Circulaire du *19 septembre 1985*

(Intérieur et Décentralisation : Collectivités locales)

Texte adressé aux commissaires de la République de région et de département.

Mise en œuvre du transfert de compétence en matière d'enseignement public. Conséquences en matière de coopération intercommunale du transfert de compétences des établissements d'enseignement du second degré.

Référence : section 2 du titre II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée.

Dans le cadre de la nouvelle répartition de compétences en matière d'enseignement public prévue par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, les départements et les régions se voient reconnaître la responsabilité des opérations d'investissements et du fonctionnement respectivement pour les collèges et les lycées, les établissements d'éducation spéciale, les établissements agricoles visés à l'article L 815-1 du Code rural et les écoles de formation maritime et aquacole.

Or, jusqu'alors, certaines de ces attributions étaient assurées par les communes.

Celles-ci, outre leur responsabilité en matière d'opérations d'investissement, étaient en effet appelées à participer aux dépenses des collèges et des lycées ou établissements de même niveau dans les conditions suivantes :

La commune propriétaire supportait en tant que maître d'ouvrage la part des dépenses d'investissement non subventionnée par l'Etat et la part des dépenses de fonctionnement non prise en charge par l'Etat, en particulier dans le cadre des conventions de nationalisation ;

S'agissant des collèges, ces dépenses étaient ensuite, sauf accord contraire, réparties obligatoirement entre les communes envoyant des élèves dans l'établissement, en vertu des dispositions de la loi du 31 décembre 1970 actuellement codifiées à l'article L 221-4 du Code des communes.

Pour l'exercice des attributions incombant ainsi aux communes, de nombreux groupements de communes ont été constitués, en particulier pour la réalisation d'opérations d'investissement et la prise en charge des dépenses de fonctionnement des collèges.

Les mécanismes de répartition intercommunale des charges instituées par la loi du 31 décembre 1970 y ont largement contribué puisque, en application de chaque collège sont réparties entre les collectivités intéressées soit par accord amiable ou constitution d'un syndicat intercommunal, soit, à défaut d'accord, selon les dispositions réglementaires codifiées aux articles R 221-1 à R 221-9 du Code des communes. En ce dernier cas, la répartition des charges se fait entre les communes envoyant plus de cinq élèves dans l'établissement concerné, pour 60 % au prorata du nombre d'élèves domiciliés sur le territoire de la commune et pour 40 % au prorata de la valeur du centime.

Dans la plupart des cas, les communes concernées ont préféré recourir à une répartition intercommunale de ces charges librement consentie soit dans le cadre d'une convention, soit dans le cadre d'un groupement de communes.

En vertu de la nouvelle répartition de compétences en matière de collèges et de lycées, à compter du 1er janvier 1986, la commune ne sera plus la collectivité locale compétente pour ces établissements, la collectivité de rattachement étant désormais le département ou la région. Cependant, la loi a prévu l'intervention des communes dans différentes situations particulières, et notamment dans les cas suivants : en matière de planification scolaire ; pour la répartition des contributions mises à la charge des communes pour les collèges ; en cas d'appel de telle ou telle responsabilité dévolue au département ou à la région.

La question se pose de savoir quelles sont les incidences de cette nouvelle répartition de compétences pour les établissements de coopération intercommunale, et notamment ceux existant à la date du transfert de compétences.

La présente circulaire a pour objet, après avoir indiqué les principaux domaines où la coopération intercommunale est susceptible de s'exercer après le transfert de compétences des établissements du second degré, de décrire les règles générales applicables à la coopération intercommunale en ce domaine.

1. PRINCIPAUX DOMAINES OÙ LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE EST SUSCEPTIBLE DE S'EXERCER APRÈS LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES RELATIF AUX COLLÈGES, AUX LYCÉES ET AUX ÉTABLISSEMENTS ASSIMILÉS

Tout en transférant la responsabilité des collèges et des lycées respectivement au département et à la région, la loi du 22 juillet 1983 a prévu, dans différents cas particuliers, l'intervention des communes, voire expressément celle de leurs groupements.

