

Document mis
en distribution
le 18 février 2004



N° 1435 – tome 1 – 3^{ème} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 février 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (N° 1218), *relatif* aux **responsabilités locales**.

PAR M. Marc-Philippe DAUBRESSE,

Député.

TOME I – 3^{ème} partie

EXPOSÉ GÉNÉRAL – AUDITION
EXAMEN DES ARTICLES

Voir les numéros :

Sénat : 4, 31, 32, 33, 34, 41 et T.A. 10 (2003-2004).

Assemblée nationale : 1218, 1423, 1432 et 1434.

SOMMAIRE

Pages

1^{ère} partie du rapport

INTRODUCTION

AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES, ET DE M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE DELEGUE AUX LIBERTES LOCALES, ET DISCUSSION GENERALE

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LE TOURISME ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

2^{ème} partie du rapport

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES, AUX FONDS STRUCTURELS ET À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

TITRE III LA SOLIDARITE ET LA SANTE

3^{ème} partie du rapport

TITRE IV L'ÉDUCATION ET LA CULTURE	7
Chapitre I ^{er} Les enseignements.....	8
Article additionnel avant l'article 60 Modification de l'intitulé du titre IV.....	9
Article 60 (art. L. 211-1 et L. 231-1 du code de l'éducation et L. 814-2 du code rural) Compétence de l'État en matière d'éducation.....	9
Après l'article 60	11
Article 61 (art. L. 239-1 [nouveau] du code de l'éducation) Conseil territorial de l'éducation nationale.....	11
Article 62 (art. L. 214-1 du code de l'éducation) Insertion des formations sanitaires et sociales dans le schéma prévisionnel des formations.....	12
Article 63 (art. L. 231-6, L. 234-1 à L. 234-3, L. 237-2, L. 335-8, L. 441-11 à L. 441-13 et L. 914-6 du code de l'éducation) Constitution de formations restreintes et modification des compétences du conseil académique de l'éducation nationale	14
Article 64 (art. L. 213-3 et L. 214-7 du code de l'éducation) Transfert aux collectivités territoriales de la propriété des biens immobiliers des collèges et lycées	18
Article 65 (art. L. 131-5, L. 131-6 et L. 212-7 du code de l'éducation) Compétence de la commune pour définir la sectorisation des écoles publiques – Déclaration en mairie de l'établissement fréquenté par les enfants d'âge scolaire	22

Article 66 (art. L. 213-1 et L. 213-12-1 [nouveau] du code de l'éducation) Compétence du département en matière de sectorisation des collèges publics.....	23
Après l'article 66	25
Article 67 (art. L. 211-8, L. 213-2, L. 213-2-1 [nouveau], L. 213-8, L. 214-6, L. 214-6-1 [nouveau], L. 214-10, L. 216-4, L. 421-23 et L. 442-9 du code de l'éducation et L. 811-7 du code rural) Transfert aux départements et aux régions du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées.....	25
Article additionnel après l'article 67 Désignation des représentants des conseils d'arrondissement dans les conseils d'écoles, dans les communes de Paris, Marseille et Lyon	34
Après l'article 67	34
Article 67 bis (nouveau) (section 3 [nouvelle] et art. L. 213-15 [nouveau] du chapitre III du titre I ^{er} du livre II du code de l'éducation, art. L. 541-1 et L. 541-2 et L. 542-2 du même code) Transfert aux départements de la responsabilité de la médecine scolaire.....	35
Article 68 Transfert aux départements et aux régions des établissements d'enseignement demeurés à la charge de l'État.....	38
Article 69 (art. L. 422-1, L. 422-2, L. 422-3 [nouveau] du code de l'éducation et art. L. 811-8 du code rural) Transformation de certains établissements d'enseignement du second degré en établissements publics locaux d'enseignement.....	39
Article 70 (art. L. 212-8 et L. 442-13-1 [nouveau] du code de l'éducation) Prise en charge des dépenses de fonctionnement des écoles publiques et privées par les établissements publics de coopération intercommunale.....	41
Article 70 bis (nouveau) (art. L. 213-11 du code de l'éducation) Consultation des départements en matière de transport scolaire.....	44
Article 70 ter (nouveau) (art. L. 216-11 [nouveau] du code de l'éducation) Création de groupements d'intérêt public dans le domaine éducatif et culturel	45
Article 71 (chapitre VII du titre V du livre VII et art. L. 757-1 du code de l'éducation) Transfert aux régions des écoles nationales de la marine marchande	47
Après l'article 71	48
Chapitre II Le patrimoine	48
Article 72 (art. L. 121-2 du code de l'urbanisme) Compétences en matière d'Inventaire général du patrimoine culturel – Extension du « porter à connaissance » en matière d'urbanisme aux études techniques relatives à l'Inventaire général du patrimoine culturel	49
Article 73 Transfert aux collectivités territoriales de la propriété de certains monuments et objets mobiliers historiques appartenant à l'État.....	53
Article 73 bis (nouveau) Expérimentation de prêt des œuvres du Musée du Louvre aux musées de France	56
Article 74 Transfert à titre expérimental de la gestion des crédits relatifs aux travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques – Compétence du département pour assurer la conservation du patrimoine rural non protégé	58
Chapitre III Les enseignements artistiques et le spectacle.....	64
Article 75 (art. L. 216-2 et L. 216-2-1 [nouveau] du code de l'éducation) Compétences des collectivités territoriales et de l'État à l'égard des établissements d'enseignement public de musique, de danse et d'art dramatique	64
Article 76 (chapitre IX du titre V du livre VII et art. L. 759-1 [nouveaux] du code de l'éducation) Compétences de l'État à l'égard des établissements d'enseignement supérieur de musique, de danse, du théâtre et des arts du cirque	68
Chapitre additionnel Le sport	69
Articles additionnels après l'article 76 Conférence régionale de développement du sport – Plan départemental et commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature – Mesures d'accompagnement nécessaires à la pratique sportive –	

Possibilité d'utilisation du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles – Pratique du sport pour les personnes rencontrant des difficultés sociales.....	69
TITRE V TRANSFERTS DE SERVICES ET GARANTIES INDIVIDUELLES DES AGENTS ...	70
Chapitre I ^{er} Mise à disposition et transfert des services et agents.....	70
Article 77 Transfert des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales.....	71
Article 78 Mises à disposition des personnels de l'État.....	78
Article 79 Adaptation des modalités de mise à disposition et de transfert des agents non titulaires de l'État susceptibles de bénéficier d'une mesure de titularisation	80
Chapitre II Situation individuelle des agents.....	82
Article 80 Droit d'option des fonctionnaires des services transférés.....	83
Article 81 Transfert des agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics	86
Article 82 Maintien du bénéfice des années accomplies en « service actif ».....	87
Chapitre III Mises à disposition au titre de l'expérimentation et des délégations de compétences ...	88
Article 83 Mise à disposition de services ou parties de services et de personnels au titre d'une expérimentation ou d'une délégation de compétences.....	88
Chapitre IV Dispositions diverses	90
Article 84 Constitution d'une commission commune.....	90
Article 85 Consultation des comités techniques paritaires.....	91
Article 86 (art. 39 et 79 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) Clarification de dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.....	91
Article 87 Applicabilité du dispositif de mise à disposition et de transfert aux agents affectés dans des services transférés à la collectivité territoriale de Paris.....	93
TITRE VI COMPENSATION DES TRANSFERT DE COMPETENCES	93
Article 88 A Intégration de la commission consultative sur l'évaluation des charges au Comité des finances locales	93
Avant l'article 88	95
Article 88 Application des règles de droit commun pour la compensation financière des transferts de compétences à titre définitif entre l'État et les collectivités territoriales	95
Après l'article 88	101
Article 88 bis (art. L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales) Compensation de création ou d'extension de compétences	101
Article 88 ter (art. L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales) Bilan de la commission consultative sur l'évaluation des charges.....	102
Article additionnel après l'article 88 ter (art. L. 1321-3-1 du code général des collectivités territoriales).....	103
Après l'article 88 ter	103
Article 89 (art. L. 1614-8, L. 3334-16-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Modalités particulières de compensation de certains transferts de compétences	103
Après l'article 89	105
TITRE VII PARTICIPATION DES ELECTEURS AUX DECISIONS LOCALES ET EVALUATION DES POLITIQUES LOCALES.....	106
Chapitre premier Consultation des électeurs et fonctionnement des assemblées locales	106
Avant l'article 90	106

Article 90 (section II [nouvelle] du chapitre II du titre unique du livre premier de la première partie et art. L. 1112-15 à L. 1112-21 [nouveaux], art. L. 5211-49 et chapitre II du titre IV du livre premier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales) Consultation des électeurs des collectivités territoriales et des électeurs des communes membres des établissements publics de coopération intercommunale.....	106
Article additionnel après l'article 90 (art. L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales) Consultation des électeurs en cas de fusion de communes.....	113
Article 91 (art. L. 2121-10, L. 3121-19 et L. 4132-18 du code général des collectivités territoriales) Transmission dématérialisée des convocations, ordres du jour et documents d'information	114
Chapitre II Évaluation des politiques locales	114
Article 92 (art. L. 1111-8 [nouveau], titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales) Evaluation des politiques locales – Création d'un Conseil national des politiques publiques locales	114
Article 93 (art. L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales) Recueil des statistiques par l'État – Mise en place d'un système d'informations partagées	116
Après l'article 93	118

4ème partie du rapport

TITRE VIII MISSIONS ET ORGANISATION DE L'ÉTAT

TITRE IX DES COMMUNES ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

5ème partie du rapport

Chapitre V Dispositions relatives à l'intercommunalité..... **Erreur ! Signet non défini.**

TITRE X DISPOSITIONS FINALES..... **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

TITRE IV L'ÉDUCATION ET LA CULTURE

L'imbrication des responsabilités n'est pas bonne pour l'efficacité de l'action publique. Il convient de clarifier les compétences, en limitant le recours à la cogestion des politiques. Cette unification des compétences permettra au citoyen d'identifier le responsable. Le titre IV met en œuvre ce principe dans les domaines éducatif et culturel.

En matière d'enseignement (chapitre I^{er}), deux catégories de réforme sont proposées. La première regroupe les dispositions visant à mieux associer les collectivités territoriales aux questions éducatives, au sein d'un conseil territorial de l'éducation nationale créé au plan national à cet effet, au sein des conseils académiques et des établissements publics locaux d'enseignement et en matière de délimitation des secteurs scolaires, pour les écoles et les collèges. La seconde catégorie de mesures vise à favoriser une plus grande implication des collectivités territoriales dans la gestion des moyens, notamment humains, correspondant aux compétences immobilières déjà décentralisées depuis vingt ans.

En matière de patrimoine, le projet de loi organise la décentralisation de l'inventaire et ouvre la possibilité d'un transfert facultatif aux collectivités territoriales de la propriété des monuments historiques de l'État dont l'intérêt n'est pas national et de l'entretien de ceux qui n'appartiennent pas à l'État (chapitre II).

Enfin, les enseignements artistiques font l'objet d'une généralisation des initiatives prises par les collectivités territoriales en faveur des réseaux des écoles préparatoires à une formation professionnelle (chapitre III).

LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET DE CULTURE

Collectivité	Compétence
Régions	<ul style="list-style-type: none"> – Patrimoine immobilier des lycées (transfert de propriété) – Personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) des lycées – Responsabilité des écoles nationales de la marine marchande – Propriété de monuments historiques (à la demande de la région, au sein d'une liste établie par décret) – Gestion des crédits de travaux sur les monuments historiques (à titre expérimental) – Soutien financier aux communes pour l'enseignement artistique à caractère professionnel
Départements	<ul style="list-style-type: none"> – Patrimoine immobilier des collèges (transfert de propriété) – Personnels TOS des collèges – Médecins scolaires – Définition de la sectorisation des collèges – Propriété de monuments historiques (à la demande du département, au sein d'une liste établie par décret) – Gestion des crédits de travaux sur les monuments historiques (à titre expérimental) – Schéma départemental d'enseignement artistique

Communes et groupements	<ul style="list-style-type: none">– Propriété de monuments historiques (à la demande de la commune ou du groupement, au sein d'une liste établie par décret)– Enseignement artistique
-------------------------	---

CHAPITRE I^{er}

Les enseignements

L'enseignement est d'ores et déjà une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Les communes sont chargées des écoles maternelles et primaires depuis la fin du XIX^e siècle (1882-1886). Les départements et les régions sont compétents pour la construction, l'entretien et l'équipement, respectivement des collèges et des lycées depuis le 1^{er} janvier 1986. C'est d'ailleurs par ce biais que les régions se sont affirmées en tant que collectivités territoriales. Depuis 1990, l'enseignement supérieur est lui-même légalement investi par les collectivités territoriales : la loi du 4 juillet 1990 donne à l'État la possibilité de confier aux collectivités territoriales la maîtrise d'ouvrage de construction ou d'extension d'établissements d'enseignement supérieur ⁽¹⁾ ; la loi du 22 janvier 2002 confie à la collectivité territoriale de Corse les compétences de construction, d'équipement et d'entretien des instituts universitaires de formation des maîtres ⁽²⁾.

L'effort d'investissement entrepris par les collectivités territoriales depuis les premières lois de décentralisation a permis de faire face à la progression continue du nombre d'élèves. Leur part dans les dépenses consacrées à l'éducation atteignait 20 % en 2002. En 2003, régions et départements ont inscrit, dans leur budget primitif, presque 7 milliards d'euros pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement de leurs établissements : les régions dépensent 3,43 milliards d'euros pour 2 600 lycées et les départements 3,48 milliards d'euros pour 5 200 collèges. Par ailleurs, depuis 1998, on assiste à une pause dans la montée des effectifs scolarisés, ce qui constitue une circonstance favorable à un approfondissement de la décentralisation.

Dans ce contexte, le présent chapitre clarifie les responsabilités respectives de l'État et des collectivités territoriales en fixant un rôle plus précis à chacun (articles 60 et 62) et en parachevant la décentralisation des équipements scolaires (articles 64 à 70). En outre, il crée les conditions d'un meilleur dialogue en créant ou en réorganisant des instances de concertation (articles 61 et 63).

(1) Article L. 211-7 du code de l'éducation issu de l'article 18 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'État et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres, à la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports.

(2) Article L. 722-17 du code de l'éducation créé par l'article 6 de la loi n° 2002-02 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

Article additionnel avant l'article 60

Modification de l'intitulé du titre IV

La Commission a *adopté* un amendement de M. Émile Blessig modifiant l'intitulé du titre IV afin d'y regrouper les dispositions relatives à l'éducation, à la culture et au sport (**amendement n° 378**).

Article 60

(art. L. 211-1 et L. 231-1 du code de l'éducation et L. 814-2 du code rural)

Compétence de l'État en matière d'éducation

Cet article trace la ligne de partage, dans le domaine de l'éducation, entre l'État, dont le rôle premier dans l'organisation et le fonctionnement du service public est réaffirmé, et les collectivités territoriales, dont le rôle est réévalué, puisqu'elles seront désormais « *associées* » au développement du service public national.

— *Les compétences de l'État*

En conséquence, l'État est chargé de la définition des contenus et de la gestion du personnel éducatif, chargé de diffuser ces contenus (le « *spirituel* » aurait dit Guizot en 1833 ou le « *software* »). Il n'y a pas sur ce point de retour sur le choix fait en 1982. Les collectivités territoriales, qui interviennent déjà dans l'équipement scolaire (le « *matériel* » selon Guizot ou le « *hardware* »), voient leur rôle renforcé par le projet de loi ⁽¹⁾.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 211-1 du code de l'éducation se contente de préciser que « *l'éducation est un service public de l'État, sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales* ». Dans la rédaction proposée par le présent article, le rôle de l'État est décliné en plusieurs dispositions qui garantissent son rôle primordial dans le service public de l'éducation, ce qui est conforme au treizième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que « *La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.* »

Le projet, en recentrant les compétences de l'État sur l'essentiel, c'est-à-dire sur ses fonctions de direction et de régulation, revalorise son rôle dans le domaine de l'éducation. Ainsi, il sera compétent de manière explicite pour garantir la qualité du système éducatif sur tout le territoire, ce qui implique de lui confier trois types de missions :

— la définition des contenus : définition des voies de formation, fixation des programmes nationaux, organisation et contenu des enseignements ; définition et délivrance des diplômes nationaux et collation des grades et titres universitaires ;

(1) Voir commentaires des articles 64 à 70.

La mention du caractère national des programmes⁽¹⁾ relevant de la compétence de l'État, si elle peut apparaître redondante, permet néanmoins de les distinguer clairement des programmes de formation que peuvent élaborer les régions, les départements, les communes et les groupements de communes, sur le fondement de l'article L. 214-13 du code précité modifié par l'article 6 du projet de loi. En outre, l'article L. 311-1 du même code dispose que « *la scolarité est organisée en cycles pour lesquels sont définis (...) des programmes nationaux de formation* ». Les articles L. 411-2 et L. 421-5, à propos des cycles primaire et secondaire, mentionnent également ces programmes nationaux. Par ailleurs, il y est fait référence dans plusieurs textes réglementaires, tels que le décret n° 85-269 du 25 février 1985 fixant la liste des dépenses pédagogiques à la charge de l'État pris en application de l'article 14 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée ou le décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement ;

— l'attribution des moyens pédagogiques, qui dépend intimement de la définition des contenus : recrutement et gestion des personnels qui relèvent de la responsabilité de l'État ; répartition des moyens, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ;

Les articles L. 213-2 et L. 214-6 du même code précisent d'ores et déjà que les dépenses pédagogiques dans les collèges et les lycées sont à la charge de l'État⁽²⁾. L'article L. 211-8, modifié par ailleurs par l'article 67 du projet de loi, détaille les dépenses de personnel qui sont expressément à la charge de l'État. En outre, sur le fondement de l'article L. 211-3, l'État, notamment pour assurer l'égalité d'accès au service public, peut créer exceptionnellement, en cas de carence des collectivités territoriales, des établissements du premier et du second degré ;

— le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif.

Pour dresser un bilan de cette nouvelle ligne de partage des compétences, le Gouvernement devra présenter au Parlement, tous les deux ans, un « *rapport évaluant les effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du système éducatif et sur la qualité du service rendu aux usagers* ». Ce document sera soumis pour avis au Conseil supérieur de l'éducation (articles L. 231-1 à L. 231-13 du code précité), au Conseil national de l'enseignement agricole (articles L. 238-1 du même code et L. 814-2 du code rural), ainsi qu'au Conseil territorial de l'éducation nationale créé par l'article 61 du projet de loi.

Après l'adoption d'une modification rédactionnelle proposée par sa commission des lois, le Sénat, sur proposition de sa commission des affaires culturelles, a complété avec un avis favorable du Gouvernement ce dispositif afin d'inscrire, par coordination, dans les articles les concernant (articles L. 231-1 et

(1) La définition des programmes appartient au ministre de l'éducation nationale conseillé par le Conseil national des programmes (articles L. 311-2 et L. 311-5 du code de l'éducation, décret n° 90-179 du 23 février 1990).

(2) Voir également le décret n° 85-269 du 25 février 1985 fixant la liste des dépenses pédagogiques à la charge de l'État, pris en application de l'article 14 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

L. 814-2 précités), que le Conseil supérieur de l'éducation et le Conseil national de l'enseignement agricole sont saisis pour avis du rapport susmentionné.

— *La position de la Commission*

La Commission a tout d'abord *rejeté* cinq amendements de M. André Chassaing : le premier de suppression de cet article, les deux suivants de précision, le quatrième prévoyant que l'État doit assurer l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique des établissements d'enseignement dont il a la charge, le dernier réaffirmant le rôle des établissements nationaux de recherche pédagogique dans le développement des supports et des outils d'enseignement, le rapporteur ayant considéré ces amendements comme contraires à l'esprit même du projet de loi qui tend à compléter les compétences dévolues aux collectivités locales. Après avoir *rejeté* un amendement de M. Bernard Derosier supprimant les dispositions de cet article tendant à définir les missions de l'État dans le secteur éducatif, la Commission a *adopté* l'article 60 sans modification.

