

N° 329

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 mai 1990.

RAPPORT

FAIT

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 AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif à la participation des communes au financement des collèges,

Par M. Lucien LANIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Roman, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e légis) : Première lecture : 1008, 1089 et T.A. 237.

Deuxième lecture : 1282, 1333 et T.A. 289.

Sénat : Première lecture : 165, 214, 215 et T.A. 84 (1989-1990).

Deuxième lecture : 310 (1989-1990).

Communes.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
EXAMEN DES ARTICLES	5
. Article premier (Art. 15 de la loi du 22 juillet 1983) <i>Extinction de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement</i>	5
. Article 3 (Art. 15-3 de la loi du 22 juillet 1983) <i>Extinction de la participation des communes aux dépenses d'investissement - Rapport au Gouvernement</i>	6
. Article 4 nouveau (Art. 15 - 4 bis de la loi du 22 juillet 1983) <i>Transfert de plein droit aux départements de la propriété des bâtiments des collèges</i>	9
TABLEAU COMPARATIF	11

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa séance du 21 mai dernier, l'Assemblée nationale a adopté, en deuxième lecture, le projet de loi relatif à la participation des communes au financement des collèges en ne retenant qu'une partie des modifications apportées par le Sénat en première lecture.

C'est ainsi qu'elle a adopté, sans modification, l'article 2 relatif aux modalités de versement de la participation communale aux dépenses d'investissement des collèges, dans le texte du Sénat qui permet aux communes et à leurs groupements d'être associés au choix entre les deux modes de versement des participations communales et qui précise qu'en aucun cas la commune ou le groupement chargé, le cas échéant, de la collecte ne peut être tenu de faire l'avance des contributions des autres communes.

L'Assemblée nationale a en outre retenu les aménagements de calendrier qui devraient permettre de respecter le butoir du 1er octobre 1990 pour la délibération par laquelle les conseils généraux fixeront le calendrier d'extinction de la participation communale aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges et le rythme de décroissance de cette participation.

L'Assemblée nationale a, en revanche, rétabli son texte de première lecture, concernant le rythme de décroissance de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement (article premier) et d'investissement (art. 3) des collèges et a ainsi écarté l'élément de souplesse supplémentaire que le Sénat avait souhaité apporter, à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, en prévoyant que la délibération du conseil général fixerait «le cas échéant» seulement, ce rythme de décroissance. Elle a de même

réintroduit l'alinéa précisant que la participation communale pourrait être supprimée dès le 1er janvier 1990, comme l'avait d'ailleurs prévu votre commission des lois, mais à un autre endroit du texte.

S'écartant plus fondamentalement de la position du Sénat, elle a, en outre, supprimé les dispositions relatives au rapport demandé au Gouvernement sur l'état du patrimoine transféré aux départements et sur les perspectives d'harmonisation des conditions dans lesquelles les collectivités locales apportent leur aide au financement des établissements d'enseignement privé sous contrat et des établissements de l'enseignement public.

Elle n'a pas davantage souhaité conserver l'article 4 (nouveau) introduit au Sénat lors de la première lecture et prévoyant le transfert aux départements de la propriété des bâtiments des collèges, dès cessation de la participation communale.

La deuxième lecture du projet de loi devrait permettre de poursuivre le rapprochement entre les points de vue des deux assemblées.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(Article 15 de la loi du 22 juillet 1983)

Extinction de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement

Cet article organise les conditions dans lesquelles la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges devra décroître, pour s'éteindre, au plus tard le 31 décembre 1994.

En première lecture, le Sénat -après l'Assemblée nationale, qui avait déjà procédé à un premier report de date-, a eu le souci de reporter à une date réaliste, soit le 1er octobre 1990, la date butoir avant laquelle les conseils généraux devront fixer la date de suppression de la participation, ainsi que le rythme de sa décroissance.

L'Assemblée nationale a, en seconde lecture, confirmé le principe du report de cette date limite, au 1er octobre 1990, et a adopté, en outre, les modifications de forme de votre commission des Lois.

Elle n'a, en revanche, pas suivi le Sénat sur deux points.

