 1955, à l'exception de ses dispositions relatives à la création, à l'organisation administrative, au régime financier, au fonctionnement des régies départementales, sont abrogés. »</p>		
<p>A défaut d'adoption, selon la procédure définie ci-dessus, dans un délai de dix-huit mois, le schéma est élaboré et arrêté par l'Etat.</p>			
<p>Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.</p>			
<p>Art. 17. — Les articles L. 381-2, L. 381-7 et L. 381-8 du Code des communes ainsi que les articles 3, 4, 5 et 6 du décret n° 55-579 du 20 mai 1955 sont abrogés.</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.</p>	<p>Art. 23.</p>	<p>Art. 23.</p>	<p>Art. 23.</p>
<p>Art. 4. — Les dispositions propres à chaque domaine de compétences, faisant l'objet d'un transfert en vertu de la présente loi, prendront effet à une date qui sera fixée par décret, au plus tard un an après la date de publication de la présente loi. Toutefois, les transferts de compétences dans les domaines de la justice et de la police prendront effet à une date qui sera fixée, par décret, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984 pour la justice et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1985 pour la police, et au plus tard dans les douze mois qui suivent chacune de ces dates.</p>	<p>1. — Dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, les mots : « à compter du premier janvier 1984 pour la justice » sont remplacés par les mots : « au plus tard le premier janvier 1986 pour la justice », et les mots : « dans les douze mois qui suivent chacune de ces dates » par les mots : « dans les douze mois qui suivent cette dernière date ».</p>	<p>1. — 1. — Dans la seconde...  ... dernière date ».</p>	<p>Conforme.</p>
<p>Une loi ultérieure déterminera, dans le respect des principes définis par le présent titre, les transferts de compétences dans les domaines de l'action sociale, de la santé, des ports et voies d'eau, de l'enseignement public, des transports scolaires, de l'environnement et de l'action culturelle.</p>		<p>2. Dans le deuxième alinéa du même article, les mots : « de l'enseignement public » sont remplacés par les mots : « de l'enseignement ».</p>	
<p>Les transferts de compétences dans les domaines de l'action sociale, de la santé et des ports et voies d'eau et des transports scolaires devront être achevés au plus tard deux ans après la date de publication de la présente loi.</p>		<p>3. Dans le quatrième alinéa du même article, les mots : « de l'éducation » sont remplacés par les mots : « de l'enseignement ».</p>	
<p>Les transferts de compétences dans les domaines de l'éducation et de l'environnement et de l'action culturelle devront être achevés au plus tard trois ans après la date de publication de la présente loi.</p>			
<p>.....</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 118</i> (Remplacé, L. n° 83-663, 22 juillet 1983, art. 89). — Les dispositions de l'article 96 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée sont prorogées jusqu'à l'entrée en vigueur du ou des décrets prévus à l'article 4 de la présente loi. Le montant de la dotation spéciale prévue à l'article 96 susmentionné est égal respectivement pour 1983 et 1984 au montant des dépenses constatées dans les comptes administratifs de l'exercice 1982 et 1983 des collectivités concernées. Elle inclut aussi les dépenses supportées en 1983 par les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin pour assurer le logement des conseils de prud'hommes créés par la loi n° 82-372 du 6 mai 1982 portant modification de certaines dispositions du titre premier du livre V du Code du travail relatives aux conseils de prud'hommes.</p> <p>.....</p>	<p>II. — L'article 118 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Les dispositions de l'article 96 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée sont prorogées jusqu'à l'entrée en vigueur du ou des décrets prévus à l'article 4 de la présente loi. Le montant de la dotation spéciale prévue à l'article 96 susmentionné est égal respectivement pour 1983, 1984 et 1985 au montant des dépenses constatées dans les comptes administratifs de l'exercice 1982, 1983 et 1984 des collectivités concernées. Elle inclut aussi les dépenses supportées par les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin pour assurer le logement des conseils de prud'hommes créés par la loi n° 82-372 du 6 mai 1982 portant modification de certaines dispositions du titre premier du livre V du Code du travail relatives aux conseils de prud'hommes. »</p>	<p>II. — Sans modification.</p>	
<p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.</p>		<p>Art. 23 bis (nouveau)</p>	<p>Art. 23 bis.</p>
<p><i>Art. 7.</i> — Dans le cas où le budget de la commune n'a pas été adopté avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il s'applique, le maire est en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget, de mettre en recouvrement les recettes et d'engager les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.</p>		<p>Après le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, est inséré l'alinéa suivant :</p>	<p>Conforme.</p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des conseils municipaux, le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'Etat dans le département s'écarte des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

.....

**Art. 8.** — Le budget de la commune est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement voïées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélevement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en

« A compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au règlement du budget de la commune par le représentant de l'Etat, le conseil municipal ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours. »

**Art. 23 ter (nouveau).**

Après le dernier alinéa de l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est inséré l'alinéa suivant :

**Art. 23 ter.**

Conforme.

Texte en vigueur

capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Lorsque le budget d'une commune n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue à l'article 2, le constate et propose à la commune, dans un délai de trente jours à compter de sa saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande au conseil municipal une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération du conseil municipal, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes.

Si le conseil municipal n'a pas délibéré dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Texte du projet de loi

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

« A compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de la procédure, le conseil municipal ne peut délibérer en matière budgétaire, sauf pour la dé-

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 9.</i> — L'arrêté de comptes communaux est constitué par le vote du conseil municipal sur le compte administratif présenté par le maire après transmission, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la commune. Le vote du conseil municipal arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année suivant l'exercice.</p>		<p>libération prévue au troisième alinéa du présent article et pour l'application de l'article 9. »</p>	
		<p><i>Art. 23 quater</i> (nouveau).</p>	<p><i>Art. 23 quater.</i></p>
		<p>Après le premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est inséré l'alinéa suivant :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
		<p>« <i>En cas de scrutin secret,</i> le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. »</p>	<p>« Le compte administratif...</p>
		<p><i>Art. 23 quinquies</i> (nouveau).</p>	<p>... adoption. »</p>
<p><i>Art. 51.</i> — Les dispositions des articles 7, 8 et 13 de la présente loi sont applicables au budget du département.</p>		<p>Après le deuxième alinéa de l'article 51 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, est inséré l'alinéa suivant :</p>	<p><i>Art. 23 quinquies.</i></p>
<p>L'arrêté des comptes départementaux est constitué par le vote du conseil général sur le compte administratif présenté par le président du conseil général après transmission, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable du département. Le vote du conseil général arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année suivant l'exercice.</p>			<p>Alinéa sans modification.</p>

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

—

Propositions  
de la Commission

—

« En cas de scrutin secret,  
le compte administratif est  
arrêté si une majorité des  
voix ne s'est pas dégagée  
contre son adoption. »

« Le compte administratif...

... adoption. »

Art. 24.

Des décrets en Conseil  
d'Etat précisent, en tant que  
de besoin, les modalités d'ap-  
plication de la présente loi.

Art. 24.

Sans modification.

Art. 24.

Conforme.