Après l'article 60

La Commission a *rejeté* un amendement de M. André Chassaing précisant les missions du Centre national de documentation pédagogique (CNDP), le rapporteur ayant considéré que ces dispositions relevaient du domaine réglementaire.

Article 61

(art. L. 239-1 [nouveau] du code de l'éducation)

Conseil territorial de l'éducation nationale

Cet article complète le titre III du livre II du code de l'éducation consacré aux organismes collégiaux nationaux et locaux en créant, au chapitre IX, un Conseil territorial de l'éducation nationale. Cette instance consultative aura pour objectif de favoriser le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences respectives.

Elle réunira deux fois par an, sous la présidence du ministre ou de son représentant, les représentants de l'État chargés de l'éducation nationale et ceux des principales collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions). Elle pourra associer à ses travaux des représentants des personnels et des usagers, par ailleurs membres *ès* qualité du Conseil supérieur de l'éducation nationale.

Ce conseil pourra être consulté par le ministre sur toute question intéressant, dans le domaine de l'éducation, les compétences des collectivités territoriales. Il sera tenu informé des initiatives prises par les collectivités territoriales et il formulera toutes recommandations destinées à favoriser l'égalité des usagers devant l'éducation. Il servira ainsi de caisse de résonances aux expériences locales et permettra de diffuser les meilleures pratiques sur tout le territoire. Il donnera son avis sur le rapport prévu par l'article 60 du projet de loi.

Un décret fixera les règles d'organisation et de fonctionnement du conseil.

Avec un avis favorable du Gouvernement, le Sénat, sur proposition de sa commission des lois et de sa commission des affaires culturelles, a rendu obligatoire la présence des représentants des groupements de communes dans le Conseil territorial, et, sur proposition de la seconde, a étendu, au-delà de la seule question de l'égalité des usagers devant le service public de l'éducation, le champ des recommandations que le Conseil peut formuler.

Après avoir *rejeté* deux amendements de M. André Chassaing, le premier tendant à supprimer cet article, le second modifiant la composition du conseil territorial de l'éducation nationale afin d'y faire participer des représentants du personnel, des parents d'élèves, des élèves et étudiants, la Commission a *adopté* l'article 61 sans modification.

Article 62

(art. L. 214-1 du code de l'éducation)

Insertion des formations sanitaires et sociales dans le schéma prévisionnel des formations

Cet article, en suivant la logique des blocs de compétence, insère dans le schéma prévisionnel des formations, document de droit commun établi par les conseils régionaux, les établissements dispensant des formations sanitaires et sociales, qui faisaient jusque là l'objet de mesures particulières.

Dans l'état du droit, l'article L. 214-1 du code de l'éducation prévoit que le conseil régional établit et transmet au représentant de l'État dans la région, après accord des départements et compte tenu des orientations fixées par le plan national des formations, le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale ⁽¹⁾, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole, schéma qui sert de base aux départements et à la région pour l'établissement des programmes prévisionnels d'investissement. Partant de ces programmes et sur le fondement de l'article L. 211-2 du code de l'éducation, le préfet arrête, sur proposition de l'autorité académique, la liste des opérations que l'État s'engage à pourvoir en postes. Le conseil régional associe les représentants désignés par les établissements d'enseignement privés sous contrat à l'élaboration du schéma prévisionnel des formations.

Ce schéma s'inscrit dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), institué par la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle pour doter la région d'un instrument de mise en cohérence de l'offre de formation professionnelle des jeunes, quelles que soient ses filières, et étendu aux formations des adultes par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée relative à la démocratie de proximité.

(1) Les établissements d'éducation spéciale accueillent les enfants et adolescents handicapés, soumis à l'obligation scolaire, qui ne peuvent recevoir une éducation ordinaire (articles L. 112-1 à L. 112-3 du code de l'éducation).

Le présent article reprend les dispositions de l'article L. 214-1 précité en les élargissant aux établissements qui dispensent les formations qui seront transférées aux régions par le projet de loi (article 6).

Il s'agit des formations suivantes :

— formations sanitaires de sage-femme (article L. 4151-7 du code de la santé publique), de préparateur en pharmacie (article L. 4241-1 du code précité) et d'auxiliaire médical (article L. 4381-1 dudit code) ;

— formations sociales, initiales, permanentes et supérieures contribuant à la qualification et à la promotion des professionnels et des personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre l'exclusion, la prévention et la réparation des handicaps ou inadaptations, la promotion du développement social (article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles).

L'accord des conseils généraux est toujours requis pour les établissements relevant de leur compétence. La vocation sociale des départements, renforcée par le transfert de la gestion du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité⁽¹⁾, renforce la justification d'une telle procédure, dès lors que les formations sanitaires et sociales sont incluses dans le schéma régional.

En outre, il est précisé que le schéma prévisionnel s'étend à tous les établissements d'enseignement agricole quel que soit leur statut, qu'il s'agisse, d'un établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole comme c'est déjà le cas aujourd'hui (article L. 811-8 du code rural), d'un établissement d'enseignement agricole sous contrat (article L. 813-8) ou d'un organisme ou d'une association, liés à l'État par un contrat, qui offrent des formations à temps plein en alternance (article L. 813-9). Là encore, joue la logique des blocs de compétence, qui doit permettre aux régions de disposer de tous les outils leur permettant de planifier l'ensemble des formations relevant de leurs missions.

En premier lieu, le Sénat, sur proposition de sa commission des affaires sociales et avec un avis favorable du Gouvernement, a supprimé par coordination toute référence aux établissements dispensant des formations sanitaires et sociales dans le schéma prévisionnel des formations visé par le présent article, compte tenu du rattachement opéré, par ailleurs, à l'article 6 du présent projet de loi, des schémas de formation sanitaire aux plans régionaux de développement des formations professionnelles.

En effet, il apparaît que le schéma prévisionnel des formations regroupe des formations qui concernent essentiellement des formations secondaires. Or, les formations sanitaires et sociales préparent également à des diplômes de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, ce schéma prévisionnel doit servir de fondement à la programmation des investissements régionaux. Or, les compétences de la région en matière de formations sociales et sanitaires s'étendent au-delà puisque le conseil régional délivre aux établissements un agrément et finance leurs

(1) Article 40 du projet de loi de finances pour 2004 et article 4 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et de revenu minimum d'activité.

dépenses administratives et pédagogiques, aspects qui ne seraient pas pris en compte dans le schéma prévisionnel des formations. De plus, la commission des affaires sociales du Sénat, dans son avis sur le présent projet de loi⁽¹⁾, a relevé que « *cette intégration au sein du schéma prévisionnel des formations est d'autant plus curieuse qu'il existe, dans le domaine social en tout cas, un outil de programmation, le schéma régional des formations sociales, qui, depuis sa mise en place en 2001, a fait la preuve de son efficacité. Plus fondamentalement, ces deux catégories de formation présentent des spécificités qui demandent à être prises en compte de façon particulière : elles délivrent des diplômes d'État, donnant accès, pour un certain nombre d'entre elles, à des professions réglementées, elles touchent à des métiers au contact de populations fragiles, malades ou en situation d'exclusion. En outre, un certain nombre de formations sociales ou sanitaires ne sont accessibles que par la voie de la formation continue ou de la validation des acquis de l'expérience. Il convient donc de maintenir la cohérence de l'ensemble de ces filières de formation.* » En conséquence, elle a proposé de maintenir l'existence de schémas spécifiques pour les formations sanitaires et sociales intégrés aux plans régionaux de développement des formations professionnelles.

En second lieu, sur proposition de sa commission des affaires culturelles et avec un avis favorable du Gouvernement, le Sénat a substitué au renvoi prévu aux articles du code rural relatifs aux établissements d'enseignement agricole sous contrat et aux organismes ou associations liés à l'État par un contrat qui offrent des formations à temps plein en alternance un renvoi à un article du code rural concernant, de manière globale, l'ensemble des établissements agricoles privés sous contrat.

Après avoir *rejeté* deux amendements de M. André Chassaigne, le premier tendant à supprimer cet article, le second garantissant l'homogénéité des formations dispensées au sein de l'ensemble des établissements du second degré, la Commission a également *rejeté* un amendement de M. Bernard Derossier prévoyant que tous les établissements scolaires situés sur le territoire du département peuvent donner leur avis dans le cadre de l'élaboration du schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, le rapporteur ayant jugé ce dispositif peu réaliste compte tenu du nombre des établissements concernés. La Commission a ensuite *adopté* l'article 62 sans modification.

Article 63

(art. L. 231-6, L. 234-1 à L. 234-3, L. 237-2, L. 335-8, L. 441-11 à L. 441-13
et L. 914-6 du code de l'éducation)

Constitution de formations restreintes et modification des compétences du conseil académique de l'éducation nationale

La décentralisation a entraîné dans le domaine scolaire et de la formation professionnelle un enchevêtrement des compétences qui implique une étroite concertation entre les services de l'État (préfet, inspecteur d'académie, recteur), les

(1) *Mme Annick Bocandé*, Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, *Sénat, 2003-2004, n° 33, 22 octobre 2003, page 111.*

collectivités territoriales et divers organismes. La tâche a été encore compliquée par la volonté affichée de développer simultanément le dialogue avec les personnels concernés et les associations de parents d'élèves.

Pour répondre à toutes ces exigences, et selon une proposition qui avait été formulée dès le « rapport Guichard » de 1976, il a été institué des conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN)⁽¹⁾. Parallèlement, des instances ont été créées dans le domaine de la formation professionnelle, à l'exemple des comités régionaux et départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, compétents, notamment, pour l'enseignement technique privé. Les instances dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle se sont ainsi multipliées. Il en résulte une structure compliquée qui n'est exempte ni de lourdeurs ni de difficultés de fonctionnement.

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a engagé une première simplification en réformant les comités départementaux et régionaux de la formation professionnelle⁽²⁾.

Le projet de loi prolonge cette logique et renforce, dans le même temps, la cohérence de la décentralisation en procédant, d'une part, au renforcement du rôle des conseils académiques de l'éducation nationale, d'autre part, à la clarification de la répartition des compétences entre conseils académiques et comités départementaux de l'emploi concernant l'enseignement technique privé et confirmant, enfin, la régionalisation de la concertation en matière de formation professionnelle.

— *Le renforcement du rôle des conseils académiques de l'éducation nationale*

Pour améliorer le fonctionnement du dispositif, le présent article complète, dans son *paragraphe I*, les dispositions du code de l'éducation relatives aux CAEN en donnant à ces derniers la possibilité de se constituer en commissions spécialisées. Aujourd'hui, ces conseils, institués dans chaque académie, ne peuvent se réunir que de manière plénière et comprennent, sous la présidence du représentant de l'État ou du représentant de la collectivité concernée – selon que les questions soumises aux délibérations du conseil sont de la compétence de l'État, du département ou de la région –, des représentants des communes, des départements et des régions, des personnels et des usagers. Ainsi, avec la modification proposée, les membres de ces conseils pourront se réunir en formation restreinte afin que des représentants des collectivités territoriales et de l'État puissent discuter plus efficacement des questions relevant de leurs compétences, sans que d'autres débats ne viennent perturber ou marginaliser les discussions.

(1) Ces conseils de l'éducation nationale se sont substitués aux anciens conseils départementaux de l'enseignement primaire et aux anciens conseils académiques (article 12 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'État, codifié aux articles L. 234-1 et L. 235-1 du code de l'éducation ; voir également le décret n° 85-895 du 21 août 1985 relatif aux conseils de l'éducation nationale dans les départements et les académies).

(2) Dans son article 152, elle a remplacé les anciens comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi par des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle et substitué aux comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi des comités départementaux de l'emploi (article L. 910-1 du code du travail).

Le *paragraphe III* du présent article prend en compte le rôle plus important attribué à la région dans le domaine de l'apprentissage. Depuis la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale précitée, les régions sont plus impliquées dans la création et le financement des centres de formation des apprentis, avec la mise en place d'un comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle, la réforme et l'organisation de la collecte de la taxe d'apprentissage ainsi que la coordination des financements des centres de formation d'apprentis autour du conseil régional.

Dorénavant, lorsque le conseil académique exercera des compétences relatives aux centres de formation des apprentis, un représentant de ces centres nommé par le recteur lui sera adjoint. Ce dispositif reprend ce qui est d'ores et déjà prévu pour les cas où le conseil traite de questions relatives à l'enseignement supérieur privé, cas dans lesquels lui est adjoint un administrateur d'un établissement privé relevant de cet enseignement, nommé par le recteur.

Ces dispositions s'appliqueront aux cas dans lesquels, aux termes de l'article L. 234-3 du code de l'éducation, les conseils se prononcent sur des interdictions de diriger ou d'enseigner à titre temporaire ou définitif d'un membre de l'enseignement privé, sur des sanctions pour manquement aux dispositions relatives au contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaire, sur l'interdiction, pour une durée d'un an au plus, de diriger ou d'enseigner prononcée à l'encontre d'un membre de l'enseignement privé à distance, ainsi que la fermeture de l'établissement pour la même durée maximale, et sur l'opposition à l'ouverture des établissements d'enseignement privés.

— *La clarification de la répartition des compétences entre conseils académiques et comités départementaux de l'emploi concernant l'enseignement technique privé*

Les compétences juridictionnelles concernant les établissements d'enseignement technique privés sont transférées aux CAEN, déjà compétents, comme nous venons de le voir, pour juger des oppositions à l'ouverture des établissements d'enseignement général privés.

En premier lieu, les *paragraphes VIII* et *IX* attribuent compétence aux conseils académiques, en lieu et place des comités départementaux de l'emploi, pour juger contradictoirement des oppositions à l'ouverture d'un établissement d'enseignement technique privé (article L. 441-12 du code de l'éducation). Dans le même temps, ce paragraphe dispense la personne qui souhaite faire appel de la décision du conseil académique devant le Conseil supérieur de l'éducation de passer par le truchement du préfet pour transmettre sa demande. Cette simplification permet d'aligner la procédure applicable aux ouvertures d'établissement d'enseignement technique privé sur les procédures d'appel applicables aux autres établissements d'enseignement privé (article L. 441-3 pour les écoles, article L. 441-7 pour les établissements du second degré).

En deuxième lieu, par coordination, le *paragraphe IV* étend la liste générale des compétences des conseils académiques établies dans l'article L. 234-3 du code

de l'éducation aux cas d'opposition à l'ouverture d'un établissement d'enseignement technique privé.

En troisième lieu, en vertu du *paragraphe VII*, le recteur remplace l'inspecteur de l'éducation nationale désigné par lui parmi les personnalités qui, avec le préfet et le procureur de la République, peuvent former opposition, sur le fondement de l'article L. 441-11 du code précité, à l'ouverture d'un établissement d'enseignement technique privé, dans l'intérêt de l'ordre public, des bonnes mœurs ou de l'hygiène ou lorsqu'il résulte des programmes de l'enseignement que l'établissement projeté n'a pas le caractère d'un établissement d'enseignement technique.

En quatrième lieu, dans son *paragraphe II*, le présent article supprime, par coordination, la compétence dévolue au Conseil supérieur de l'éducation, régi par les articles L. 231-1 à L. 231-13 du code précité, consistant à statuer en appel et en dernier ressort sur les décisions disciplinaires et contentieuses rendues par les comités départementaux de l'emploi, qui n'ont plus, aux termes du présent article, d'attribution contentieuse dans le domaine de l'enseignement technique privé. Ils conservent néanmoins une compétence disciplinaire à l'égard des membres du personnel de direction, d'enseignement et d'encadrement des centres de formation d'apprentis⁽¹⁾. Le Conseil supérieur, en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 231-6, est compétent pour statuer en appel des jugements rendus par les conseils académiques. Il sera donc compétent pour statuer en appel des décisions rendues par ces derniers relatives aux établissements d'enseignement technique privé.

Enfin, le *paragraphe X* supprime toute référence au comité départemental de l'emploi dans l'article L. 914-6 du code de l'éducation relatif à la procédure disciplinaire applicable aux personnes attachées à l'enseignement ou à la surveillance d'un établissement d'enseignement privé du premier ou du second degré ou d'un établissement d'enseignement supérieur privé. Il parachève ainsi l'unification au profit du conseil académique du contentieux relatif aux établissements privés, qu'ils dispensent un enseignement technique ou général.

Le Gouvernement devra modifier, en conséquence, les dispositions réglementaires du code du travail relatives aux attributions contentieuses et disciplinaires des comités départementaux de l'emploi dans le domaine de l'enseignement technique privé, ainsi que le décret n° 90-468 du 7 juin 1990 relatif au Conseil supérieur de l'éducation.

— *La régionalisation de la concertation en matière de formation professionnelle*

D'abord, le *paragraphe V* du présent article supprime la section consacrée, dans le titre III du livre II du code de l'éducation, aux instances consultatives départementales en matière de formation professionnelle (article L. 237-2), laquelle dispose que les comités départementaux de l'emploi sont appelés à donner leur avis sur les demandes de reconnaissance par l'État présentées par les établissements

(1) Article L. 116-6 du code du travail.

d'enseignement technique privés et par les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles privés.

Ensuite, selon la même logique des blocs de compétences, le *paragraphe VI* attribue au seul niveau régional les missions de concertation.

D'une part, il confie aux seuls comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle la concertation définie par l'article L. 335-8 du code de l'éducation qui prévoit qu'une concertation permanente est organisée entre l'État, les compagnies consulaires, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture, les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés, les organisations familiales et les représentants de l'enseignement aux fins d'établir et de réviser périodiquement les structures de l'enseignement, les programmes et la sanction des études relevant des enseignements technologiques et professionnels. Aujourd'hui cette concertation a lieu à la fois au niveau départemental et au niveau régional.

D'autre part, il maintient le rôle des conseils académiques dans la concertation pour les formations technologiques et professionnelles assurées par les établissements d'enseignement supérieur.

Le Sénat a adopté cet article sous réserve de deux précisions rédactionnelles.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. André Chassaing, la Commission a *adopté* l'article 63 sans modification.

Article 64

(art. L. 213-3 et L. 214-7 du code de l'éducation)

Transfert aux collectivités territoriales de la propriété des biens immobiliers des collèges et lycées

Aujourd'hui, en vertu des articles L. 213-3 et L. 214-7 du code de l'éducation, les départements et les régions ne sont propriétaires que des locaux dont ils ont assuré la construction et la reconstruction. Les lois qui ont organisé le transfert des collèges aux départements et des lycées aux régions n'ont pas prévu le transfert du patrimoine immobilier existant. Or, les réalisations des collectivités territoriales démontrent qu'elles ont acquis dans ce domaine une expérience et une technicité indéniables. Pour donner le seul exemple des collèges, 16,3 % d'entre eux ont été construits ou reconstruits presque entièrement depuis les premières lois de décentralisation ; la part de ces collèges « neufs » dépasse même 25 % dans certains départements tels que les Alpes-Maritimes ou l'Hérault⁽¹⁾.

Il apparaît donc logique de parachever cette évolution en accordant aux collectivités compétentes la pleine propriété des biens immobiliers des établissements concernés. Ce transfert, défini par le présent article, facilitera les opérations d'extension, de rénovation, voire, le cas échéant, de désaffectation.

(1) Ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche, « Parc immobilier et capacité d'accueil des établissements publics du second degré », Note d'information, n° 03-58, décembre 2003.