Elle a rétabli le dernier alinéa de l'article premier qui affirme la possibilité pour les départements de décider de supprimer la participation communale dès l'exercice 1990.

L'Assemblée nationale est revenue sur l'assouplissement que le Sénat, sur proposition de sa commission des affaires culturelles saisie pour avis, avait introduit, en vue de permettre que les conseils généraux ne fixent le rythme de décroissance de la participation communale que «*le cas échéant*».

On rappellera que le Gouvernement s'était opposé à cette adjonction, de crainte que cette formule ne rende possible soit la suppression du rythme progressif de décroissance, soit, a contrario, une nouvelle progression de la participation des communes avant la date d'extinction, ce qui irait à l'encontre du but poursuivi.

Votre commission des lois vous propose de suivre l'Assemblée nationale dans son souci de clarification, tant en ce qui concerne le premier que le second de ces points ; c'est pourquoi, elle a adopté l'article premier sans modification.

Article 3

(Art. 15-3 de la loi du 22 juillet 1983)

*Extinction de la participation des communes
aux dépenses d'investissement -*

Rapport au Gouvernement

Cet article homothétique de l'article premier tend à fixer les modalités selon lesquelles les départements doivent fixer le rythme d'extinction et la date de cessation de la participation communale aux dépenses d'investissement des collèges et le rythme de leur décroissance.

A l'initiative de votre commission des lois, le Sénat a, en première lecture, complété cet article en vue de faire établir par le Gouvernement un bilan du transfert de compétences pour les collèges, à l'instar de ce que prévoit l'article 98 de la loi de finances pour 1987 pour les lycées.

Le Sénat a, en effet, considéré que cette demande de rapport serait l'occasion, pour le Gouvernement, de relancer les travaux d'évaluation actuellement en souffrance et permettrait de mieux appréhender le montant des charges passées et futures afférentes aux collèges, d'une part, aux lycées, d'autre part.

Cette disposition a permis également d'introduire un second débat sur le devenir de la participation des collectivités locales aux dépenses des établissements d'enseignement privé du second degré.

Il convient en effet de rappeler que par deux décisions du 6 avril 1990, le Conseil d'Etat a entendu faire une application restrictive de l'article 69 de la loi du 15 mars 1850, dite loi Falloux, aux termes duquel "les établissements libres (du second degré) peuvent obtenir des communes, des départements ou de l'Etat un local et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement». Sur ce fondement, le juge administratif (CE, 6 avril 1990, département d'Ile-et-Villaine) a considéré que les collectivités locales pouvaient certes mettre à la disposition des établissements privés sous contrat "un local existant", mais qu'elles ne pouvaient «leur accorder des subventions (que) dans la limite du dixième des dépenses autres que les catégories de dépenses couvertes par les fonds publics versés au titre du contrat d'association».

Dans la deuxième décision rendue le même jour (CE. 6 avril 1990, ville de Paris), le Conseil d'Etat rappelle, en outre, que ni les dispositions de la loi Falloux, ni celles de la loi du 31 décembre 1959, ne font obstacle à ce que les collectivités locales fassent bénéficier les établissements d'enseignement privé de la faculté qu'ils tiennent de l'article 6 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, d'accorder des garanties d'emprunts.

On se doit de souligner que cette jurisprudence qui, tout en en restreignant le champ, s'appuie sur une loi de 1850 qui n'est plus adaptée au temps présent, ne clarifie pas totalement le régime des aides des collectivités locales à l'enseignement secondaire privé. La situation est d'ailleurs très variable selon les niveaux d'enseignement et le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'est pas inspirée par une logique claire.

- Ainsi, les collectivités locales peuvent subventionner sans limite les investissements des établissements d'enseignement technique privé du second degré, dans la mesure où la loi du 25 juillet 1919 relative à ces établissements ne les interdit pas.

- De même, selon les lois du 12 juillet 1975 et du 18 mars 1980, les subventions des collectivités locales à l'enseignement supérieur privé ne sont pas interdites.

- En revanche, les aides aux établissements privés du premier degré sont considérées comme interdites sur le fondement d'une interprétation jurisprudentielle de l'article 2 de la loi du 30 octobre 1886 qui a supprimé les écoles privées financées par les communes.