Compte tenu de ces dispositions, la coopération intercommunale est susceptible de s'exercer, notamment dans les domaines suivants, après le transfert de compétences :

1.1. *En matière de planification scolaire*

En application du paragraphe III de l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983, le programme prévisionnel des investissements des collèges établi par le département doit recueillir l'accord de la commune ou du groupement de communes concerné par les projets situés sur leur territoire. De même, le programme prévisionnel des investissements des lycées établi par la région doit avoir l'accord des « collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire ».

Ainsi que le précise la circulaire du 18 juin 1985 relative à la planification scolaire lorsque existe un groupement de communes compétent, il convient au groupement de communes de donner son accord sur ces documents de planification scolaire.

1.2. *En cas d'appel de responsabilité*

La loi du 22 juillet 1983 fixe les cas et conditions dans lesquels la collectivité locale propriétaire pour les établissements existants à la date du transfert de compétences (' VII *bis* de l'art.14) et la commune siège pour les établissements nouveaux (VII *ter* de l'art.14) peuvent se voir confier la responsabilité d'une opération d'investissement et, conjointement ou séparément, celle du fonctionnement d'un collège ou d'un lycée ou établissement assimilé.

Ces dispositions prévoient expressément que l'appel de responsabilité puisse être exercé par le groupement compétent au lieu et place selon le cas de la collectivité locale propriétaire ou de la commune siège (cf. la circulaire du 4 septembre 1985 commentant les dispositions applicables en matière d'appel de responsabilité).

1.3. *En matière de participation des communes aux dépenses des collèges*

Compte tenu des situations existantes, la suppression de toute participation des communes aux dépenses des collèges aurait conduit à opérer un transfert des charges au détriment des départements. Le législateur a donc décidé (art.15 à 15-4 de la loi du 22 juillet 1983) de maintenir un système provisoire de participation des communes applicable jusqu'au 1er janvier 1990 et qui devra être revu avant cette date conformément aux dispositions de l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983.

En conséquence, pendant cette période, les communes qui enverront un ou plusieurs élèves dans un collège du département participeront aux dépenses des collèges dans les conditions suivantes :

Dans le cadre du mécanisme de contingent départemental pour les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collèges du département ;

Aux dépenses d'investissement du collège dans lequel elles envoient des élèves.

Ainsi que le prévoit expressément la loi, dans les deux cas, si un groupement de communes existe, c'est ce dernier qui fournit une participation financière. Celui-ci participe, au lieu et place des communes membres, selon des modalités précisées par décret.

Pour les dépenses de fonctionnement, le groupement de communes participe dans le cadre du contingent départemental, au lieu et place des communes membres, aux dépenses de fonctionnement des collèges du département.

La somme ainsi mise à la charge du groupement est ensuite répartie entre les communes membres en fonction des dispositions statutaires de ce groupement.

Pour les dépenses d'investissement, s'il existe un groupement compétent au lieu et place de la commune propriétaire pour un établissement existant, au lieu et place de la commune siège pour un établissement créé après le transfert de compétences, ce groupement passe la convention avec le département prévue par l'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983 pour déterminer le montant global des dépenses mises à la charge des communes.

La répartition intercommunale des dépenses ainsi mises à la charge des communes se fait pour les communes membres du groupement selon les règles statutaires de ce groupement.

1.4. *En matière d'administration des collèges et des lycées*

L'article 15-6 de la loi du 22 juillet 1983, qui fixe la composition du conseil d'administration des nouveaux établissements publics locaux que vont devenir les collèges et les lycées, prévoit que le conseil d'administration comprend un représentant du groupement de communes s'il existe.

1.5. *Pour les établissements, propriété d'une collectivité locale, existants à la date du transfert de compétences*

La loi du 22 juillet 1983 prévoit deux dispositions intéressant la coopération intercommunale.

Le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 14-1 et l'article 14-2 prévoient que les opérations en cours à la date du transfert de compétences sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées.

Il s'ensuit que si un groupement de communes assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération ou a été constitué pour en répartir les charges entre les communes concernées, ce groupement demeure compétent.