— *Les lacunes de l'« acte I » de la décentralisation en matière de patrimoine immobilier scolaire*

Les articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾ ont défini, pour les biens mobiliers et immobiliers, les modalités d'accompagnement des transferts de compétences. Ils n'ont pas prévu de transfert de propriété proprement dit mais une simple mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date du transfert, pour l'exercice des compétences transférées. Cependant, la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. À ce titre, elle possède tous pouvoirs de gestion. En conséquence, le département ou la région prend à sa charge les travaux d'entretien et de grosses réparations incombant au propriétaire. Ils sont substitués à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des marchés et contrats que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. Le procès-verbal constatant la mise à disposition prévue à l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales est établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité propriétaire (État, commune, groupement de communes) et la collectivité bénéficiaire (département ou région).

Ces principes ont été repris pour les constructions scolaires existantes, sous réserve de quelques adaptations, dans le code de l'éducation, aux articles L. 213-4 à L. 213-6 (départements) et L. 214-8 (régions). Les départements et les régions ne sont donc propriétaires que des locaux scolaires dont ils ont assuré la construction et la reconstruction.

En 1983, les communes étaient propriétaires de 87,4 % des collèges, de 61,7 % des lycées et de 49,6 % des lycées d'enseignement professionnel. Les départements ne possédaient que 1,8 % des collèges. En 1993, les départements n'étaient propriétaires que de 33 % des collèges et les régions que de 38 % des lycées d'enseignement général et de 31 % des lycées professionnels. Cette situation se caractérise par une juxtaposition des régimes juridiques qui ne peut que nuire à la lisibilité du système et à la conduite par les collectivités d'une politique cohérente pour l'ensemble des équipements dont elles assument la gestion. Elle contredit le principe selon lequel le transfert de compétences doit, lorsqu'il est définitif, s'accompagner d'un transfert plein et entier des biens.

— *La détermination d'un bloc de compétences cohérent*

Pour assurer le transfert en pleine propriété de biens mis à disposition, l'article L. 1321-4 du code général des collectivités territoriale impose une disposition législative particulière.

Dans ce cadre, le présent article, pour les départements d'une part (article L. 213-3 du code précité), pour les régions d'autre part (article L. 214-7),

(1) Articles créés par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (articles 19 à 26) et par la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'État, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité (articles 15 et 16).

procède au transfert à titre gratuit des biens immobiliers, respectivement, des collèges et des lycées appartenant à l'État. Ce transfert ne donnera donc lieu au versement d'aucun droit, taxe ou honoraire.

De manière complémentaire et dans le respect du principe d'autonomie des collectivités locales, une faculté de transfert de biens entre collectivités territoriales qui se mettent d'accord est ouverte dans les mêmes conditions de gratuité. D'une part, les communes ou leurs groupements qui possèdent des collèges pourront transférer leurs biens immobiliers au département. D'autre part, les communes, leurs groupements et les départements qui possèdent des lycées pourront faire de même à destination de la région. Cette procédure élargit les dispositions du II de l'article L. 213-6 qui réserve la possibilité donnée à des collectivités autres que le département de transférer en pleine propriété à ce dernier, par convention, des biens mis à disposition.

Ce principe de libre accord des collectivités respecte la possibilité, ouverte par l'article L. 216-5 du code de l'éducation, d'appel à responsabilité. En effet, en vertu de ces dispositions, la collectivité territoriale propriétaire d'un collège ou d'un lycée peut toujours, sur sa demande, se substituer aux collectivités de rattachement – le département ou la région – pour effectuer une opération de grosses réparations, d'extension, de reconstruction ou d'équipement de l'établissement concerné. Préalablement à cette opération, le département ou la région doit avoir pris une décision de financement.

— *Les modifications apportées par le Sénat*

À l'initiative de M. Éric Doligé, le Sénat, le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse, a prévu que le transfert des biens appartenant à des communes ou à leurs groupements en direction des départements et des régions sera de droit et ne donnera lieu au versement d'aucun droit, taxe ou honoraire dès lors que le département, pour les collèges, ou la région, en ce qui concerne les lycées, aura effectué des travaux de construction, de reconstruction, d'extension, ou des grosses réparations. À chaque fois qu'une collectivité intervient de façon importante sur des bâtiments, elle en deviendra de droit propriétaire. En revanche, s'il n'y a pas d'intervention lourde du département ou de la région sur les bâtiments d'un collège ou d'un lycée appartenant à un département, à une commune ou à un groupement de communes, si leur entretien est resté classique, le transfert continuera à n'être possible qu'avec l'accord des parties. Il apparaît logique que la collectivité territoriale qui engage des investissements importants devienne propriétaire de celui-ci sans coup férir.

Par ailleurs, à l'initiative du Groupe socialiste et contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a prévu que soit communiqué aux collectivités territoriales un état des risques d'exposition au plomb, à l'amiante et aux parasites avant le transfert des bâtiments.

Enfin, le Sénat a adopté, à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, une précision qui permet de viser, dans le champ des transferts de propriété aux régions, non seulement les lycées, mais l'ensemble des établissements visés à l'article L. 214-6 du code précité, ce qui permet d'inclure les établissements d'éducation spéciale ou les lycées professionnels maritimes.

Si le rapporteur approuve les précisions apportées à l'initiative de M. Éric Doligé et de la commission des affaires culturelles du Sénat, il s'interroge en revanche sur l'utilité de prévoir, avant le transfert de propriété, un état des risques d'exposition au plomb, à l'amiante et aux parasites. En effet, si les collectivités territoriales n'étaient pas propriétaires des biens considérés, elles en avaient la disposition. Depuis les premières lois de décentralisation, elles ont eu le temps de mettre les bâtiments aux normes et de faire tous les diagnostics nécessaires et ce d'autant plus que le décret n° 96-97 du 7 février 1996 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis prévoyait que la recherche du produit en cause et le traitement des bâtiments devaient être achevés au plus tard au 1er janvier 1999. Il conviendrait donc de supprimer cet ajout, de même que l'alinéa prévoyant l'intervention d'un décret en Conseil d'État.

De manière plus générale, l'expérience a montré que la multiplication des préalables aux transferts de compétence ne pouvait qu'obérer le processus de décentralisation ; il faut se souvenir qu'en 1982-1983, le gouvernement d'alors avait, pour les mêmes raisons, repoussé de tels dispositifs qui avaient pour conséquence de retarder par trop la mise en œuvre des réformes.

Par ailleurs, le rapporteur propose de limiter le transfert de plein droit aux biens qui ont fait l'objet d'une construction, d'une reconstruction ou d'une extension. En effet, il convient d'éviter à la fois tout contentieux sur la notion de « grosses réparations » et de donner le champ le plus large possible au principe de libre accord entre collectivités territoriales en respectant les dispositions relatives à l'appel à responsabilité.

La Commission a donc été saisie d'un amendement du rapporteur tendant à limiter le transfert de plein droit aux départements et aux régions des biens des communes ou des groupements de communes aux seuls biens scolaires ayant fait l'objet d'une construction, d'une reconstruction ou d'une extension, à l'exclusion des immeubles ayant fait l'objet de « grosses réparations ». MM. André Chassaing et Alain Gest ayant approuvé la prudence du rapporteur, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 379**). Elle a, en revanche, *rejeté* un amendement de M. Pierre Lequiller ayant pour objet d'attacher les mêmes effets juridiques aux travaux réalisés par les collectivités territoriales compétentes avant la date d'application de la loi que ceux attachés par le texte aux travaux réalisés postérieurement à celle-ci.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du rapporteur supprimant celle des dispositions de cet article prévoyant que, préalablement au transfert d'un collège de l'État ou d'une commune au département, un bilan des risques d'exposition au plomb et un état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante est communiqué à la collectivité bénéficiaire dudit transfert. Son auteur a expliqué que les collectivités territoriales ayant d'ores et déjà la charge de l'entretien et de la mise aux normes des bâtiments scolaires, sans en être pour autant les propriétaires, il n'était pas nécessaire de prévoir l'établissement d'un état des lieux puisqu'elles étaient par définition les mieux informées en cette matière. M. Francis Delattre a regretté que le rapporteur propose la suppression de ces dispositions : bien que la loi impose d'ores et déjà aux collectivités locales de veiller au respect des normes techniques et

sanitaires des bâtiments dont elles ont la charge, rien n'indique pour autant que celles-ci la respectent scrupuleusement. Suivant son rapporteur, la Commission a adopté cet amendement (**amendement n° 380**), puis l'article 64 ainsi modifié.

Article 65

(art. L. 131-5, L. 131-6 et L. 212-7 du code de l'éducation)

Compétence de la commune pour définir la sectorisation des écoles publiques – Déclaration en mairie de l'établissement fréquenté par les enfants d'âge scolaire

En l'état du droit, en vertu de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales repris par l'article L. 212-1 du code de l'éducation, le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles publiques. En revanche, aux termes du cinquième alinéa de l'article L. 131-5 et de l'article L. 212-7 du code précité, c'est le maire agissant au nom de l'État qui détermine par arrêté le périmètre de recrutement des écoles publiques, leur « sectorisation »⁽¹⁾. Il est aussi le garant du respect de l'obligation d'instruction.

Le présent article donne compétence aux communes pour définir la sectorisation des écoles en confiant la détermination du ressort des écoles publiques au conseil municipal, qui réunira donc les compétences de localisation et de sectorisation. En revanche, les dispositions relatives à l'inscription des élèves dans les écoles publiques et privées, inscrites dans le dernier alinéa de l'article L. 131-5 précité, ne sont pas modifiées.

En outre, le présent article modifie l'article L. 131-6 du code précité, issu de la loi du 28 mars 1882, qui dispose que « *chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire* », en précisant que les personnes responsables qui inscrivent les enfants sur la liste des enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire indiquent à cette occasion l'école ou l'établissement que l'enfant fréquente, à moins qu'elles ne déclarent lui faire donner l'instruction dans la famille. Cette modification devait permettre de mieux assurer le contrôle par le maire de l'obligation scolaire.

La commission des affaires culturelles du Sénat a relevé à juste titre, dans son avis sur le projet de loi⁽²⁾, que cette précision était inutile : d'une part, la liste des enfants soumis à obligation scolaire n'est plus mise en œuvre – seule est tenue la liste des enfants inscrits dans les écoles publiques de la commune – ; d'autre part, c'est le maire qui indique aux personnes responsables dans quel établissement doit s'inscrire l'enfant lorsque ces dernières demandent, préalablement à toute inscription et conformément au dernier alinéa de l'article L. 131-5 précité, un certificat d'inscription sur la liste scolaire ; ce ne sont pas les personnes responsables qui précisent au maire quel est l'établissement d'accueil.

(1) Dans l'état du droit, le conseil municipal n'a aucune compétence pour déterminer le ressort des écoles publiques de la commune, ce que confirme le juge administratif, compétent pour trancher les litiges en la matière (Conseil d'État, 28 mai 1986, Époux André et Maire de Châtillon-le-Duc).

(2) M. Philippe Richert, Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, Sénat, 2003-2004, document n° 32, 22 octobre 2003, pages 32 et 33.

Sur proposition de sa commission des affaires culturelles et dans un souci de simplification, le Sénat a donc supprimé la modification proposée de l'article L. 131-6 qui obligeait les personnes responsables à indiquer l'école ou l'établissement que l'enfant fréquente, lorsqu'elles doivent le faire inscrire sur la liste des enfants soumis à l'obligation scolaire.

Sur la proposition de M. Pierre Martin qui a recueilli un avis favorable du Gouvernement, le Sénat a, par ailleurs, complété le dispositif en précisant que les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière scolaire seront chargés de déterminer la sectorisation des écoles publiques tandis que les maires des communes membres resteront compétents pour affecter les élèves.

À l'initiative de M. Christian Cointat et avec un avis favorable du Gouvernement, il a adopté un alinéa complétant l'article L. 131-5 du code précité interdisant aux maires de refuser d'inscrire un enfant soumis à l'obligation scolaire au motif que ses parents sont domiciliés à l'étranger. La commune d'accueil est soit celle dans laquelle les parents ont une résidence, soit celle où est domiciliée la personne qui a la garde de l'enfant, soit celle où est situé un établissement ou une section d'établissement destiné plus particulièrement aux enfants de Français de l'étranger.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. André Chassaigne, la Commission a *adopté* l'article 65 sans modification.

Article 66

(art. L. 213-1 et L. 213-12-1 [nouveau] du code de l'éducation)

Compétence du département en matière de sectorisation des collèges publics

La détermination des secteurs de recrutement des collèges publics (la « sectorisation ») et l'affectation des élèves dans ces établissements relèvent actuellement de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, depuis le décret n° 80-11 du 3 janvier 1980 relatif à l'organisation générale et à la déconcentration de la carte scolaire.

Compte tenu des compétences exercées par le département en matière de construction, de localisation et de détermination des capacités d'accueil des collèges d'une part, et de transports scolaires d'autre part⁽¹⁾, le présent article modifie l'article L. 213-1 du code de l'éducation afin de transférer à cette collectivité la définition du ressort des collèges publics. Il s'agit, dans une large mesure, de la prise en compte de la réalité : lorsqu'un conseil général établit un programme d'investissement ou définit un secteur d'implantation des nouveaux établissements, le conseil départemental de l'éducation nationale est d'ores et déjà consulté.

Trois réserves sont apportées.

En premier lieu, pour garantir une bonne concertation entre les différents acteurs de l'éducation, l'exercice de cette compétence se fera après l'avis du conseil

(1) Article L. 213-11 du code de l'éducation.

départemental de l'éducation nationale qui, aux termes de l'article L. 235-1 du code de l'éducation et sur le modèle des conseils académiques, comprend des représentants des communes, des départements et des régions, des personnels et des usagers. La présidence en est exercée par le représentant de l'État ou le représentant de la collectivité concernée selon que les questions soumises aux délibérations du conseil sont de la compétence de l'État, du département ou de la région.

En deuxième lieu, pour assurer une répartition équilibrée des établissements sur tout le territoire, la définition de la carte des collèges devra tenir compte de critères d'équilibre démographique, économique et social.

Enfin, l'affectation des élèves dans les établissements continuera d'être assurée par l'État, c'est-à-dire par les autorités académiques. Ce sont elles qui resteront compétentes pour accorder des dérogations.

Le Sénat, à l'initiative de M. Éric Doligé et avec un avis favorable du Gouvernement, a complété cet article par un paragraphe II créant dans le code de l'éducation un article L. 213-12-1 qui ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales de participer au financement des frais de transport collectif des élèves vers les établissements scolaires dont elles ont la charge sur le fondement d'une convention signée avec le conseil général et à laquelle peuvent prendre part la région, les communes ou leurs groupements. Cet ajout permettra à la région d'assurer, par son intervention financière, une égalité de traitement de tous les enfants vis-à-vis des transports scolaires. Il ne concerne pas l'Île-de-France qui possède dans ce domaine un régime particulier en vertu de l'article L. 213-13 modifié par l'article 32 du présent projet de loi qui dispose que les articles L. 213-11 et L. 213-12 ne s'appliquent pas dans cette région conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

Cette disposition adoptée par le Sénat, dès lors qu'elle subordonne à la signature d'une convention la possibilité d'une participation financière d'une collectivité qui n'est pas compétente en matière de transport collectif, ne saurait être constitutive d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. André Chassaing, la Commission a *adopté* deux amendements identiques du rapporteur et de M. Émile Blessig supprimant les dispositions du paragraphe II de cet article relatif à la prise en charge des transports scolaires (**amendement n° 381**). M. Émile Blessig a indiqué que les dispositions ainsi supprimées étaient source de confusion, puisqu'elles revenaient sur les modalités de la répartition des compétences en matière de participation au financement des frais de transport collectif des élèves des collectivités locales concernées.

La Commission a *adopté* l'article 66 ainsi modifié.

Après l'article 66

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Émile Blessig tendant à conférer à la région la compétence pour déterminer la structure pédagogique générale applicable aux lycées qui lui sont rattachés. Le rapporteur a indiqué qu'il était incompatible avec les dispositions de l'article 60 du projet de loi, qui prévoit expressément que la définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements relèvent de la compétence de l'État. Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 67

(art. L. 211-8, L. 213-2, L. 213-2-1 [nouveau], L. 213-8, L. 214-6, L. 214-6-1 [nouveau], L. 214-10, L. 216-4, L. 421-23 et L. 442-9 du code de l'éducation et L. 811-7 du code rural)

Transfert aux départements et aux régions du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées

Le système en vigueur apparaît complexe. Les communes prennent en charge, depuis 1884, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des écoles maternelles et primaires ainsi que celles liées aux personnels d'entretien, de restauration et de surveillance. En revanche, les départements et les régions financent l'immobilier scolaire et le fonctionnement matériel des collèges et des lycées sans avoir la responsabilité des personnels qui sont chargés de ces questions au sein des établissements.

Le présent article parachève l'évolution entamée par le premier acte de la décentralisation dans le domaine scolaire : il transfère aux départements et aux régions la responsabilité de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement, de l'entretien général et technique des bâtiments dans les établissements dont ils ont la charge ; en conséquence, il transfère à ces collectivités la gestion et la rémunération des personnels chargés d'assurer, au sein des établissements, ces différentes missions.

1. Une extension logique de la compétence des départements et des régions

À l'issue des premières lois de décentralisation et aux termes de l'article L. 213-2 du code de l'éducation, le département a la charge des collèges. À ce titre, il en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception, d'une part, des dépenses pédagogiques à la charge de l'État, d'autre part, des dépenses de personnels. Sur le fondement de l'article L. 214-6 du même code, la région exerce la même compétence à l'égard des lycées, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels maritimes.

Au lendemain des premières lois de décentralisation, le scepticisme avait accueilli ces mesures. Les répartitions de compétences apparaissaient compliquées, « polymorphes »⁽¹⁾, et les observateurs avisés pensaient que les collectivités

(1) Jean-Marie Pontier, « Décentralisation, la deuxième loi relative à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales », Actualité juridique Droit administratif, 1983, page 469.

territoriales et l'État ne pouvaient qu'être « condamnés à s'entendre ». Mais, l'expérience cheminant, le cortège des méfiances, des rivalités, des défenses de pré carré, s'est dispersé et le climat s'est pacifié. Les bons résultats obtenus par les collectivités territoriales dans la rénovation et l'extension des parcs immobiliers ont achevé de convaincre les plus réfractaires. Diverses évaluations l'ont montré : rapport de 1991 publié par la mission sénatoriale présidée M. Daniel Hoeffel, qui avait été chargée d'étudier le déroulement de la mise en œuvre de la politique de décentralisation ; rapport public de 1995 de la Cour des comptes, qui estimait que les collectivités territoriales avaient pris la mesure des moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences et que les dépenses scolaires avaient bénéficié d'une priorité marquée, notamment en matière d'investissements, tout en observant que le principe général découlant des transferts de compétence de l'État vers les collectivités territoriales aurait supposé la mise à disposition, puis le transfert sous l'exercice du droit d'option, des agents de l'État concourant à titre principal à la mise en œuvre de ces domaines de compétences, alors que ce principe n'avait pas été appliqué lors de la première phase de décentralisation en 1982. Dans son rapport pour 2001, la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) a relevé que les investissements des régions en faveur des lycées avaient quintuplé entre 1987 et 2001 pour représenter à cette dernière date près de vingt fois plus que ce que l'État dépensait en 1985.

La poursuite de la décentralisation est donc rendue possible par l'expérience que les départements et les régions ont acquise par et dans l'exercice de leurs compétences actuelles. C'est donc très logiquement que le présent article, dans ses *paragraphes I et III*, complète le code de l'éducation de façon à ce que le département et la région aient la responsabilité pleine et entière de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement, de l'entretien général et technique des bâtiments dans les établissements dont ils ont la charge.