Le caractère hétérogène de l'ensemble de ces dispositions appelle une remise en ordre, qui doit tenir compte de la nécessité d'assurer un équilibre entre l'enseignement public et l'enseignement privé, dans le respect du principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement.

Il convient d'ailleurs de relever la disparité de traitement peu justifiée entre les possibilités d'aide reconnues aux collectivités locales dans le domaine de l'enseignement -qui est pourtant une priorité nationale- et celles qu'elles tiennent des lois de décentralisation, pour intervenir en matière économique en direction des entreprises privées quel que soit leur objet.

*

* *

Telle a été, semble-t-il, l'analyse partagée par M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur du présent projet de loi à l'Assemblée nationale (cf. rapport AN n° 1333). Mais il n'a pas été suivi par l'Assemblée nationale qui a supprimé les dispositions de l'article 3 relatives au rapport sur l'état du parc et sur les perspectives d'harmonisation des aides des collectivités locales de l'enseignement privé sous contrat avec celles applicables aux établissements similaires de l'enseignement public.

Votre commission des lois, qui est animée de longue date du souci d'établir la parité du régime des aides à l'enseignement public et à l'enseignement privé, ne peut que réaffirmer son soutien aux dispositions introduites au Sénat en première lecture sur amendement de Mme Missoffe.

Votre commission a donc adopté sans modification la première partie de l'article 3 qui reprend pour l'investissement des dispositions symétriques de celles figurant dans l'article premier pour le fonctionnement.

Elle a, en revanche, rétabli le texte de première lecture du Sénat, concernant la deuxième partie de l'article 3 relative au rapport

sur l'état du parc et aux perspectives d'harmonisation des régimes d'aide des collectivités locales à l'enseignement public et à l'enseignement privé.

Article 4 nouveau

(Article 15 - 4 bis de la loi du 22 juillet 1983)

Transfert de plein droit aux départements de la propriété des bâtiments des collèges

Cet article additionnel qui résulte d'un amendement présenté au Sénat en première lecture par M. Paul Girod, tend à assurer le transfert de plein droit au département de la propriété des bâtiments d'un collège, lorsque disparaît toute participation obligatoire ou volontaire de la commune ou du groupement propriétaire de ce collège aux dépenses d'investissement.

Le Gouvernement s'est opposé à cet article additionnel au motif qu'il n'avait été précédé d'aucune concertation avec les parties concernées et qu'en outre, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 (article 14-1, paragraphe V) ouvre déjà la possibilité de transférer au département la propriété des biens mis à disposition, ce transfert intervenant par accord entre le département et la collectivité propriétaire.

L'Assemblée nationale, suivant sa commission des lois, a supprimé cet article en considérant que cette nouvelle disposition établissait un mécanisme automatique de transfert de propriété du seul fait de l'extinction de la participation communale, obligatoire ou volontaire.

L'Assemblée nationale s'est en outre interrogée (cf. rapport AN n° 1333 de M. Tenaillon p. 14) sur la solution qui serait apportée au problème des communes continuant à supporter les frais financiers afférents aux investissements effectués dans les bâtiments dont elles auraient perdu la propriété.

Votre commission des lois estime que ces différentes interrogations appellent une attitude prudente et qu'il y a lieu, dans un premier temps, de faire application, comme l'a suggéré le Gouvernement, du mécanisme de mise à disposition des biens, prévu par l'article 14-1 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée.

C'est pourquoi, elle a adopté la suppression conforme de cet article.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous a présentés, votre commission des Lois vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
Article premier.	Article premier.	Article premier.
L'article 15 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :	L'article ...	Sans modification
A compter de l'exercice 1990, la participation obligatoire des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges, prévue au deuxième alinéa (1°) du présent article, peut être perçue par les départements dans les conditions ci-après et ce jusqu'à une date qui ne peut être postérieure au 31 décembre 1994.	...par cinq alinéas ainsi rédigés :	
"Le conseil général fixe avant le 1er octobre 1990 :	Alinéa sans modification	
"1° la date à laquelle le département cesse de percevoir une participation communale aux dépenses de fonctionnement des collèges ;	Alinéa sans modification	
"2° le cas échéant, le rythme de décroissance de cette participation jusqu'à la date de suppression de celle-ci, en prenant pour référence le taux de la contribution des communes fixée pour l'année 1989."	"1° sans modification	
	"2° le rythme...	
	...1989.	
	"Il peut décider de supprimer, dès l'exercice 1990, la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges."	