Le paragraphe VII de l'article 14-1 et l'article 14-2 prévoient que lorsqu'un groupement des collectivités locales a reçu compétence au lieu et place de la collectivité propriétaire, le groupement exerce les prérogatives prévues par cet article.

Il s'ensuit en particulier que si un groupement de communes a été institué, il conserve, au lieu et place de la collectivité propriétaire, la charge du remboursement des emprunts contractés avant le transfert de compétences, au titre des biens mis à disposition.

Telles sont les principales hypothèses où la coopération intercommunale est susceptible de s'exercer après le transfert de compétences des collèges et des lycées aux départements et aux régions.

2. RÈGLES APPLICABLES A LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE EN MATIÈRE DE COLLÈGES ET DE LYCÉES

D'une façon générale, la coopération intercommunale se fera dans le respect des dispositions de droit commun de la coopération intercommunale, mention devant être faite, d'une part, de certaines règles particulières prévues par la loi du 22 juillet 1983 et, d'autre part, du cas particulier des communautés urbaines.

2.1 *Application des dispositions de droit commun de la coopération intercommunale*

Le groupement de communes doit avoir reçu compétence au lieu et place des communes membres. En ce cas, il se substitue purement et simplement aux communes, et lors du transfert de compétences aucune formalité particulière n'est nécessaire.

2.1.1 Compétence du groupement de communes.

Pour exercer après le transfert de compétences les compétences communales mentionnées ci-dessus ou l'une de ces compétences, le groupement de communes doit être compétent au lieu et place des communes.

Ceci implique que de par ses statuts le groupement se soit effectivement vu transférer en tout ou partie les compétences exercées par les communes avant le transfert de compétences en matière de collèges ou de lycées soit pour l'ensemble des établissements situés sur le territoire des communes membres, soit pour un établissement donné.

Ainsi un groupement de communes, qui, avant le transfert de compétences, aurait été compétent au lieu et place des communes membres pour la construction et la gestion des collèges situés sur le territoire des communes membres, le sera au lieu et place des communes membres pour l'exercice des différentes compétences communales mentionnées ci-dessus.

En revanche, un groupement de communes, qui, avant le transfert de compétences, n'aurait reçu compétence que pour le fonctionnement d'un collège donné, ne sera compétent après le transfert de compétences que pour faire le cas échéant appel de responsabilité pour le fonctionnement de ce collège, pour participer aux dépenses de fonctionnement du collège dans le cadre du contingent départemental et pour participer aux délibérations du conseil d'administration de l'établissement.

2.1.2 Substitution du groupement de communes aux communes membres.

Lorsqu'un groupement de communes est compétent, il se substitue purement et simplement aux communes membres qui n'ont plus compétence pour exercer la moindre attribution dans le domaine considéré (Conseil d'Etat, commune de Saint-Vallier, 16 octobre 1970, p. 538).

2.1.3 Absence de formalités particulières lors du transfert de compétences.

L'article 6 de la loi n^{o} 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée prévoit que « lorsqu'un groupement de collectivités territoriales exerce des attributions dans un domaine faisant l'objet d'un transfert de compétences, celui-ci s'opère au profit de cet organisme sur décision de l'organe délibérant ».

Dans le cas particulier du transfert de compétences en matière d'enseignement, ces dispositions n'ont cependant pas lieu de s'appliquer : le transfert de compétences pour les établissements du second degré s'opère non pas au profit des communes mais s'opère de l'Etat au profit du département ou de la région.

En conséquence, pour que les groupements de communes exercent après le transfert de compétences et dans la limite de leur propre compétence statutaire, les compétences prévues ci-dessus, aucune délibération du groupement n'est nécessaire, sauf naturellement le cas où il apparaîtrait nécessaire à cette occasion d'adapter telle ou telle disposition des statuts du groupement.

2.2 *Dérogation à la règle d'absence de compétence concurrente d'un groupement de communes et des communes membres*

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, dès lors qu'existe un groupement compétent les communes ne le sont plus pour exercer la compétence dévolue à celui-ci.