2. Un transfert cohérent des personnels correspondants

Conformément au principe de cohérence qui doit gouverner la décentralisation, le présent article, dans ses *paragraphes II et IV*, confie aux départements et aux régions la responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels chargés des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique des bâtiments. La revendication d'un tel transfert existait déjà en 1982. On constate que, depuis lors, les moyens en personnels n'ont pas suivi les efforts déployés par les collectivités : les effectifs de personnels TOS n'ont augmenté que de 2,5 % de 1986 à 2003, alors que, dans le même temps, la surface cadastrale augmentait d'environ 20 %.

a) Les modalités du transfert

— *Les personnels concernés*

Ces personnels relèvent aujourd'hui de l'État. Il s'agit principalement des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), qui représentent près de 94 000 agents ⁽¹⁾, qui se répartissent en quatre corps selon la répartition suivante.

FONCTIONS ET EFFECTIFS DES PERSONNELS TECHNICIENS, OUVRIERS ET DE SERVICE

Corps	Fonctions	Effectifs (en 2003)	Part dans le total (en %)
Catégorie C			
Ouvriers d'entretien et d'accueil (OEA)	<ul style="list-style-type: none"> – Exécution de tâches de nettoyage, entretien courant, et maintenance – Participation aux services de restauration et de magasinage – Exercice de fonctions d'accueil des personnels et usagers des établissements et du public – Contrôle de l'accès aux locaux – Affranchissement et expédition du courrier – Transmission des messages oraux et documents écrits 	63 405	67,8
Ouvriers professionnels (OP)	Exécution des travaux nécessaires au bon fonctionnement des services matériels des établissements (restauration, hébergement, maintenance mobilière et immobilière)	21 825	23,3
Maîtres ouvriers (MO)	Conduite des travaux confiés aux OEA et OP et participation aux tâches d'exécution (agencement et revêtements, cuisine, équipements bureautiques et audiovisuels, espaces verts et installations sportives, installations électriques, sanitaires et thermiques, conduite et mécanique automobiles, la lingerie, magasinage des ateliers)	8 135	8,7
Catégorie B			
Techniciens	<ul style="list-style-type: none"> – Conseil technique et assistance auprès des établissements – Formation des personnels ouvriers 	222	0,2
Total		93 587	100,0

La volonté de simplification et de clarification des compétences ainsi que le souci d'une meilleure cohérence et efficacité de gestion doit conduire à transférer ces personnels de l'État à la charge des collectivités territoriales, qui pourront assurer une meilleure allocation des moyens et garantir des carrières plus valorisantes. Elles seront plus sensibles aux demandes des agents qui seront placés sous leur autorité. Ces personnels seront donc appelés à rejoindre, selon les modalités prévues par le présent projet de loi (articles 78 à 82) et garantissant leur situation individuelle, les collectivités territoriales. Cette disposition suit la logique des propositions formulées à la fois par la mission sénatoriale d'information commune chargée de dresser un bilan de la décentralisation ⁽²⁾ et par la commission sur l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy ⁽³⁾. Elle permettra, notamment, la création de nouvelles catégories d'intervenants ; ainsi, l'importance des équipements informatiques suppose un personnel de maintenance spécifique des parcs et pas seulement l'octroi de décharges à un enseignant.

(1) Les TOS se répartissent fonctionnellement comme suit : 5 470 personnels de surveillance et de gardiennage, 11 706 personnels de restauration, 73 560 personnels d'entretien (bâtiments, matériels, jardins).

(2) Mission d'information commune chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, M. Michel Mercier, rapporteur, Rapport d'information, tome 1, Sénat, 1999-2000, document n° 447, 28 juin 2000, page 526.

(3) Commission pour l'avenir de la décentralisation, Rapport au Premier ministre : refonder l'action publique locale, 17 octobre 2000, proposition n° 22, page 61.

Parallèlement et pour donner des garanties aux personnels concernés, les paragraphes II et IV rappellent qu'ils resteront membres, à part entière, de la communauté éducative⁽¹⁾ et continueront de concourir directement aux missions de service public de l'éducation nationale. Il s'agit d'une répétition des termes de l'article L. 913-1 du code précité⁽²⁾ qui précise déjà que « *les personnels administratifs, techniques, ouvriers, sociaux, de santé et de service sont membres de la communauté éducative* » et « *concourent directement aux missions du service public de l'éducation et contribuent à assurer le fonctionnement des établissements et des services de l'éducation nationale* ».

Cette solution de transfert s'appliquera non seulement aux personnels TOS, mais aussi aux personnels des rectorats qui sont chargés de leur gestion et de leur rémunération, tout en étant précisé qu'une partie de ces effectifs seront maintenus dans les rectorats pour suivre la carrière des personnels TOS qui choisiront de rester dans la fonction publique d'État.

— *Le calendrier*

Pendant une période transitoire, les personnels d'État seront mis à disposition des départements et des régions, dans le cadre de conventions qui seront passées entre les préfets et les collectivités ou des arrêtés pris par les préfets dans le cadre de l'article 77 du projet de loi (articles 78 et 79). Au-delà de la période transitoire qui s'achèvera par la publication des décrets qui fixeront la partition définitive des services, les personnels concernés pourront exercer, pendant deux ans, un droit d'option et choisir ainsi, soit d'intégrer la fonction publique territoriale, soit de rester dans la fonction publique d'État dans une position de détachement sans limitation de durée (article 80). Les non-titulaires pourront voir leur contrat repris par les collectivités territoriales d'accueil ou même prolongé (article 81).

Le calendrier pourrait être le suivant :

- 1^{er} janvier 2005 : entrée en vigueur de la loi ;
- 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} avril 2005 : préparation des conventions, transfert des compétences et mise à disposition des services et des personnels ;
- 1^{er} avril 2005 au 1^{er} avril 2006 : préparation des décrets de partition des services et consultation des comités techniques paritaires locaux ;
- mai-juin 2006 : publication des décrets et partition des services ;
- courant 2006-courant 2008 : exercice du droit d'option ;
- exercice 2008 : fin des mises à disposition, détachement sans limitation de durée pour les agents qui n'ont pas exprimé leur choix.

(1) Selon l'article L. 111-3, introduit par la loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989 : « dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à la formation des élèves ».

(2) Article issu de l'article 15 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, dite « loi Jospin ».

En revanche, le personnel enseignant et administratif restera de l'entière responsabilité de l'État.

— *Les modalités budgétaires de transfert des personnels*

D'un point de vue budgétaire, le transfert des personnels s'accompagnerait de celui des crédits pour dépenses de rémunération des effectifs budgétaires, soit, pour 2004, 93 186 emplois imputés dans le budget de l'enseignement scolaire sur les chapitres 31-90 articles 40 et 70, 36-60 et 36-80 article 40. Aux dépenses de rémunérations principales, s'ajouteraient les crédits indemnitaires correspondants du chapitre 31-91 articles 40 et 70, les cotisations employeurs maladie du chapitre 33-90, les prestations sociales du chapitre 33-91 ainsi que la part des dépenses de formation du chapitre 37-20 et d'action sociale du chapitre 33-92 dont bénéficient les personnels concernés. Pourrait s'y ajouter la part des crédits de suppléances et de chômage destinés au financement d'environ 2 490 équivalents temps plein permettant de recruter des contractuels assurant le remplacement des personnels absents et la charge pour les services académiques des 956 équivalents temps plein de personnels administratifs affectés à la gestion des personnels TOS.

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a évalué ces crédits, pour l'année 2001, à 1,86 milliard d'euros, hors formation et action sociale. Ce total comprend 1,78 milliard d'euros pour les emplois budgétaires transférés, 39,2 millions d'euros pour le recrutement de contractuels assurant des remplacements, 24,9 millions d'euros pour les emplois de gestionnaires dans les services académiques, 13,8 millions d'euros de nouvelle bonification indiciaire et 0,7 million d'euros pour les dépenses de fonctionnement inscrites sur le chapitre 34-98 et destinées à appuyer le développement de la mutualisation en apportant une aide à la création des équipes mobiles d'ouvriers professionnels.

— *L'aménagement des relations entre la collectivité de rattachement et le chef d'établissement*

Le *paragraphe X* du présent article prévoit qu'une convention conclue entre le département ou la région et l'établissement encadrera les relations entre ce dernier et la collectivité de rattachement et précisera les modalités d'exercice de leurs compétences respectives, non seulement en matière de construction, de reconstruction, d'extension, de grosses réparations, d'équipement et de fonctionnement matériel de l'établissement, mais aussi en matière d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique. Cette convention devra préciser les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens qu'elle allouera à cet effet à l'établissement.

Dans ce schéma, les personnels TOS continueront cependant à relever de l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement, conformément à l'article L. 421-23 du code de l'éducation dont la rédaction est précisée en ce sens par le *paragraphe X* précité.

L'autorité hiérarchique du président du conseil général ou régional est cependant affirmée : il s'adressera directement au chef d'établissement pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, là où

aujourd'hui cela ne constituait qu'une simple faculté en matière de construction, de reconstruction, d'extension, de grosses réparations, d'équipement et de fonctionnement matériel de l'établissement.

b) Les dispositions de conséquence

De l'élargissement des compétences du département et de la région et du transfert des personnels correspondants découle une série de conséquences prises en compte par le présent article.

Le *paragraphe V* modifie ainsi l'article L. 211-8 du code de l'éducation qui définit la liste des charges incombant à l'État. Ce dernier continuera d'assurer la rémunération du personnel exerçant dans les collèges et les lycées, à l'exception :

– des personnels concourant aux activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires organisées par les collectivités territoriales, comme c'est déjà le cas aujourd'hui (article L. 216-1) ;

– des personnels TOS, qui seront à la charge des collectivités territoriales, conformément au présent projet de loi (articles L. 213-2-1 et L. 214-6-1) ;

– et des assistants d'éducation, dont la charge est supportée directement par le budget de l'établissement public local d'éducation (article L. 916-1). On rappellera que la loi n° 2003-400 du 30 avril 2003 a instauré la fonction d'assistants d'éducation, qui ont vocation à remplacer progressivement les aides éducateurs, c'est-à-dire les emplois-jeunes de l'éducation nationale, les maîtres d'internat et les surveillants d'externat. Ils sont embauchés directement par les établissements scolaires, afin de permettre une meilleure adéquation des recrutements aux besoins des établissements. Ils sont recrutés sur des contrats d'une durée initiale de trois ans maximum renouvelable dans la limite d'une période maximale d'engagement de six ans. Le budget des établissements publics est entièrement abondé par des crédits d'État répartis par les recteurs d'académie. Au niveau national, lors de la rentrée 2003, 16 000 emplois d'assistants d'éducation ont été créés en équivalent temps plein.

Les *paragraphes VI* et *VIII* inscrivent à la charge des départements (article L. 213-2) et des régions (article L. 214-6) les dépenses des personnels transférés.

Lorsque 10 % au moins des élèves d'un collège (article L. 213-8) ou d'un lycée (article L. 214-10) résident dans un autre département ou une autre région que celui ou celle dont relève l'établissement, une participation aux charges de fonctionnement peut être demandée, selon le cas, au département ou à la région de résidence. Le montant de la participation est fixé par convention entre les départements ou les régions intéressés. En cas de désaccord entre les collectivités, le préfet de région fixe les modalités de cette participation. Le *paragraphe VII* du présent article ajoute les charges des personnels TOS aux dépenses prises en compte.

Selon la même logique, le *paragraphe IX* ajoute la prise en compte des personnels TOS dans les conventions conclues sur le fondement de l'article L. 216-4

et permettant de déterminer la répartition des dépenses entre la région et le département lorsqu'un même ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée, constituant ainsi une « cité scolaire ». Cela concernait, en 2002, 1 104 établissements.

Le *paragraphe XI* tire, pour les établissements de l'enseignement privé, les conséquences du transfert des personnels TOS aux régions et aux départements. En effet, cette opération entraîne de façon mécanique le transfert de charge aux collectivités territoriales de la partie de la contribution forfaitaire due aux classes des collèges et lycées d'enseignement privés sous contrat au titre de ces mêmes dépenses de personnel (part personnel du forfait d'externat), jusqu'alors à la charge de l'État.

Dans l'état du droit, en vertu de l'article L. 442-9 du code précité, les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés du second degré sont prises en charge sous la forme de contributions forfaitaires versées par élève et par an et calculées selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public.

La contribution de l'État est calculée par rapport aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat ; elle sera désormais minorée des dépenses correspondant aux personnels TOS. La contribution des départements et des régions, entièrement compensée par l'État grâce à une hausse correspondante de la dotation globale de décentralisation ⁽¹⁾, est calculée par rapport aux dépenses correspondantes de fonctionnement matériel afférentes à l'externat des établissements d'enseignement publics ; elle fera l'objet, à l'avenir, de deux contributions : la première sera calculée par rapport aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels non enseignants ; la seconde reprendra la contribution existante afférente aux dépenses de fonctionnement.

Le *paragraphe XII* fait application des dispositions du présent article aux établissements publics locaux d'enseignement agricole.

Pour ce faire, il précise, dans l'article L. 811-7 du code rural, que l'État prend à sa charge la rémunération du personnel exerçant dans les lycées agricoles, à l'exception de celle des personnels TOS, des personnels concourant aux activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires organisées par les collectivités territoriales et des assistants d'éducation. Cette précision peut paraître inutile compte tenu du fait qu'aux termes de l'article L. 810-1 du code précité les dispositions du code de l'éducation s'appliquent aux formations, établissements et personnels qui relèvent du ministère de l'agriculture.

L'État continuera de prendre à sa charge les dépenses pédagogiques et la rémunération du personnel de direction des établissements publics locaux, quel que soit leur statut, ainsi que la rémunération de l'ensemble du personnel, y compris du

(1) Voir infra commentaire de l'article 89.

personnel TOS, des établissements publics locaux d'enseignement agricole autres que les lycées agricoles ⁽¹⁾.

Comme cela est déjà précisé dans la rédaction actuelle de l'article L. 811-7 du code précité, les régions continueront d'assurer les dépenses afférentes à la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement et de formation agricoles – ce qui va au-delà des seuls lycées agricoles visés par l'article L. 214-6 du code de l'éducation.

3. Les modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de sa commission des affaires culturelles et de sa commission des lois, le Sénat a adopté deux importantes modifications. En premier lieu, il a prévu que l'État conservera explicitement la responsabilité des missions d'encadrement et de surveillance des élèves des collèges et lycées (article L. 213-2 du code précité) ainsi que la charge des rémunérations des assistants d'éducation employés dans ces établissements (article L. 211-8). Cette seconde précision permet d'éviter toute ambiguïté et de confirmer que les assistants d'éducation ne sont pas concernés par le transfert opéré par le présent article.

En deuxième lieu, également à l'initiative de ses commissions des affaires culturelles et des lois, le Sénat a souhaité que soient renforcés les liens entre les chefs d'établissement et les présidents des exécutifs régionaux et départementaux, les premiers devant rendre compte aux seconds de l'exécution des objectifs qui leur sont assignés et des moyens qui leur sont alloués (article L. 421-23 du code précité). En conséquence, il a supprimé la convention qui devait préciser les modalités d'exercice de leurs compétences respectives. Cette modification a pour objet de permettre au président de l'exécutif local d'exercer de manière effective son autorité sur les établissements que sa collectivité finance.

En troisième lieu, toujours à l'initiative des deux commissions susmentionnées, le Sénat a allégé la rédaction du *paragraphe XII* qui porte sur l'article L. 811-7 du code rural. En effet, il a supprimé toute référence au fait que l'État prend en charge la rémunération des personnels de direction, enseignant et de surveillance des lycées agricoles ainsi que les dépenses pédagogiques. Dès lors que la complémentarité entre le code de l'éducation et le code rural est organisée par l'article L. 810-1 de ce dernier, qui prévoit que les dispositions du code de l'éducation s'appliquent aux formations, établissements et personnels qui relèvent du ministère de l'agriculture, seules ont à figurer dans le code rural des dispositions spécifiques, à savoir celles qui concernent les personnels de direction des établissements publics locaux d'enseignement agricole et l'immobilier.

4. Les propositions de la Commission

En coordination avec l'article 67 *bis* qui transfère aux collectivités territoriales la décentralisation de la médecine scolaire, il convient d'exclure de la

(1) Les lycées agricoles ne forment qu'une des quatre catégories d'établissements publics d'enseignement et de formation professionnelle agricole, parmi lesquelles figurent aussi les centres de formation des apprentis, les centres de formation professionnelle et de promotion agricoles et les ateliers technologiques ou exploitations agricoles à vocation pédagogique (article L. 811-8 du code rural).

liste des dépenses à la charge de l'État les dépenses de rémunération des médecins scolaires qui seront assumées par les départements.

Par ailleurs, en vertu du principe de contractualisation des relations entre collectivités décentralisées et pour permettre le développement des relations entre l'établissement scolaire et la collectivité de rattachement dans les meilleures conditions possibles, le rapporteur est favorable au rétablissement du texte initial du projet de loi en ce qu'il prévoyait l'établissement d'une convention organisant les relations entre l'établissement et la collectivité de rattachement. Cette convention devra préciser la manière dont la collectivité fixe et transmet ses objectifs et alloue ses moyens au chef d'établissement.

La Commission a tout d'abord *rejeté* quatre amendements de M. André Chassaigne : le premier de suppression de cet article, les deux suivants tendant, l'un à supprimer les dispositions transférant aux collectivités territoriales le personnel d'entretien de l'éducation nationale et, l'autre, à interdire l'externalisation des missions d'entretien des locaux, le dernier supprimant les dispositions prévoyant que le département assure le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges. Le rapporteur a indiqué que ces amendements étaient, pour l'un, contraire au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, pour les autres, en contradiction avec l'esprit du projet de loi.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de M. Pierre Lequiller prévoyant la mise en place d'une péréquation entre les départements de la région Île-de-France pour compenser les inégalités de répartition des effectifs des personnels techniciens, ouvriers et de service. Ayant observé qu'il existait de profondes inégalités dans la répartition des effectifs des personnels techniciens, ouvriers et de service sur l'ensemble du territoire national, M. René Dosière a indiqué qu'il aurait été souhaitable, préalablement au transfert par la loi de ces personnels aux collectivités territoriales, qu'un état des lieux précis soit établi par les services compétents de l'État. Après avoir indiqué que les mécanismes de péréquation relevaient davantage des dispositions du projet de loi organique sur les finances locales, le rapporteur s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles cet amendement limitait son dispositif à la seule région Île-de-France, alors même que les inégalités de répartition de ces personnels affectent l'ensemble du territoire national. C'est pourquoi il s'est engagé à présenter un amendement ayant pour objet de déterminer les critères permettant de mesurer de façon globale le degré d'inégalité dans la répartition de ces personnels. En conséquence, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne prévoyant que les personnels techniciens, ouvriers et de service concernés par la décentralisation appartiennent à des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, le rapporteur ayant indiqué que le Gouvernement s'était engagé à créer des cadres d'emplois spécifiques pour les agents qui opteraient pour la fonction publique territoriale. Puis, par cohérence avec ses précédents votes, la Commission a *rejeté* quatre amendements de M. André Chassaigne : les deux premiers supprimant les paragraphes III à XII de cet article, les deux suivants tendant à préciser le cadre statutaire des emplois transférés aux régions.

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur : le premier de coordination avec les dispositions de l'article 67 *bis*, le second prévoyant qu'une convention passée entre l'établissement scolaire et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives (**amendements n^{os} 382 et 383**).

Elle a été saisie d'un amendement de M. Pierre Lequiller précisant les compétences du chef d'établissement scolaire et assouplissant le dispositif encadrant les tarifs de la restauration scolaire afin de tenir compte de l'évolution du coût des prestations fournies. Tout en doutant du caractère législatif de ces dispositions, le président Pascal Clément a jugé l'amendement intéressant en ce qu'il permet de répondre à la question de savoir qui dirige les personnels techniciens ouvriers et de service (TOS). M. Christian Estrosi a regretté que les dispositions prévues par le projet ne confèrent pas au président du conseil général la compétence pour adresser au chef d'établissement des directives afin de s'assurer du bon entretien des locaux scolaires relevant des collectivités territoriales. M. Michel Piron a estimé que le projet de loi n'avait pas pour objet de modifier le statut du personnel de l'éducation nationale et a ajouté que, dans l'hypothèse où le président de la collectivité territoriale compétente ne serait pas satisfait de l'entretien des locaux scolaires, il lui serait désormais loisible de le confier à des entreprises. Après avoir rappelé que les dispositions du paragraphe X de l'article 67 prévoyaient que, pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou du conseil régional s'adresse directement au chef d'établissement, le rapporteur a estimé que les dispositions proposées par cet amendement apportaient une précision utile. À l'issue de cette discussion, la Commission a néanmoins *rejeté* l'amendement, avant d'*adopter* l'article 67 modifié.