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
	Art. 2. Conforme.....	
Art. 3. L'article 15-3 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée est ainsi rédigé :	Art. 3. Alinéa sans modification	Art. 3. Alinéa sans modification
"Art. 15-3. — A compter de l'exercice 1990, la participation obligatoire des communes aux dépenses nouvelles d'investissement des collèges, prévue à l'article 15-1 de la présente loi, peut être perçue par les départements dans les conditions ci-après et ce jusqu'à une date qui ne peut être postérieure au 31 décembre 1999.	"Art. 15-3. — Alinéa sans modification	"Art. 15-3. — Alinéa sans modification
"Le conseil général fixe avant le 1 ^{er} octobre 1990 :	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
"1° la date à laquelle le département cesse de percevoir une participation communale aux dépenses d'investissement des collèges ;	"1° sans modification	"1° sans modification
"2° le cas échéant, le rythme de décroissance de cette participation jusqu'à la date de suppression de celle-ci, en prenant pour référence le taux de la contribution des communes fixée pour l'année 1989.	"2° le rythme... ...1989.	"2° sans modification
	"Il peut décider de supprimer dès l'exercice 1990 la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges".	Alinéa sans modification

Texte adopté par le Sénat en première lecture

"A l'ouverture de la première session ordinaire de 1991-1992, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances qui appréciera pour chaque département l'évolution des charges résultant des transferts de compétences en matière d'établissements publics et privés de l'enseignement secondaire du premier cycle, compte tenu des dotations générales de décentralisation et des dotations départementales d'équipement des collèges attribuées par l'Etat. A cet effet, il retracera la liste et le montant des dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert de compétences et l'évolution depuis la date de ce transfert du montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges ainsi que le montant de la participation des communes à ces dépenses.

"Ce rapport appréciera également l'état du patrimoine transféré aux départements. Il comportera enfin une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements ainsi que du montant des investissements et des équipements nécessaires pour leur rénovation ou leur extension, compte tenu des perspectives démographiques de chaque département.

"Ce rapport prévoit, enfin, l'harmonisation des possibilités des collectivités locales en matière de financement des établissements d'enseignement privé sous contrat et d'enseignement public."

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Propositions de la commission

"A l'ouverture de la première session ordinaire de 1991-1992, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances, qui appréciera pour chaque département l'évolution des charges résultant des transferts de compétences en matière d'établissements publics et privés de l'enseignement secondaire du premier cycle, compte tenu des dotations générales de décentralisation et des dotations départementales d'équipement des collèges attribuées par l'Etat. A cet effet, il retracera la liste et le montant des dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert de compétences et l'évolution depuis la date de ce transfert du montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges ainsi que le montant de la participation des communes à ces dépenses.

"Ce rapport appréciera l'état du patrimoine transféré aux départements et comportera une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements ainsi que du montant des investissements et des équipements nécessaires pour leur rénovation ou leur extension, compte tenu des perspectives démographiques de chaque département.

"Ce rapport devra prévoir également les conditions d'harmonisation des régimes d'aide financière des collectivités locales aux établissements d'enseignement public et aux établissements d'enseignement privé sous contrat".

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Art. 4 (nouveau).

Il est inséré, dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée, un article 15-4 bis ainsi rédigé :

"Art. 15-4 bis. - A compter de l'extinction de toute participation directe obligatoire ou volontaire d'une commune ou d'un groupement propriétaire aux dépenses d'investissement d'un collège, la propriété des bâtiments et de leurs dépendances est transférée de plein droit au département.

"Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions dans lesquelles est opéré le transfert de propriété pour les bâtiments compris dans un ensemble affecté à plusieurs niveaux d'enseignement."

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Art. 4.

Supprimé.

Propositions de la commission

Art. 4.

Maintien de la suppression