La loi du 22 juillet 1983 déroge toutefois sur ce point au droit commun de la coopération intercommunale dans le cas de la représentation des communes et de leurs groupements au conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement.

Ainsi que le prévoit l'article 15-6 de la loi et que le précise le décret n° 85-924 du 30 août 1985 la représentation du groupement de communes compétent n'exclut pas celle de la commune siège de l'établissement.

2.3 *Cas particulier des communautés urbaines*

En application du 6° de l'article L 165-7 du Code des communes, les communautés urbaines sont compétentes en matière de « lycées et collèges ».

Il s'ensuit que les communes membres d'une communauté urbaine n'ont aucune compétence en ce qui concerne les collèges et les lycées et que les différentes compétences pouvant incomber aux communes et mentionnées au I de la présente circulaire sont de plein droit exercées par la communauté urbaine, au lieu et place des communes membres.

Toutefois, même en ce cas, la commune siège de l'établissement est représentée au conseil d'administration de l'établissement, ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe 22 ci-dessus.

Après le transfert de compétences, y compris pour les établissements créés après cette date, la coopération entre communes sera loin de perdre tout intérêt, ainsi qu'il résulte des indications données ci-dessus : s'agissant des collèges et des lycées, elle pourra s'exercer en matière de planification scolaire, en cas d'appel de responsabilité et en matière d'administration des collèges et des lycées ; en outre, s'agissant des collèges, la coopération intercommunale pourra permettre d'assurer la répartition des dépenses mises à la charge des communes.

Compte tenu de ces perspectives de coopération intercommunale, il peut s'avérer nécessaire, dans certains cas, de revoir la définition des attributions dévolues au groupement de communes en cause : les éventuelles modifications devront se faire selon les procédures et règles de majorité prévues par l'article L 163-17 du Code des communes, s'il s'agit d'un syndicat de communes, par l'article L 164-7 du Code des communes, s'il s'agit d'un district.

Dans le cas où la dissolution du groupement s'avèrerait être la seule solution opportune, il y aura lieu d'appliquer l'article L 163-18 du Code des communes pour les syndicats de communes et l'article L 164-9 du Code des communes pour les districts.

Il convient cependant de préciser que l'intervention du transfert de compétences au département et à la région au 1er janvier 1986 ne pourra être assimilée à l'expiration de la durée ou à l'achèvement de l'opération pour lequel le groupement a été constitué au sens des articles L 163-18 et L 164-9 du Code des communes. Les procédures de dissolution prévues en cette dernière hypothèse ne seront pas applicables et seules pourront être appliquées les autres procédures de dissolution prévues par les articles L 163-18 et L 164-9 du Code des communes.

Dans le cas où, au contraire, il s'avérerait opportun de créer un groupement de communes, ou d'étendre à ces nouveaux domaines les attributions d'un groupement préexistant, cette création ou cette extension se fera dans les conditions prévues par les articles L 163-1 ou L 163-17 du Code des communes pour un syndicat de communes, et par les articles L 164-1 ou L 164-7 du Code des communes pour un district.

Vous voudrez bien porter la présente circulaire à la connaissance des maires du département ainsi qu'à celle des présidents des groupements de communes concernés.

Il conviendra d'appeler leur attention sur la nécessité d'éviter toute décision hâtive en matière de coopération intercommunale, ce qui pourrait ensuite entraver les modalités d'intervention des communes à l'égard des établissements faisant l'objet du transfert de compétences. Les décisions qui s'avéreraient nécessaires pourront tout aussi bien être prises avant le 1er janvier 1986 qu'après, et notamment après quelques mois de mise en œuvre effective de la nouvelle répartition de compétences en ce domaine.

Les difficultés éventuelles d'application de la présente circulaire devront être signalées sous le timbre de la direction générale des collectivités locales, sous-direction des compétences et des institutions locales.

(*JO* du 2 octobre 1985 et *BO spécial* n° 4 du 20 mars 1986.)

SIGNALE : Certaines références à des lois, règlements ou instructions contenues dans le présent texte sont susceptibles d'avoir été abrogées et, le cas échéant remplacées, par des références nouvelles (codes, lois, règlements ou instructions postérieurs).