Article additionnel après l'article 67

Désignation des représentants des conseils d'arrondissement dans les conseils d'écoles, dans les communes de Paris, Marseille et Lyon

La Commission a été saisie de l'amendement de M. Jean Tiberi tendant à modifier la composition des conseils d'école dans les villes de Paris, Marseille et Lyon, pour prévoir que les représentants de la commune sont désignés par les conseils d'arrondissement et non plus par le maire. Après que le rapporteur se fut déclaré favorable par principe à un dispositif tendant à atténuer la spécificité de Paris, Lyon et Marseille, M. Jean Tiberi a fait part de son intention de rectifier son amendement afin de prévoir cette désignation par les maires d'arrondissement. La Commission a alors *adopté* cet amendement (**amendement n° 47**).

Après l'article 67

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Alain Gest ayant pour objet de mettre à la charge de l'État les dépenses de reprographie des collèges et des lycées. Le rapporteur a mis en doute sa conformité aux dispositions de l'article 40 de la Constitution relatives à la recevabilité financière des amendements, tout en reconnaissant la réalité du problème posé et en suggérant l'élaboration d'un

dispositif de financement par la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Article 67 bis (nouveau)

(section 3 [nouvelle] et art. L. 213-15 [nouveau] du chapitre III du titre I^{er} du livre II du code de l'éducation, art. L. 541-1 et L. 541-2 et L. 542-2 du même code)

Transfert aux départements de la responsabilité de la médecine scolaire

À l'initiative de sa commission des lois et de sa commission des affaires culturelles, le Sénat a adopté contre l'avis du Gouvernement un article additionnel prévoyant le transfert aux départements de la responsabilité de la médecine scolaire. Cette opération s'inscrit dans la logique de l'attribution à cette catégorie de collectivités d'une compétence sociale et médico-sociale. Elle tranche ainsi le débat ancien et permanent sur le choix entre une médecine scolaire spécifique et l'introduction de la santé publique à l'école.

1. L'expérience des départements dans le domaine de l'aide sociale et de la prévention sanitaire

La loi du 22 juillet 1983 précitée a attribué au département une compétence de droit commun pour l'aide sociale légale, ce qui inclut l'aide sociale à l'enfance et la prévention sanitaire. Ainsi, aux termes de l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles, « *les prestations légales d'aide sociale sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours* », à l'exception des prestations prises en charge par l'État. Aux termes de l'article L. 123-1 du même code, il est responsable du service départemental d'action sociale et du service de l'aide sociale à l'enfance.

Selon l'article L. 1423-1 du code de la santé publique, il est responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance et, selon l'article L. 2111-2, les services et consultations de santé maternelle et infantile, les activités de protection de la santé maternelle et infantile à domicile, l'agrément des assistantes maternelles et la formation de celles qui accueillent des mineurs à titre non permanent, relèvent de la compétence du département qui en assure l'organisation et le financement

À ce titre et en vertu de l'article L. 2112-1 du même code, le président du conseil général dispose de l'autorité sur le service départemental de protection maternelle et infantile qui gère les centres de la protection maternelle et infantile employant près de 10 000 médecins et infirmières. Ce personnel organise des consultations et des actions de prévention médico-sociale en faveur des enfants de moins de six ans, notamment dans les écoles maternelles, et des actions médico-sociales préventives à domicile pour les femmes enceintes et les enfants de moins de six ans requérant une attention particulière (article L. 2112-2 du code précité).

À partir de l'âge de six ans, les enfants sont pris en charge par les médecins de l'éducation nationale. Aux termes de l'article L. 541-1 du code de l'éducation, au cours de leur sixième année, tous les enfants sont obligatoirement soumis à une visite médicale. Des examens médicaux périodiques sont ensuite effectués pendant tout le cours de la scolarité et la surveillance sanitaire des élèves est exercée avec le

concours d'un service social. Le médecin scolaire doit aussi diffuser une information concernant les causes, les conséquences et les moyens de traitement et de lutte contre le tabagisme, l'alcoolisme et la toxicomanie. Les services de médecine scolaire doivent, par ailleurs, prévenir et détecter les cas d'enfants maltraités.

Certes, l'article L. 2112-5 du code de la santé publique précise que le service départemental de protection maternelle et infantile établit une liaison avec le service de santé scolaire, notamment en transmettant au médecin de santé scolaire les dossiers médicaux des enfants suivis à l'école maternelle. Mais, l'expérience montre qu'avec la transmission des dossiers s'arrête parfois le dialogue.

Cette rupture est d'autant plus dommageable qu'au titre de la protection de la famille, les agents du service départemental peuvent continuer d'intervenir dans les foyers où demeurent des enfants qu'ils ne suivent plus. Il apparaît donc logique de confier également au département la médecine scolaire.

2. Le transfert de la médecine scolaire aux départements

Ce transfert d'une fonction jugée pauvre en moyens – la moyenne nationale est d'un médecin pour 5 730 élèves⁽¹⁾ –, adopté par le Sénat sur proposition de sa commission des affaires culturelles et de sa commission des lois, se trouve au croisement de la compétence sanitaire et sociale du département et de sa compétence en matière scolaire, toutes deux renforcées par le projet de loi. La commission présidée par M. Pierre Mauroy a fait le même constat : « *Dès lors que la prévention est une compétence du département, il paraît normal que la médecine scolaire (...) qui y (concoure soit confiée) à cette collectivité dans le cadre d'un partenariat avec l'éducation nationale. Il s'agit d'assurer une réelle continuité entre la protection maternelle et infantile, l'aide sociale à l'enfance et la médecine scolaire.* »⁽²⁾

Le transfert opéré par le présent article pourrait concerner environ 1 400 médecins titulaires, dont le statut est fixé par le décret n° 91-1195 du 27 novembre 1991, 130 médecins-conseillers détachés auprès des recteurs ou des inspections d'académie ainsi qu'environ 800 vacataires en équivalent temps plein. Leur mise à disposition, puis, éventuellement, leur intégration dans la fonction publique territoriale ou leur détachement sans limitation de durée, seront effectuées selon les modalités fixées par le titre V du projet de loi.

Cette mesure permettra d'assurer un suivi optimal des enfants et d'offrir aux établissements scolaires de nouvelles capacités de prévention et de suivi sanitaire. Elle donnera toute sa dimension à la disposition de l'article L. 541-1 du code de l'éducation qui précise que « *les médecins de l'éducation nationale travaillent en lien avec l'équipe éducative et les professionnels de santé afin que, pour chaque enfant, une prise en charge et un suivi adaptés soient réalisés.* »

Elle se traduit dans le code de l'éducation par :

(1) Chiffre de la rentrée 2002. Antérieurement à sa prise en charge par l'éducation nationale, intervenue le 1^{er} janvier 1991, le service de médecine scolaire comptait un médecin pour 8 300 élèves.

(2) Commission pour l'avenir de la décentralisation, Rapport au Premier ministre : refonder l'action publique locale, 17 octobre 2000, proposition n° 41, page 70.

– la création d’une section 3, intitulée « Médecine scolaire », dans le chapitre III du titre I^{er} du livre II, avec un article unique L. 213-17 qui dispose que le département a la charge de la médecine scolaire ;

– une nouvelle rédaction de l’article L. 541-1, qui définit désormais les missions du service de médecine scolaire : actions de prévention individuelle et collective de la santé auprès des élèves, intégration scolaire des élèves porteurs de handicap ou ayant des problèmes de santé, avis médical dans le cadre de l’orientation des élèves se destinant à l’enseignement technique et professionnel, conseils aux responsables d’établissement pour la mise en œuvre d’une politique d’éducation à la santé et pour la gestion de toute situation pouvant avoir un retentissement sur la santé des élèves ;

– la modification, pour coordination, de l’article L. 542-2 relatif à la prévention de la maltraitance, qui renvoie à l’article L. 541-1.

En revanche, les infirmiers et assistants sociaux de l’éducation nationale ne seraient pas concernés. Ces derniers, contrairement aux médecins scolaires, sont placés sous l’autorité des chefs d’établissement et exercent des missions parfois imbriquées à l’action éducative (éducation à la santé, suivi individualisé des projets des élèves). De la même façon, les conseillers d’orientation psychologues et les directeurs de centre d’information et d’orientation continueront de relever de la fonction publique d’État.

Le rapporteur, en coordination avec la création de cet article additionnel, relève qu’il est nécessaire de le prendre en compte dans l’article 67, afin de l’exclure de la liste des dépenses prises en charge directement par l’État.

Une discussion s’est engagée sur deux amendements de suppression présentés respectivement par M. André Chassaigne et M. Bernard Derosier. Le président Pascal Clément ayant rappelé l’émotion exprimée par les personnels techniques, ouvriers et de service lors de l’annonce par le Gouvernement de son intention de décentraliser leur gestion, il a indiqué que, s’agissant des services de santé scolaires, le Gouvernement avait décidé, après négociation avec les représentants des professions concernées, de ne pas transférer la gestion du personnel infirmier ni celle des médecins. Il a estimé que la Commission pouvait difficilement s’abstenir de tenir compte de cet accord. M. René Dosière a partagé l’appréciation selon laquelle il convenait de respecter l’engagement pris vis-à-vis des professions concernées.

M. Christian Estrosi a appelé à tenir compte également des vœux de la communauté scolaire, avant de regretter l’insuffisance des effectifs du personnel médical dans certains départements, et de saluer l’organisation très efficace des services départementaux en ce domaine. M. René Dosière ayant souligné le coût prévisible pour les départements du transfert de la médecine scolaire et le rapporteur ayant exprimé un avis défavorable aux amendements de suppression, ceux-ci ont été *rejetés*.

Après le *rejet* d’un amendement de M. André Chassaigne tendant à exclure la réalisation de bilans de santé des élèves par des médecins libéraux et des étudiants

en médecine, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 384**), puis l'article 67 *bis* ainsi modifié.

Article 68

Transfert aux départements et aux régions des établissements d'enseignement demeurés à la charge de l'État

En application du régime dérogatoire prévu par l'article L. 211-4 du code de l'éducation⁽¹⁾ et par le décret du 31 janvier 1986⁽²⁾, plusieurs établissements d'enseignement dont la liste a été fixée par le décret du 20 mars 1985⁽³⁾ sont demeurés entièrement à la charge de l'État.

Cet article vise à supprimer, pour certains établissements, la spécificité de ce statut qui, à l'usage, ne se justifie plus, en les transférant aux collectivités territoriales à compter du 1^{er} janvier 2005, date d'entrée en vigueur de la loi. Les collèges seront placés sous la responsabilité des départements, les lycées et établissements publics nationaux d'enseignement agricole sous celle des régions.

Le décret du 20 mars 1985 précité concerne trois types d'établissements : les établissements d'enseignement scolaire à sections bi-nationales ou internationales et des établissements à statut particulier, parmi lesquels on trouve l'ensemble climatique et sportif de Font-Romeu et les établissements nationaux d'enseignement agricole. Cet article prévoit de transférer les premiers aux collectivités territoriales compétentes et de les faire ainsi entrer dans le régime de droit commun prévu à l'article L. 421-1 du code de l'éducation qui dispose que « *les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale sont des établissements publics locaux d'enseignement* ».

Cette procédure concernera sept lycées et cinq collèges : le lycée d'État franco-allemand de Buc (Yvelines), le lycée d'État d'Hennemont à Saint-Germain-en-Laye (Yvelines), les collèges et les lycées à sections internationales de Ferney-Voltaire (Ain), de Sèvres (Hauts-de-Seine), de Strasbourg (Bas-Rhin), de Valbonne (Alpes-Maritimes) ainsi que le collège et lycée d'État de Font-Romeu (Pyrénées orientales).

Elle pourra toucher également les établissements publics nationaux d'enseignement agricole que sont le centre d'expérimentation pédagogique de Florac (Lozère), le centre d'étude du milieu et de pédagogie appliquée du ministère de l'agriculture de Fouesnant (Finistère), le centre national de promotion rurale-enseignement et formation professionnelle à distance de Marmilhat (Puy-de-Dôme) et le centre d'enseignement zootechnique de Rambouillet (Yvelines).

(1) Article issu du VI de l'article 14 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée.

(2) Décret n° 86-164 du 31 janvier 1986 portant organisation administrative et financière des établissements d'enseignement dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'État et portant dispositions diverses applicables aux établissements d'enseignement de second degré municipaux ou départementaux.

(3) Décret n° 85-349 pris pour l'application de l'article 14 VI de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et fixant la liste des établissements d'enseignement dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'État.

En revanche, seront exclus de ce transfert les autres établissements figurant dans la liste dressé dans le décret du 20 mars 1985 précité, à savoir : le Centre national d'études et de formation pour l'enfance inadaptée de Suresnes et son annexe (Hauts-de-Seine), le foyer des lycéennes de Paris, le lycée technique d'État de la photographie et de la cinématographie Louis-Lumière de Paris, l'école nationale supérieure des arts et techniques du théâtre de Paris et le lycée polyvalent d'État et lycée d'enseignement professionnel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Sur proposition de sa commission des affaires culturelles, le Sénat a complété cet article par un alinéa qui dispose que le transfert de la charge et de la propriété des établissements d'État concernés s'accompagne de leur entrée dans le droit commun du régime des établissements publics locaux d'enseignement régi par l'article L. 421-1 du code de l'éducation et par le décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement. De la même façon, les établissements publics nationaux d'enseignement agricole seront transformés en établissements publics locaux de formation professionnelle agricole visés par l'article L. 811-8 du code rural et régis par les articles R. 811-11 et suivants de ce même code.

Appliqué tel quel, cet article aurait pour conséquence de mettre à la charge des communes d'accueil les classes maternelles et élémentaires que deux des établissements visés – à savoir les établissements de Buc et de Saint-Gemain-en-Laye – comprennent, sur le fondement de l'article L. 212-4 du code de l'éducation qui dispose que la commune à la charge des écoles publiques. Or, les dispositions relatives au partage des charges afférentes à une cité scolaire ne prévoient pas ce cas. C'est pourquoi le rapporteur propose de placer, par exception, ces classes sous la responsabilité, en l'espèce, du département des Yvelines, qui recevra de l'État une dotation en compensation.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression présenté par M. André Chassaingne, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant préciser le transfert de compétence pour les établissements d'État à sections internationales (**amendement n° 385**), puis elle a considéré comme satisfait et donc *rejeté* un amendement de Mme Valérie Pécresse ayant le même objet. Elle a ensuite *adopté* l'article 68 ainsi modifié.

Article 69

(art. L. 422-1, L. 422-2, L. 422-3 [nouveau] du code de l'éducation
et art. L. 811-8 du code rural)

Transformation de certains établissements d'enseignement du second degré en établissements publics locaux d'enseignement

L'article 68 prévoit la transformation d'établissements d'État en établissements départementaux et régionaux. Le présent article programme la transformation d'établissements communaux ou départementaux en établissements publics locaux d'enseignement rattachés soit à un département, soit à une région.

Aux termes de l'article L. 422-2 du code de l'éducation, certains établissements d'enseignement du second degré ne sont pas encore constitués en

établissements publics locaux d'enseignement, dans la mesure où ils étaient gérés par une commune ou un département à la date du 1^{er} janvier 1986. À la rentrée 2002, vingt-neuf établissements restaient concernés sur l'ensemble du territoire national, dont vingt situés à Paris. Ces établissements sont privés de la personnalité morale et de l'autonomie financière dont jouissent les établissements publics locaux d'enseignement.

Le *paragraphe II* du présent article crée un nouvel article L. 422-3 dans le code de l'éducation qui dispose que la collectivité qui en assume la gestion peut, si elle le souhaite, obtenir de plein droit la transformation du collège ou du lycée concerné en établissement public. Il résultera nécessairement de cette transformation un changement de rattachement. Trouveront à s'appliquer les articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales qui prévoient, pour les biens mobiliers et immobiliers, une simple mise à disposition de la collectivité bénéficiaire. Par exemple, un collège qui appartenait à une commune continuera de lui appartenir, mais sa transformation en établissement public local d'enseignement entraînera son rattachement et la mise à disposition de ses biens au département, qui devra en assumer la charge, toute chose étant égale par ailleurs – c'est-à-dire si l'on appliquait l'état du droit.

Pour éviter un tel transfert de charge, qui serait trop brutal pour la collectivité de rattachement, un mécanisme particulier de transition est prévu. La commune ou le département propriétaire sera tenu, sauf accord contraire des collectivités intéressées, d'assumer la responsabilité et le financement des charges relevant de la collectivité de rattachement, qu'il s'agisse des grosses réparations, du fonctionnement, des charges de personnel et des dépenses d'équipement. Cette obligation aura une durée qui ne pourra être inférieure à six ans, sauf si la convention qui définit les relations entre la collectivité propriétaire et la collectivité de rattachement en stipule autrement.

Le *paragraphe I* opère, par coordination, une simplification rédactionnelle des articles L. 422-1 et L. 422-2 du code de l'éducation en précisant que les établissements qui appartenaient aux communes, aux départements avant le 1^{er} janvier 1986 ou qui relèvent entièrement de l'État en vertu de l'article L. 211-4 du même code, ne sont pas seulement régis par des dispositions particulières mais relèvent également du droit commun des établissements publics locaux d'enseignement. Cette modification prend en compte, d'une part, les dispositions de l'article 68 du présent projet de loi et, d'autre part, les dispositions du présent article.

Le *paragraphe III* complète l'article L. 811-8 du code rural en prévoyant la transformation en établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles, des établissements d'enseignement relevant des communautés urbaines de Lille et de Dunkerque ainsi que du syndicat intercommunal de gestion du lycée d'enseignement professionnel et horticole de Raismes. S'appliqueront les articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales précités. La région assumera la rétribution des personnels ouvriers et de service qui exercent leur fonction dans les établissements transformés. Les termes de l'article L. 811-8 étant reproduits à l'article L. 421-22 du code de l'éducation, il conviendra de modifier ce dernier.

Sur proposition de sa commission des affaires culturelles, le Sénat a adopté une rédaction plus précise des dispositions relatives aux responsabilités que doit assumer la commune pendant la période transitoire prévue par cet article pour le transfert des établissements municipaux aux départements ou aux régions concernées. Seront donc visées toutes les compétences incombant à la collectivité de rattachement, à l'exception de la construction, de la reconstruction et de l'extension des bâtiments, ce qui inclut les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de l'établissement, l'accueil, l'entretien général et technique, la restauration et l'hébergement.

Par ailleurs, le Sénat a adopté un amendement du Groupe socialiste soumettant à la remise aux normes de sécurité le transfert à la région Nord-Pas-de-Calais des établissements de formation professionnelle agricole relevant des communautés urbaines de Lille et de Dunkerque ainsi que du syndicat intercommunal de gestion du lycée de Raismes. Cette disposition est justifiée, notamment, par le fait que l'un de ces établissements est dans un tel état de délabrement que le ministère de l'agriculture demande sa reconstruction pour un coût de 17 millions d'euros. La région s'est déclarée prête à faire un effort et des fonds européens pourront être mobilisés, car le lycée en question est en zone d'objectif 1.

La plus grande souplesse doit être laissée aux collectivités concernées. Si une question de mise aux normes doit être abordée – et elle le sera nécessairement compte tenu de l'état des bâtiments des établissements en question –, elle pourra l'être dans le cadre d'une convention. Il n'est donc pas question d'en faire un préalable au transfert hors de toute convention. Cette seule question ne doit pas, en effet, bloquer le transfert ; ce n'est pas le souhait des collectivités concernées.

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de M. André Chassaigne, puis elle a *adopté* un amendement de précision du rapporteur relatif aux modalités de transfert à la région Nord-Pas-de-Calais de certains établissements dotés d'un statut spécifique (**amendement n° 386**). L'article 69 a ensuite été *adopté* ainsi modifié.

Article 70

(art. L. 212-8 et L. 442-13-1 [nouveau] du code de l'éducation)

Prise en charge des dépenses de fonctionnement des écoles publiques et privées par les établissements publics de coopération intercommunale

Le développement de la coopération intercommunale rend nécessaire l'adaptation du code de l'éducation. Cet article a pour objet de clarifier les conséquences d'un transfert de la prise en charge du fonctionnement des écoles publiques à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Un tel transfert est possible en application de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales en vertu duquel les communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive.

En application des articles L. 212-2 et L. 212-5 du code de l'éducation, chaque commune n'est tenue de supporter les dépenses de fonctionnement des écoles publiques établies sur son territoire que pour les élèves résidant dans la commune.

Lorsqu'une école reçoit des élèves domiciliés dans une autre commune, le premier alinéa de l'article L. 212-8 du code précité ⁽¹⁾ prévoit que « *la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence* ». La concertation est donc privilégiée.

À défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil départemental de l'éducation nationale. Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil.

En revanche, lorsque l'accueil d'enfants non résidents est justifiée soit par l'absence de capacité d'accueil – en locaux comme en personnels enseignants – dans la commune de résidence, soit par des contraintes liées aux obligations professionnelles des parents, à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ou à des raisons médicales, le principe de la participation de la commune de résidence aux frais de fonctionnement de l'école de la commune d'accueil, n'est pas négocié mais obligatoire et ses modalités sont fixées par un décret en Conseil d'État.

— *La prise en compte de la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale*

Le *premier paragraphe* du présent article complète le premier alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation pour préciser la manière dont doit être interprétée la notion de commune d'accueil lorsque les communes ont transféré leur compétence en matière de fonctionnement des écoles publiques à un EPCI. Dans cette hypothèse, le périmètre de cet établissement est assimilé, pour l'application de l'article, au territoire de la commune d'accueil. Cela signifie qu'une école située dans le périmètre de l'EPCI, qui reçoit des élèves résidant dans une commune qui n'est pas membre de cet EPCI, peut recevoir de la part de cette dernière une participation financière. C'est l'EPCI qui sera compétent pour négocier la répartition des dépenses de fonctionnement.

Le *deuxième paragraphe* précise que, comme c'est déjà le cas dans l'état du droit, les modalités selon lesquelles la commune de résidence est soumise à participation financière obligatoire sont fixées par décret en Conseil d'État – et non par une simple convention – si l'inscription de l'élève qui réside sur son territoire est motivée par des contraintes liées aux obligations professionnelles des parents, à

(1) Article issu de l'article 23 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'État. Ses modalités d'application ont été fixées par le décret n° 86-425 du 12 mars 1986.

l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ou à des raisons médicales.

Lorsque l'école d'accueil relève d'un EPCI, les conditions dans lesquelles la commune de résidence qui n'est pas membre de l'EPCI est soumise à l'obligation de participation financière relèvent également du décret en Conseil d'État si l'inscription de l'élève qui réside sur son territoire dans cette école est justifiée par les mêmes motifs. Il est précisé, en conséquence, que le président de l'EPCI se substitue au maire de la commune de résidence pour apprécier la capacité d'accueil, en locaux comme en personnels enseignants, et donner l'accord à la participation financière lorsque celle-ci est requise.

Le *troisième paragraphe* crée un nouvel article L. 442-13-1, dans le code de l'éducation, précisant que l'établissement public de coopération intercommunale auquel a été conférée la compétence scolaire se substitue aux communes dans leurs relations avec les établissements d'enseignement privés sous contrat d'association ou sous contrat simple. Lorsqu'il s'agit d'un contrat d'association, les dépenses de fonctionnement sont prises en charge dans les mêmes conditions que les classes correspondantes de l'enseignement public (article L. 442-5 du code précité). Lorsqu'il s'agit d'un contrat simple, les communes peuvent participer aux dépenses de fonctionnement dans des conditions fixées par décret ⁽¹⁾ (article L. 442-12).

Le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, a prévu que soit pris en compte le cas d'une commune membre d'un EPCI qui ne dispose pas d'une école publique.

En l'absence de capacité d'accueil dans la commune de résidence, aucune disposition n'impose que les enfants soient scolarisés dans les écoles des autres communes membres de l'EPCI. Sur le fondement de l'article L. 131-5 du code précité, les parents demeurent libres d'inscrire leurs enfants dans une école située à proximité de leur domicile mais hors du périmètre de l'EPCI. Ce dernier est alors tenu de participer aux dépenses de fonctionnement de l'école de la commune d'accueil alors même que son périmètre peut comprendre des capacités d'accueil suffisantes.

Prévoir que le territoire des communes constituant un EPCI est également assimilé, pour l'application de l'article L. 212-8 du code précité, au territoire de la commune de résidence permet d'éviter que le groupement ne soit tenu de contribuer aux dépenses de fonctionnement des écoles des communes situées hors de son périmètre, dès lors que la capacité d'accueil des écoles de l'ensemble des communes membres de l'EPCI permet la scolarisation des enfants résidant dans ces communes. En effet, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article L. 212-8, dans sa rédaction en vigueur, si la commune de résidence dispose des capacités d'accueil suffisantes, elle doit, sauf exception, scolariser les enfants résidant sur son territoire.

La Commission a successivement *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaing, l'amendement n° 115 de M. Jean-François Mancel tendant à ne prévoir la prise en compte des obligations professionnelles des parents que

(1) Décret n° 60-390 du 22 avril 1960 relatif au contrat simple passé avec l'État par les établissements d'enseignement privé.

lorsque ceux-ci résident dans une commune n'ayant assuré ni la garde des enfants, ni l'organisation d'un service d'assistantes maternelles agréées et, par voie de conséquence, l'amendement n° 88 de M. Bruno Bourg-Broc ainsi que des amendements de MM. Jean-Christophe Lagarde et Gérard Vignoble ayant le même objet. Elle a ensuite *adopté* l'article 70 sans modification.

Article 70 bis (nouveau)

(art. L. 213-11 du code de l'éducation)

Consultation des départements en matière de transport scolaire

Le Sénat a adopté un article additionnel disposant que l'État doit, avant toute décision susceptible de modifier de manière substantielle les besoins en matière de transport scolaire, consulter les départements.

En l'état du droit, aux termes de l'article L. 213-11 du code de l'éducation ⁽¹⁾, les transports scolaires, qui sont des services réguliers publics au sens de l'article 29 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sont placés sous la responsabilité du département. Il consulte à leur sujet le conseil départemental de l'éducation nationale. En revanche, à l'intérieur des périmètres de transports urbains existant au 1^{er} septembre 1984, cette responsabilité est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.

Ces autorités organisent le transport scolaire, mais elles peuvent, toutefois, en application de l'article L. 213-12 du code susmentionné, issu de l'article 30 de la loi du 22 juillet 1983 précitée, passer avec d'autres personnes publiques (communes, groupement de communes, syndicats mixtes, établissements d'enseignement) et même avec des personnes privées – associations de parents d'élèves, ou associations familiales – des conventions qui leur permettent de confier à ces personnes l'organisation même du service. Le département et les autorités organisatrices en général sont compétents pour créer et définir les services de transport scolaire, c'est-à-dire pour décider de la création des circuits de ramassage, de leur modification, de la fermeture des circuits ; fixer les catégories d'élèves admis dans le circuit ; décider de l'ouverture éventuelle du service à d'autres usagers ; déterminer les conditions du service du ramassage scolaire, notamment prévoir quelles communes et quels établissements scolaires seront concernés par le ramassage ; pour fixer les horaires, les fréquences, les points d'arrêts du circuit ; pour décider du financement du transport scolaire – il leur incombe donc de définir la politique tarifaire qu'ils entendent mener et peuvent décider, soit d'instaurer la gratuité du transport des élèves, soit de fixer le taux de participation des familles – ; choisir le mode d'exploitation du service qui leur convient le mieux : régie, délégation de service public ; enfin, prendre les mesures de sécurité en faveur des élèves.

L'État reste compétent pour définir les règles de sécurité, vérifier leur observation et organiser le contrôle technique des véhicules. Il exerce également un pouvoir général d'encadrement des tarifs, de réglementation technique et sociale et de tenue de registre des transporteurs.

(1) Article issu de l'article 29 de 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'État.

Cette organisation pose deux types de questions.

D'une part, la multiplication des réseaux scolaires et des regroupements pédagogiques intercommunaux, qui permettent de sauvegarder certaines écoles, entraîne, la plupart du temps, une modification des besoins de transports scolaires. Résultant d'un accord entre les communes concernées et l'inspecteur d'académie, ces regroupements se mettent en place sans concertation avec le département.

D'autre part, sur le fondement de la circulaire n° 2003-104 du 3 juillet 2003 du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, l'inspecteur d'académie est chargé d'élaborer un schéma territorial de l'enseignement du premier degré, qui établit un inventaire complet de la situation scolaire du département, identifie notamment les réseaux d'écoles existants et présente les orientations souhaitées en matière de création de nouveaux réseaux. L'élaboration de ce schéma est soumise à l'avis du conseil départemental de l'éducation nationale, dont on rappelle qu'aux termes de l'article L. 235-1 du code précité il comprend des représentants des communes, départements et régions, des personnels et des usagers. Dans ce cadre, pour un document aussi important dans la définition de la carte scolaire et par conséquent des besoins en transports, cette consultation peut sembler insuffisante et rendre nécessaire une intervention plus forte du département en tant que tel.

C'est pourquoi il est proposé, dans l'article L. 213-11 du code précité, d'imposer à l'autorité de l'État compétente une obligation de consultation du département pour toute décision ayant une incidence substantielle sur les transports scolaires.

Ayant *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaing, la Commission a *adopté* l'article 70 *bis* sans modification.

Article 70 ter (nouveau)

(art. L. 216-11 [nouveau] du code de l'éducation)

Création de groupements d'intérêt public dans le domaine éducatif et culturel

Le Sénat a adopté, à l'initiative de M. Jean-Claude Étienne et avec un avis favorable du Gouvernement, un article additionnel offrant aux groupements d'intérêt public la possibilité d'intervenir dans le domaine éducatif et culturel.

— *Le régime juridique des groupements d'intérêt public dans le domaine de la formation*

Aux termes de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982, le groupement d'intérêt public ne peut donner lieu à la réalisation ni au partage de bénéfices. Il peut être constitué sans capital. Les droits de ses membres ne peuvent être représentés par des titres négociables. Toute clause contraire est réputée non écrite. Le directeur du groupement, nommé par le conseil d'administration, assure, sous l'autorité du conseil et de son président, le fonctionnement du groupement. Dans les rapports avec les tiers, il engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci. La convention constitutive doit être approuvée par l'autorité administrative, qui en

assure la publicité. Elle détermine les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement. Elle indique notamment les conditions dans lesquelles ceux-ci mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.

L'article L. 423-1 du code de l'éducation autorise la constitution de groupements d'établissements scolaires publics sous la forme de groupements d'intérêt public pour la mise en œuvre de leur mission de formation continue ainsi que de formation et d'insertion professionnelles. De tels groupements peuvent être constitués à cette fin entre l'État et des personnes morales de droit public ou de droit privé. Les dispositions de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 précitée sont également applicables à ces groupements sous réserve de la nomination de leur directeur par le recteur d'académie.

De tels groupements peuvent être créés entre deux ou plusieurs personnes morales comportant au moins une personne morale de droit public pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités dans le domaine de l'enseignement technologique et professionnel du second degré, ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements ou des services d'intérêt commun nécessaires à ces activités (article L. 423-2).

— *L'élargissement du champ des groupements d'intérêt public au domaine éducatif et culturel*

Reprenant le schéma défini à l'article L. 423-1 du code de l'éducation, le présent article complète le chapitre VI du livre II de ce code relatif aux dispositions communes aux collectivités territoriales par un article L. 216-11 qui autorise les collectivités territoriales à conclure, dans le domaine susmentionné, des conventions de coopération et de partenariat en vue de développer des activités communes et créer ou gérer ensemble les moyens et services nécessaires à ces activités. Il est précisé, par ailleurs, que ces conventions peuvent conduire à la constitution, avec d'autres personnes morales de droit public ou privé, d'un groupement d'intérêt public, dans les conditions fixées par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

Le rapporteur juge inutile de préciser que les conventions conclues dans le but de créer de tels groupements sont des conventions « *de coopération et de partenariat* ».

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaing, puis *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 387**) et l'article 70 *ter* ainsi modifié.

Article 71

(chapitre VII du titre V du livre VII et art. L. 757-1 du code de l'éducation)

Transfert aux régions des écoles nationales de la marine marchande

Aux termes de l'article L. 757-1 du code de l'éducation, issu de l'article unique de la loi n° 58-275 du 19 mars 1958, les écoles nationales de la marine marchande ont pour objet de préparer aux carrières d'officiers de la marine de pêche et de commerce ⁽¹⁾. Un plan national de spécialisation leur a récemment confié la possibilité de développer des formations en liaison avec leur environnement économique ou correspondant à des besoins nouveaux.

Ces écoles, implantées au Havre, à Nantes, Marseille et Saint-Malo, sont des établissements publics nationaux respectivement créés en 1961, 1957, 1965 et 1958, dotés de l'autonomie financière et relevant du ministère chargé de la mer. Elles forment environ 800 élèves officiers à la pêche et au commerce. Les subventions de l'État, pour 2004, s'élèveront à 1,78 million d'euros pour le fonctionnement et à 0,7 million d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement pour l'investissement.

Ces écoles s'inscrivent dans une logique de bassin d'emploi et confortent la vocation maritime de leur lieu d'implantation dont elles peuvent être une vitrine technologique attractive ; leurs liens avec le tissu économique régional, portuaire et maritime, sont traditionnels et se renforcent par des initiatives conjointes notamment en matière d'offres de formation, avec les universités, les écoles d'ingénieurs ainsi que les chambres de commerce et d'industrie.

Les régions ont depuis longtemps investi le terrain de la formation professionnelle maritime. En 1998, le rapporteur de la mission sénatoriale de contrôle relative à la situation de l'enseignement maritime en France relevait que « *en matière d'investissement pédagogique, la contribution des collectivités locales ne cesse de s'accroître au point d'être indispensable dans les écoles maritimes dont elles ont la charge, mais également pour l'équipement des écoles de la marine marchande* » ⁽²⁾. Les contrats de plan entre l'État et les régions ont prévu un ambitieux programme de rénovation immobilier d'un montant de 12,5 millions d'euros. Les régions ont ainsi démontré, par ces engagements financiers, leur intérêt pour les écoles nationales de la marine marchande.

Cet article propose donc de leur transférer la pleine responsabilité des quatre écoles, qui deviendront des établissements publics régionaux soumis, sous réserve de quelques précisions réglementaires, aux dispositions régissant ceux des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui ne font pas partie des universités (articles L. 715-1 à L. 715-3 du code précité). Par convention avec l'État, les régions assureront les formations initiales ou continues des personnes appelées à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire. Cette nouvelle compétence permettra aux régions,

(1) Leur organisation a été fixée par le décret n° 85-635 du 21 juin 1985, modifié par le décret n° 2000-715 du 27 juillet 2000.

(2) M. René Régnault, Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la mission de contrôle relative à la situation de l'enseignement maritime en France, Sénat, 1997-1998, n° 536, 1^{er} juillet 1998.

notamment, de remettre en état le patrimoine immobilier dégradé de ces écoles, en particulier celles du Havre, de Nantes et de Marseille.

Il est précisé, en outre, que l'État, selon la logique inscrite dans l'article L. 211-1 du code précité tel que modifié par l'article 60 du projet de loi, conserve la compétence pour fixer les conditions d'accès aux formations des officiers de la marine marchande, ainsi que des personnels appelés à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire, pour déterminer les programmes de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation des étudiants et délivrer diplômes ou attestations.

Le Sénat a adopté cet article sous réserve d'un amendement rédactionnel.

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaing, puis *adopté* l'article 71 sans modification.

Après l'article 71

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Bernard Derosier tendant à insérer dans le code de la voirie routière un article prévoyant, pour l'organisation des transports scolaires, l'aménagement par le département des abords de la voirie départementale. M. René Dosière a indiqué que ces dispositions étaient nécessaires pour combler une lacune mise en évidence par un arrêt récent de la cour d'appel de Caen condamnant le département de l'Orne sur le fondement de la faute non intentionnelle. M. Christian Estrosi, ayant souligné le risque d'exposer ainsi les départements à des charges considérables, s'est interrogé sur la recevabilité financière de cet amendement. Le rapporteur a considéré que cet amendement, bien qu'intéressant, ne pouvait être adopté en l'état, tandis que M. Alain Gest, approuvé par le président Pascal Clément, a signalé que dans de nombreux cas la délimitation incertaine des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales pour certains ouvrages de la voirie routière paralysait la réalisation de travaux pourtant essentiels à la sécurité. À l'issue de ce débat, la Commission a *rejeté* l'amendement.

CHAPITRE II

Le patrimoine

La décentralisation culturelle a fait pendant longtemps l'objet d'une approche largement émancipée des critères institutionnels et juridiques des compétences locales, les interventions du législateur se caractérisant, dans cette matière, par leur laconisme. Puis, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, a attribué une compétence générale aux trois niveaux de collectivités : « *la commune, les départements et les régions concourent, avec l'État, (...), au développement (...) culturel et scientifique* ». Le maintien d'un certain flou dans la répartition a été considéré comme souhaitable, afin d'éviter de trop figer les compétences pour permettre des financements croisés et préserver le pluralisme de la création et de la diffusion. Institutionnalisée, la décentralisation culturelle a

principalement concerné depuis 1982-1983 les domaines du livre, de la lecture et des archives. Celui du patrimoine a été négligé jusqu'alors.

Les dispositions de ce chapitre investissent ce champ et s'intègrent dans le cadre du plan national pour le patrimoine, annoncé, le 17 septembre 2003, par le ministre de la culture. L'inventaire du patrimoine culturel sera confié aux régions ou, par délégation, aux départements ou aux communes et à leurs groupements. La propriété de certains monuments historiques pourra être transférée aux collectivités locales. La gestion des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques pourra également être confiée à titre expérimental aux régions ou aux départements qui en feront la demande.

Article 72

(art. L. 121-2 du code de l'urbanisme)

Compétences en matière d'Inventaire général du patrimoine culturel – Extension du « porter à connaissance » en matière d'urbanisme aux études techniques relatives à l'Inventaire général du patrimoine culturel

D'une part, cet article donne une base légale à l'Inventaire général du patrimoine culturel et à l'activité de recherche scientifique opérationnelle qui y est associée. D'autre part, il confie la conduite et la coordination de ces travaux aux régions, qui peuvent passer convention avec les autres collectivités territoriales pour la réalisation des opérations d'inventaire que ces dernières souhaitent conduire.

1. La définition légale de l'Inventaire général du patrimoine culturel

Il n'existe à ce jour aucune définition légale de l'Inventaire.

Créé à l'initiative d'André Malraux par un décret n° 64-203 du 4 mars 1964 ⁽¹⁾, l'Inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France s'implanta d'abord en Alsace et en Bretagne, puis progressivement dans toutes les régions de France. Dans l'esprit d'André Chastel qui en avait dessiné d'emblée les grandes lignes – forte implantation régionale, méthodes d'investigation modernes et rigoureuses –, il s'agissait de doter la France d'un service d'étude et de documentation sur le patrimoine national, à l'image de ce qu'avaient déjà entrepris d'autres pays d'Europe.

L'Inventaire général, selon un document de présentation daté de 1978, a pour mission de « *recenser, étudier, faire connaître toute œuvre qui, du fait de son caractère historique, artistique ou archéologique, constitue un élément du patrimoine national* ». Le *paragraphe I* du présent article inscrit dans la loi une définition proche en disposant que « *l'Inventaire général du patrimoine culturel recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine qui présentent un intérêt scientifique ou culturel* ».

(1) Décret instituant auprès du ministre des affaires culturelles une commission nationale chargée de préparer l'établissement de l'Inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France. Ce décret a été abrogé par le décret n° 85-410 du 3 avril 1985 relatif à la commission nationale de l'Inventaire général des monuments et des richesses artistiques de France, lui-même modifié par le décret n° 89-453 du 30 juin 1989 et par le décret n° 94-920 du 24 octobre 1994.

2. La décentralisation de l'Inventaire

— *La situation actuelle*

Cette mission de recherche et de documentation est assurée aujourd'hui par des équipes de chercheurs, de photographes, de dessinateurs, de documentalistes, au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Au niveau central, la sous-direction des études, de la documentation et de l'inventaire, rattachée à la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère chargé de la culture, définit les thématiques nationales, donne les grandes orientations concernant la méthode de l'enquête et les moyens de valoriser les résultats au niveau national. La commission nationale de l'Inventaire, assistée d'une délégation permanente, émet des avis sur les orientations et les programmes de la sous-direction et des services régionaux.

Actuellement, près de trois cents personnes travaillent à la conduite de l'Inventaire général. Environ un quart du territoire national est couvert. Le savoir-faire acquis par les services régionaux de l'Inventaire, tant dans la conduite des enquêtes que dans leur restitution, en particulier sous la forme de bases de publications, ont amené de plus en plus de collectivités territoriales à s'associer aux DRAC dans le cadre de conventions, si bien que, dans certaines régions, la part des collectivités locales dans le financement des opérations d'inventaire est au moins aussi importante que celle de l'État.

Compte tenu de cette implication de plus en plus forte des collectivités territoriales et du lien identitaire fort qui existe entre ces collectivités et le patrimoine culturel qui se trouve sur leur territoire, il est de bonne politique de leur confier la responsabilité de l'Inventaire. Cette mesure reprend la philosophie exprimée à la fois par la mission sénatoriale d'information commune chargée de dresser un bilan de la décentralisation ⁽¹⁾ et par M. Yann Gaillard, dans son rapport de juillet 2002 ⁽²⁾, qui estimait qu'il convenait « *de prolonger le mouvement actuel en transférant la responsabilité des opérations d'inventaire* » aux collectivités territoriales, en particulier « *au niveau départemental sur le modèle de l'Isère, qui a créé dès 1992 une conservation du patrimoine* ». Elle s'inscrit dans le prolongement des expériences menées dans le cadre des protocoles de décentralisation culturelle lancés en juin 2000 et de l'article 111 de la loi du 27 février 2002 précitée relative à la démocratie de proximité.

Le transfert aux régions de la responsabilité de l'Inventaire, sans lui faire perdre sa cohérence scientifique nationale, qui restera assurée par l'État, devrait permettre une démultiplication des opérations et une meilleure appropriation de leurs résultats par les collectivités territoriales. Le présent article, dans ses *paragraphes II à VII*, organise un système à trois étages, dont la qualité scientifique est doublement garantie.

— *Une responsabilité régionale*

(1) *Mission d'information commune chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, M. Michel Mercier, rapporteur, Rapport d'information, tome 1, Sénat, 1999-2000, document n° 447, 28 juin 2000, page 25.

(2) M. Yann Gaillard, Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances sur la mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine, Sénat, 2001-2002, n° 378, 25 juillet 2002.

Aux termes du *paragraphe II* de cet article, la région et la collectivité territoriale de Corse seront chargées de l'Inventaire général du patrimoine culturel. À ce titre, elles élaboreront un rapport annuel sur les opérations qu'elles conduiront. En vertu du *paragraphe VI* et compte tenu de cette nouvelle compétence, ces collectivités sont substituées à l'État dans ses droits et obligations résultant de conventions passées dans ce domaine avant l'entrée en vigueur de la loi. La mention de la collectivité territoriale de Corse s'impose dès lors qu'en vertu de l'article L. 4424-7 du code général des collectivités territoriales, c'est elle qui définit et met en œuvre la politique culturelle en Corse.

— *Une délégation opérationnelle aux autres collectivités territoriales*

Ce transfert de compétence ne signifie pas l'exclusion des autres collectivités territoriales des opérations d'Inventaire général. En effet, le dispositif proposé permettra aux départements, aux communes et aux groupements de communes qui en font la demande de bénéficier de droit de la part de la région de la possibilité de mener, dans leur ressort, de telles opérations. Une convention entre la collectivité régionale et les autres collectivités de son ressort volontaires définira les modalités de cette délégation.

Pour que les communes et leurs groupements puissent exercer leur compétence dans ce domaine, le *paragraphe VII*, qui complète le troisième alinéa de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, dispose que le préfet portera à leur connaissance toutes les informations nécessaires, de la même façon qu'il leur transmet déjà toutes informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'urbanisme.

— *Un État garant de la méthodologie et de la diffusion*

Aux termes du *paragraphe III* du présent article, l'État conserve la charge de définir les normes nationales et d'assurer le contrôle scientifique et technique des opérations d'Inventaire général. Il est destinataire à titre gratuit d'une copie des résultats des inventaires régionaux afin de constituer un atlas national du patrimoine culturel mis à la disposition du public. Un décret en Conseil d'État fixera les modalités de cette compétence méthodologique et de cette transmission d'informations. Cette fonction traduit l'application aux activités concernées du pouvoir de contrôle technique de l'État, classique en matière de décentralisation culturelle – il suffit de rappeler à ce titre le pouvoir exercé par l'État à l'égard des bibliothèques, musées et archives qui relèvent des collectivités territoriales.

— *Des garanties scientifiques*

Selon le *paragraphe IV*, pour garantir la qualité scientifique des travaux menés et assurer une certaine fluidité de l'information et des initiatives dans un schéma certes respectueux de la liberté de chaque collectivité mais somme toute compliqué, il sera institué dans chaque région un conseil scientifique de l'Inventaire général du patrimoine culturel, dont la composition sera laissée à la discrétion des conseils régionaux. Il pourra donner son avis sur toute question relative à l'inventaire sur saisine du préfet, du président du conseil régional ou de l'exécutif

d'une autre collectivité qui conduit ou souhaite conduire une opération d'inventaire, ainsi que sur le programme d'inventaire élaboré par la région et sur son évaluation.

Enfin, pour garantir le niveau scientifique des équipes chargées de l'Inventaire, le présent article, *dans son paragraphe V*, précise que les services compétents devront être dirigés soit par un membre de l'un des corps ou cadres d'emplois de fonctionnaires ayant vocation à exercer des missions à caractère scientifique liées au patrimoine culturel, tel qu'un conservateur du patrimoine, soit par le titulaire d'un diplôme figurant sur une liste déterminée par un décret en Conseil d'État.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Tout d'abord, le Sénat a élargi à leur caractère historique le champ de l'intérêt des éléments du patrimoine justifiant qu'ils figurent à l'Inventaire général.

Puis, il a supprimé le renvoi au décret en Conseil d'État qui devait fixer les modalités d'élaboration de l'Inventaire, de diffusion et de conservation des informations qui en résultent et de transmission à l'État de ces informations à titre gratuit. Il a précisé, en contrepartie, que les droits d'exploitation des données de l'Inventaire qui sont protégées au titre de la propriété littéraire et artistique seront cédés gratuitement à la personne publique ou privée assurant les opérations d'inventaire, dès lors que cette cession sert à la mise à disposition gratuite du public des données.

Enfin, dans un souci de simplification des procédures conforme aux objectifs fixés dans la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit⁽¹⁾, le Sénat a supprimé le conseil scientifique régional de l'inventaire du patrimoine culturel.

4. Les propositions de la Commission

L'équilibre trouvé, qui peut apparaître relativement complexe au premier abord, respecte les initiatives existantes. En outre, il se révèle être un moyen efficace d'accélérer les opérations d'inventaire. En effet, il introduit le plus de souplesse possible dans l'appel à compétence à l'intérieur d'un cadre régional plus à même de susciter les initiatives et disposant d'équipes scientifiques susceptibles d'être transférées des DRAC aux régions et mises à disposition des collectivités qui souhaiteront conduire des opérations d'inventaire.

Il reste néanmoins une question à résoudre. En effet, plusieurs associations, employant du personnel sur la base de contrat à durée indéterminée, contribuent aux opérations d'inventaire général placées aujourd'hui sous la responsabilité de l'État, des DRAC. Afin d'assurer la pérennité de leurs compétences, il conviendrait de permettre le transfert de ces effectifs aux collectivités territoriales qui seront, à l'entrée en vigueur de cette loi, responsables de l'inventaire général.

(1) Article 2 : « (...) 3° Simplifier la composition et le fonctionnement des commissions administratives et réduire le nombre des commissions à caractère consultatif ».

C'est pourquoi le rapporteur propose que les personnels bénéficiant, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, d'un contrat de travail avec une association ayant pour objet l'Inventaire général du patrimoine culturel puissent être recrutés en qualité d'agents non titulaires par les collectivités territoriales ou les groupements de collectivités chargés de l'inventaire général du patrimoine culturel. Les agents titulaires ainsi recrutés pourront conserver le bénéfice des stipulations de leur contrat de travail antérieur lorsqu'elles ne dérogent pas aux dispositions légales et réglementaires régissant les agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Toutefois, ils pourront conserver le bénéfice de leur contrat à durée indéterminée ainsi que celui de la rémunération perçue au titre de leur contrat de travail antérieur et de leur régime de retraite complémentaire et de prévoyance.

La Commission ayant *rejeté* deux amendements de M. André Chassaing, l'un de suppression, l'autre destiné à préserver la compétence de l'État pour l'Inventaire général du patrimoine culturel, elle a *adopté* l'article 72 sans modification.

Article 73

Transfert aux collectivités territoriales de la propriété de certains monuments et objets mobiliers historiques appartenant à l'État

Cet article organise le transfert aux collectivités territoriales volontaires de la propriété de certains monuments historiques appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux.

Il prolonge la logique qui était en œuvre dans le transfert automatique des monuments historiques appartenant à l'État ainsi que des objets mobiliers qu'ils renferment, inscrits sur une liste des immeubles fixée par décret en Conseil d'État, opéré au profit de la collectivité territoriale de Corse, sur le fondement de l'article L. 4424-7 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾.

1. Les biens concernés

Seront concernés par le transfert de propriété, en vertu du *paragraphe I* de cet article, les immeubles appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux ⁽²⁾ classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État, ainsi que les objets mobiliers qu'ils renferment.

442 monuments historiques relèvent de la seule direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture. Parmi ces biens, tous n'ont pas vocation à entrer dans le patrimoine des collectivités locales. Avant que le décret en Conseil d'État susmentionné ne fixe la liste des monuments historiques susceptibles de leur être transférés, il convenait de réfléchir aux critères justifiant le partage avec ceux qui doivent rester dans le giron de l'État.

(1) Article issu de l'article 9 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Ne doivent rester à l'État que la maison Bonaparte à Ajaccio et la Chapelle impériale.

(2) Par décret n° 2000-357 du 21 avril 2000, la Caisse nationale des monuments historiques et des sites a changé de statut et de nom. L'établissement public est devenu le Centre des monuments nationaux, chargé de la présentation au public des monuments historiques de l'État et de l'édition d'ouvrages relatifs au patrimoine.

Pour préparer l'édiction de ce décret, le ministre de la culture a confié, le 23 juillet 2003, une mission de réflexion et de proposition à M. René Rémond, membre de l'Institut et président de la Fondation nationale des sciences politiques. A été constituée une commission réunissant des élus, des experts du patrimoine et des universitaires, qui ont remis leur rapport le 17 novembre dernier.

La commission a présenté plusieurs critères pour maintenir les monuments dans le domaine de l'État. Ce qui fait partie de la mémoire de la nation doit ainsi continuer de relever de l'État, ce qui vaut pour les champs de bataille, les cimetières militaires et les palais nationaux. De la même façon, doivent rester propriété de l'État les monuments dont la notoriété est internationale et dont le rayonnement les intègre au patrimoine européen ou universel, à l'exemple de l'abbaye de Cluny ou de la résidence de Voltaire à Ferney.

En revanche, l'existence d'un lien de proximité entre certains lieux et leur environnement commande un transfert possible vers les collectivités locales. Il en va ainsi des maisons d'écrivains ou de personnalités. De la même façon, les sites ou monuments qui dépendent de plusieurs propriétaires méritent d'être transférés à l'un d'entre eux. Les tours de La Rochelle ou de Saint-Malo, propriétés de l'État, pourraient être transférées aux collectivités locales qui possèdent déjà les enceintes.

L'application de ces critères a conduit la « commission Rémond » à estimer que, parmi les 298 monuments historiques appartenant à l'État qu'elle a examinés sur les 442 qui ont été recensés, 136 monuments doivent rester sa propriété. Le solde, soit 162 monuments, pourrait être transféré en pleine propriété aux collectivités locales, leur transfert étant estimé possible (pour 78 d'entre eux) ou souhaitable (pour 84 d'entre eux). Par ailleurs, au-delà des 298 monuments examinés, les 86 cathédrales en activité ou les grands établissements publics tels le Musée du Louvre ou l'Opéra national de Paris, doivent rester « naturellement » dans le domaine de l'État.

Avant l'établissement du décret susmentionné, qui pourrait intervenir dans le courant de l'année 2004, ce travail de recensement devra être prolongé par un inventaire de même nature des biens relevant des autres directions du ministère de la culture mais aussi des ministères chargés de la défense, de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice et de la santé. Le rapport de la « commission Rémond » a été envoyé, pour concertation, à l'ensemble des présidents de conseils régionaux et de conseils généraux et à l'ensemble des maires, des régions, départements et communes sur le territoire desquels sont situés les monuments examinés par la commission.

2. Les modalités du transfert

Prolongeant cette logique, les collectivités territoriales volontaires devront adresser leur demande au préfet de région dans les douze mois qui suivront la publication du décret en Conseil d'État fixant la liste des monuments susceptibles d'être transférés.

Le préfet notifiera la première demande à toutes les collectivités territoriales susceptibles d'être intéressées sur le territoire desquelles se trouve le

monument. Cette notification a pour but de faire émerger l'ensemble des demandes. Trois mois après celle-ci, le préfet s'il est saisi de demandes concurrentes est tenu d'organiser une concertation entre les collectivités. L'objectif est de faire naître une demande unique. À l'issue – sans qu'un délai maximum soit fixé –, le préfet désigne la collectivité ou le groupement de collectivités bénéficiaire du transfert de propriété.

Ce transfert s'effectue alors à titre gratuit et ne donne donc lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire. Il sera constaté, selon le *paragraphe III* du présent article, par une convention entre l'État ou le Centre des monuments nationaux et la collectivité ou le groupement destinataire. Ce document devra dresser la liste des biens immobiliers et mobiliers concernés.

Les conséquences de cette opération sont triples :

– le nouveau propriétaire succédera à l'ancien dans les droits et obligations résultant de contrats signés par ce dernier ;

– les personnels exerçant dans les immeubles transférés seront mis à disposition du nouveau propriétaire ; il s'agit au premier chef des personnels d'accueil et de surveillance ;

– un programme de travaux de restauration susceptibles d'être subventionnés par l'État sera défini pour une durée qui ne peut excéder cinq ans.

L'État continuera de protéger ces monuments et d'assurer la maîtrise d'œuvre sur les travaux dont ils feront l'objet, par le truchement des architectes des bâtiments de France (ABF) et des architectes en chef des monuments historiques (ACMH). Il continuera de concourir au financement des travaux qui y sont programmés comme il le fait pour l'ensemble des monuments historiques qui lui appartiennent ou non. Le maintien des monuments dans le domaine public imposera au nouveau propriétaire de garantir le respect et la perpétuation de l'affectation des biens concernés et de garantir la conservation des dépendances dans un état matériel tel qu'elles puissent être utilisées dans les meilleures conditions conformément à leur affectation.

En complément des dispositions de cet article et de manière à renforcer la cohérence de la répartition des monuments historiques entre les personnes publiques, il conviendra que le Gouvernement mène une réflexion sur la possibilité du transfert à l'État, avec l'accord des collectivités concernées, de monuments communaux ayant un caractère de monument national, à l'exemple de certaines anciennes cathédrales comme Senlis, Laon ou Auxerre.

3. Les modifications apportées par le Sénat

Dans une volonté d'élargir le champ des transferts, le Sénat, sur proposition de M. Jean-Léonce Dupont, a prévu que la liste qui sera établie par décret en Conseil d'État en vue de fixer les objets mobiliers qui se trouvent dans des monuments appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux susceptibles d'être transférées aux collectivités territoriales pourra également prévoir le transfert des

objets mobiliers classés ou inscrits appartenant à l'État indépendamment de leur présence dans un monument historique.

Dans un souci de garantir le caractère sérieux et raisonnable des demandes, le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, a imposé aux collectivités territoriales qui souhaitent obtenir la propriété de monuments historiques appartenant à l'État la présentation d'un projet de conservation et de mise en valeur de l'immeuble concerné.

Par ailleurs, sur proposition du groupe socialiste et contre l'avis du Gouvernement, il a précisé, au *paragraphe III*, le contenu de la convention qui sera passée entre l'État et le nouveau propriétaire : cette dernière devra fixer l'utilisation prévue de l'immeuble concerné ainsi que les conditions d'ouverture éventuelle au public et de présentation des objets et présenter un état de conservation du bien au moment du transfert de propriété. Cette dernière précision obligera l'État à établir un diagnostic précis susceptible de fonder le programme de travaux prévu.

Enfin, sur proposition de la commission des lois, le Sénat a prévu que les personnels exerçant dans les immeubles transférés seront eux-mêmes transférés aux collectivités attributaires et non simplement mis à disposition.

4. Les propositions de la Commission

Le rapporteur, s'il se rallie au principe selon lequel la convention qui sera passée entre l'État et le nouveau propriétaire, doit fixer l'utilisation prévue de l'immeuble concerné ainsi que les conditions d'ouverture éventuelle au public et de présentation des objets, juge, en revanche, qu'il est inutile de présenter un état de conservation du bien au moment du transfert de propriété. La collectivité territoriale qui souhaite se voir accorder la propriété d'un monument historique pourra sans difficulté apprécier l'état du bien concerné et signer la convention en connaissance de cause. Si la disposition du Sénat devait être maintenue sur ce point, elle ne ferait que retarder les opérations de transfert et pourrait constituer une source inutile de contentieux.

Après le *rejet* d'un amendement de suppression de l'article présenté par M. André Chassaigne, la Commission a *adopté* l'article 73 modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 388**).

Article 73 bis (nouveau)

Expérimentation de prêt des œuvres du Musée du Louvre aux musées de France

Le Sénat a adopté, sur proposition de M. Pierre Fauchon et contre l'avis du Gouvernement, un article additionnel instituant une procédure d'expérimentation de prêt d'œuvres du musée du Louvre aux musées de France relevant des collectivités territoriales. L'objectif de cette expérimentation est de réaliser une meilleure répartition des œuvres d'art sur l'ensemble du territoire national et d'améliorer l'accès du public à ces œuvres grâce au prêt d'une partie des collections du Louvre aux musées de France rattachés aux collectivités territoriales.

La procédure proposée est la suivante :

— dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, la collectivité territoriale intéressée dépose une demande auprès du ministre chargé de la culture ;

— dans le même temps, le ministre, « *après avis du Haut conseil des musées de France et du conseil d'administration de l'Établissement public du musée du Louvre, arrête la liste des œuvres susceptibles de faire l'objet de prêts assortie de propositions relatives à la destination des œuvres. Cette liste comporte une part significative des collections du Musée national du Louvre. Elle est établie dans un souci de cohérence artistique et de correspondance territoriale* » ;

— sur le fondement de cette liste, l'État et la collectivité territoriale intéressée définissent les conditions du prêt, dont la durée ne peut excéder quatre ans ;

— dans un délai de six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport d'évaluation assorti des observations des collectivités territoriales y ayant participé.

Si l'objectif visé par cet article – montrer au plus grand nombre sur tout le territoire des œuvres d'art d'un intérêt majeur – est louable, il est possible de s'interroger sur les modalités de sa mise en œuvre.

D'abord, il existe d'ores et déjà de nombreux prêts effectués sous forme de dépôt par le musée du Louvre aux musées de France. En 2003, les prêts du Louvre ont profité à quarante-cinq musées territoriaux. Cette politique a pris une nouvelle ampleur avec, en particulier, l'opération « *vingt-deux chefs d'œuvre du Louvre dans vingt-deux régions* ». De plus, l'organisation régulière sur l'ensemble du territoire d'expositions faisant intervenir les collections de ce musée contribue à la diffusion de ses œuvres. La loi n° 2000-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France permet, par ailleurs, dans son article 11, à ceux-ci de transférer la propriété de tout ou partie d'une collection à une autre personne publique si cette dernière s'engage à en maintenir l'affectation à un musée de France. Dans son article 13, elle a opéré le transfert au bénéfice des collectivités territoriales de la propriété des biens déposés par l'État avant le 7 octobre 1910 et conservés dans un musée classé ou contrôlé : cette opération porte sur un nombre d'œuvres compris entre 70 000 et 100 000.

Ensuite, la réalisation de l'objectif visé risque de se traduire par un système de vases communicants et contribuer à vider de manière durable le musée du Louvre de certaines œuvres qui font de lui un objet d'attraction majeur.

Enfin, limiter l'expérimentation aux seules collections du musée du Louvre revient à circonscrire la circulation des œuvres d'art et contredit donc l'objectif visé de plus large diffusion et animation de la vie des musées en région. L'auteur de l'amendement à l'origine de cet article additionnel évoquait lui-même, à l'appui de son argumentation, à la fois la cruelle absence à Aix-en-Provence de tableaux de Van Gogh et de Cézanne et le succès rencontré par la présence à Pont-Aven, le

temps d'une exposition, d'œuvres de Gauguin. Or, aucun de ces maîtres n'est aujourd'hui représenté dans les collections du Louvre.

Le Gouvernement, par la voix du ministre délégué aux collectivités locales, à l'occasion de la séance du Sénat du 14 novembre 2003, s'est engagé à intégrer dans le futur projet de loi sur le patrimoine des dispositions facilitant la mise à disposition provisoire de certaines grandes collections pour organiser des événements en région.

Pour l'ensemble de ces raisons et parce que le but recherché peut être atteint par d'autres voies, notamment par une politique plus active de dépôt dont le caractère prioritaire a été affirmé dans le contrat d'objectifs et de moyens signé par le musée et l'État pour la période 2003-2005, le rapporteur propose la suppression de cet article.

À l'initiative du rapporteur, qui a rappelé que les prêts du Louvre en faveur des musées de province étaient déjà largement pratiqués, la Commission a *supprimé* cet article (**amendement n° 389**).

Article 74

Transfert à titre expérimental de la gestion des crédits relatifs aux travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques – Compétence du département pour assurer la conservation du patrimoine rural non protégé

En premier lieu, cet article prévoit la possibilité pour des régions qui seront volontaires de mener une expérimentation sur quatre ans de gestion des crédits relatifs aux travaux d'entretien et de restauration des biens classés et inscrits n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics.

En deuxième lieu, il dispose qu'une expérimentation semblable peut être menée au profit du département, soit directement, soit par délégation de la région, mais pour les seuls crédits relatifs à l'entretien des immeubles ou relatifs à l'entretien et à la restauration des objets mobiliers.

Enfin, il transfère aux départements les crédits de conservation du patrimoine rural non protégé.

1. Les acquis de la décentralisation de la prise en charge du patrimoine culturel

Domaine réservé de l'État, le domaine culturel a été progressivement investi par les collectivités territoriales, dont le « *réveil patrimonial* » a permis de favoriser l'affirmation des identités locales. Les initiatives des collectivités ou leurs décisions financières ont créé, en ce domaine, leurs compétences. Des dispositions réglementaires et législatives ont souvent entériné un état de fait.

Si l'on fait exception du cas particulier de la collectivité territoriale de Corse, qui bénéficie depuis la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 (article 56) de compétence en matière de patrimoine, l'expérimentation en matière de patrimoine culturel a commencé au niveau réglementaire. Les protocoles de décentralisation

culturelle, héritiers des chartes culturelles nées en 1974 et des conventions de développement culturel initiées en 1982, ont ainsi été présentés comme « *une mise en débat des rôles respectifs des collectivités publiques* », devant ouvrir « *le champ de nouvelles articulations possibles entre les interventions des personnes publiques* »⁽¹⁾. Les premiers ont été signés en 2001 pour une durée de trois ans dans le but de clarifier les rôles et d'identifier les nouvelles compétences culturelles pour les collectivités territoriales, de développer et d'améliorer le service public de la culture, en particulier dans le domaine du patrimoine, et de dégager les dispositions susceptibles d'inspirer les prochaines étapes de la décentralisation.

L'initiative s'est poursuivie dans la loi, le législateur ayant souhaité accélérer le mouvement en formalisant l'expérimentation en cours. Ainsi, l'article 111 de la loi du 27 février 2002 précitée a permis aux collectivités territoriales d'exercer les compétences de l'État notamment dans l'instruction des mesures de classement des monuments historiques, l'inscription d'immeubles à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, la participation aux travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et d'autorisation de travaux sur ces immeubles ou ceux situés dans leur champ de visibilité. Cependant, ces expérimentations devaient être engagées sans mise à disposition statutaire des personnels compétents de l'État auprès des collectivités territoriales⁽²⁾. Le dispositif ne ménageait la possibilité pour une collectivité territoriale d'engager une expérimentation que pendant un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi. Le délai imparti a été atteint sans qu'aucune expérimentation n'ait été mise en place dans les termes prescrits.

2. Les progrès apportés par le projet de loi

a) La décentralisation expérimentale de la gestion des crédits des crédits d'entretien ou de restauration des biens classés ou inscrits n'appartenant pas à l'État

— *Les crédits d'entretien et de restauration des biens protégés n'appartenant pas à l'État*

La promotion et la mise en valeur des éléments du patrimoine et de l'architecture n'appartenant pas à l'État relèvent des différents propriétaires, publics ou privés⁽³⁾, auxquels l'État peut apporter son concours, principalement par le biais de conventions de partenariat : conventions de ville pour l'architecture, conventions de villes ou de pays d'art et d'histoire ou chapitres « patrimoine et architecture » et volet culturel des contrats de ville ou des contrats de plan. Des accords partenariaux sont également passés avec les associations qui regroupent les propriétaires privés de monuments historiques et celles qui organisent des chantiers de jeunes bénévoles dans des monuments historiques ou des sites archéologiques.

(1) Groupe national de suivi et d'évaluation des protocoles de décentralisation culturelle présidé par M. René Rizzardo et dont le rapporteur était M. Jean-Marie Pontier, Rapport d'étape au ministre de la culture et de la communication, 29 mars 2002.

(2) Voir circulaire du 20 février 2002 du ministre de la culture et de la communication relative à l'application de la loi démocratie de proximité.

(3) Le tiers des 13 950 monuments classés et près des deux tiers des 26 250 monuments inscrits appartient à des propriétaires privés.

En 2003, les dépenses d'intervention, inscrites sur l'article 40 du chapitre 43-20 – Interventions culturelles déconcentrées du budget de la culture et consacrées à l'entretien des monuments historiques n'appartenant pas à l'État, représentaient 13,3 millions d'euros. Pour 2004, ces crédits s'élèveront à 12,6 millions d'euros. Ils n'atteignaient que 10,5 millions d'euros en 2000.

Quant aux dépenses de restauration consacrées aux monuments historiques n'appartenant pas à l'État inscrites sur l'article 60 du chapitre 56-20 – Patrimoine monumental – Opérations d'intérêt national, elles s'élevaient, en 2003, à 6,9 millions d'euros en autorisations de programme et à 2,9 millions d'euros en crédits de paiement. Elles atteindront, en 2004, respectivement 10,7 millions d'euros et 10,9 millions d'euros. S'ajoutent à ces crédits ceux qui, au sein de l'article 60 – Opérations déconcentrées du chapitre 66-20 – Patrimoine monumental, sont consacrés à des opérations de restauration du patrimoine n'appartenant pas à l'État. Ces efforts devraient être renforcés dans le cadre du plan national pour le patrimoine.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT D'ÉTAT CONSACRÉS AUX MONUMENTS HISTORIQUES N'APPARTENANT PAS À L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Chapitres 56-20 et 60-20	2001 (budget voté)	2002 (budget voté)	2003 (budget voté)	2004 (budget voté)
Autorisations de programme	111,16	111,16	105,97	114,26

Source : ministère de la culture et de la communication.

— La régionalisation expérimentale de la gestion des crédits de restauration ou d'entretien des biens classés ou inscrits n'appartenant pas à l'État

Dès l'entrée en vigueur de la loi et au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2006, les régions pourront engager pour une durée de quatre ans une expérience de gestion des crédits de restauration et d'entretien des biens classés ou inscrits aux termes de la loi du 31 décembre 1913 précitée et n'appartenant pas à l'État ou à l'un de ses établissements publics. Cette expérimentation pourra concerner soit des opérations nouvelles, soit des tranches non engagées d'opérations en cours.

Elle sera consacrée par une convention signée entre la collectivité et l'État qui fixera le montant des crédits d'entretien et de restauration inclus dans l'expérimentation ainsi que leurs modalités d'emploi, de versement par anticipation et de restitution. Elle prévoira également les conditions selon lesquelles la région est substituée à l'État pour les tranches non engagées des opérations de restauration en cours à la date qu'elle détermine et précisera éventuellement selon quelles modalités les autres collectivités territoriales, des associations de défense du patrimoine et de celles représentant les propriétaires privés, pourront être associées à la préparation de la programmation des travaux sur les immeubles.

Pour faciliter cette expérimentation, il est prévu, d'une part, que les services déconcentrés de l'État intéressés par l'expérimentation – en particulier les services départementaux de l'architecture et du patrimoine dirigés par les ABF – seront mis à disposition des régions concernées selon les modalités prévues par l'article 83 du présent projet de loi, et, d'autre part, que plusieurs assouplissements seront

introduits dans le régime d'exécution de travaux sur les monuments historiques classés (paragraphe III).

La maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur les monuments historiques sera rendue au propriétaire. Ce dernier pourra, dans certaines espèces, faire appel aux services de maîtrise d'ouvrage de collectivités territoriales pour les assister dans ses tâches de maître d'ouvrage comme il peut faire appel aujourd'hui aux services de l'État. Cette politique s'inscrit dans un double mouvement entamé depuis 2003, d'une part, de recentrage des activités des services de l'État sur leurs missions régaliennes de délivrance des autorisations de travaux et de contrôle scientifique et technique des projets et, d'autre part, de responsabilisation des propriétaires. Cette évolution, qui s'est traduite dans la loi de finances pour 2004 par un transfert de crédits du titre V vers le titre VI, est conforme aux conclusions du rapport de la commission « patrimoine et décentralisation », présidée par M. Jean-Pierre Bady, conseiller maître à la Cour des comptes⁽¹⁾. Dans certains cas, les travaux sur les monuments historiques sont d'ores et déjà systématiquement délégués à la collectivité locale compétente. La ville de Paris exerce ainsi la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des monuments historiques qui lui appartiennent ; c'est l'État qui lui délègue des crédits, elle n'a pas à mettre en place des fonds de concours au bénéfice de la maîtrise d'ouvrage de l'État.

En outre, pour la maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien des monuments historiques, parent pauvre de la politique du patrimoine, la convention d'expérimentation pourra prévoir que les collectivités disposant de personnels qualifiés pourront assurer elles-mêmes cette maîtrise d'œuvre. Aujourd'hui, les opérations d'entretien des monuments classés bénéficiant de subvention de l'État sont supervisées par les ABF⁽²⁾ qui, en l'espèce, perdront leur monopole et dont les missions de maîtrise d'œuvre ont été précisées par l'article 38 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Enfin, pour la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration des monuments historiques, tout propriétaire, public ou privé, pourrait demander à choisir l'ACMH qu'il souhaite dans des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'État⁽³⁾. Pour permettre cette réforme, le nombre d'ACMH va être augmenté. Dans l'état du droit, le versement d'une subvention de l'État impose l'exclusivité de l'intervention de l'ACMH territorialement compétent⁽⁴⁾.

Ces assouplissements importants des régimes de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques classés n'appartenant pas à l'État pourront être généralisés à l'ensemble du territoire, dès que lors que sera réalisé l'accroissement du nombre des membres du corps des ACMH. La mesure, annoncée par le ministre de la culture lors de la présentation du plan national pour le

(1) Commission « patrimoine et décentralisation » présidée par M. Jean-Pierre Bady, Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine (État, collectivités territoriales et secteur privé), novembre 2002.

(2) Décret n° 84-145 du 27 février 1984 portant statut particulier du corps.

(3) Cette réforme rejoint la proposition de « supprimer, à terme, dans un souci d'harmonisation européenne, en ce qui concerne la maîtrise d'œuvre, le monopole territorial des ACMH » présentée par M. Yann Gaillard dans son Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances sur la mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine, Sénat, 2001-2002, n° 378, 25 juillet 2002, proposition n° 45.

(4) Voir circulaire du ministre de la culture en date du 22 août 2002, qui est venue préciser les conditions de d'exercice de la maîtrise d'œuvre statutaire sur les immeubles classés n'appartenant pas à l'État, en complétant celle du 24 avril 2001.

patrimoine, devrait être prise dans le cadre du projet de loi d'orientation pour le patrimoine que prépare le Gouvernement.

— *La départementalisation expérimentale des crédits d'entretien des immeubles classés ou inscrits et des crédits d'entretien et de restauration des objets mobiliers n'appartenant pas à l'État*

D'une part, aux termes du *paragraphe I* de cet article, la région qui bénéficie de l'expérimentation pourra déléguer à un ou plusieurs des départements de son ressort la gestion des seuls crédits d'entretien des immeubles ainsi que des crédits d'entretien et de restauration des objets mobiliers, à l'exclusion des crédits de restauration des immeubles.

D'autre part, aux termes du *paragraphe II*, si une région ne se porte pas candidate à l'expérimentation avant le 30 juin 2005, les départements de son ressort pourront adresser directement à l'État une demande d'expérimentation portant sur la gestion des crédits budgétaires affectés à l'entretien des immeubles et à l'entretien et la restauration des objets mobiliers classés ou inscrits.

Les mêmes assouplissements et mises à disposition de personnels que ceux prévus pour les régions sont applicables dans ces cas.

b) La départementalisation des crédits de conservation du patrimoine rural non protégé

Le patrimoine rural non protégé, constitué de chapelles, calvaires, halles, moulins, fermes, lavoirs, granges ou fontaines, présente un intérêt pour la plupart des collectivités territoriales situées en zone rurale, qui comportent moins de 2 000 habitants, et soucieuses de préserver des édifices qui marquent la mémoire et les traditions des villages. Or, ce patrimoine est souvent victime des mutations de l'économie agricole et de l'évolution des techniques agraires. C'est pourquoi de nombreuses collectivités, notamment départementales, ont développé des actions de soutien et des programmes de subvention à cette catégorie de patrimoine.

M. Yann Gaillard, dans son rapport de juillet 2002 précité, soulignait ainsi que « *depuis le rapport de 1994 de M. Jean-Paul Hugot, parlementaire en mission, qui fut à l'origine de la création de la Fondation du patrimoine, on a pris conscience de l'importance d'un patrimoine diffus, notamment dans les zones rurales, (...), qui font le caractère des paysages de la France (...) la responsabilité particulière des collectivités territoriales en la matière est évidente, qu'il s'agisse des régions, des départements, ainsi que des communes dont les pouvoirs devraient être réaffirmés notamment au niveau du permis de construire* ».

Afin d'encourager cette démarche et de faciliter la mise en valeur de ce patrimoine « de proximité », le présent article, dans son *paragraphe V*, transfère au département les crédits que l'État consacre à la conservation de ce patrimoine rural. Ces crédits sont aujourd'hui inscrits sur l'article 60 du chapitre 66-20 du budget de la culture consacré aux opérations déconcentrées. Le montant prévu pour ces opérations dans le projet de loi de finances pour 2004 s'élève à 5,8 millions d'euros à répartir entre une centaine de départements. En 2000, cette enveloppe atteignait en

dépenses 6,9 millions d'euros. Ces crédits servent à financer des aides, dont le taux est habituellement compris entre 10 et 15 % du montant total des travaux. Il appartient aux communes intéressées de soumettre un dossier à la DRAC territorialement compétente. Une aide complémentaire peut également être sollicitée pour ce type d'opération auprès des relais régionaux de la Fondation du patrimoine, dont la mission principale est de concourir à la préservation du petit patrimoine et dont les ressources seront augmentées dans le cadre du plan national pour le patrimoine grâce à l'affectation d'une part du produit des successions en déshérence.

La décentralisation de ces crédits, certes modestes mais aux effets démultiplicateurs certains, permettra de mieux répondre aux critiques de certaines organismes internationaux, tels que le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS), organe consultatif de l'UNESCO, qui, dans son rapport de 2001 consacré à la situation des patrimoines dans le monde, critiquait la France pour « *l'abandon de son patrimoine rural* ».

3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de sa commission des affaires culturelles et de sa commission des lois, le Sénat a complété ce dispositif pour permettre aux départements de gérer, à titre expérimental, les crédits affectés, non seulement à l'entretien, mais aussi à la restauration des immeubles ou des biens mobiliers inscrits ou classés. Par ailleurs, là où le texte initial du projet de loi prévoyait une action complémentaire de la région et du département, la modification introduite par le Sénat n'ouvre la possibilité aux départements d'intervenir que si la région ne s'est pas elle-même portée candidate pour une telle expérimentation. En revanche, la consultation expresse des associations de défense du patrimoine et de celles représentant les propriétaires privés a été supprimée.

Enfin, le Sénat a prévu que, dans un délai de six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement présentera un rapport d'évaluation assorti des observations des collectivités territoriales qui y ont participé. Cette disposition est calquée sur le paragraphe III de l'article 111 de la loi du 27 février 2002 précitée qui prévoit que, dans les six mois de la fin de l'expérimentation organisée par cet article, dont la durée maximale est de trois ans, un bilan conjoint sera établi par l'État et les collectivités territoriales concernées.

Cette clarification des responsabilités permet de ne pas cantonner le département dans un rôle marginal et ce d'autant plus que les services départementaux du patrimoine ont souvent acquis une compétence forte en la matière. L'expérimentation devrait permettre de déterminer quel est le meilleur niveau d'intervention – la région ou le département –, conformément aux vœux exprimés dans le rapport précité de la commission « patrimoine et décentralisation », présidée par M. Jean-Pierre Bady.

Le rapporteur propose de rétablir la possibilité de consulter les associations de défense du patrimoine et de celles représentant les propriétaires privés dans la détermination des programmes de travaux.

Après avoir *rejeté* deux amendements de M. André Chassaing, l'un de suppression, l'autre laissant à l'État la compétence pour la programmation des travaux et la gestion des crédits concernés par cet article, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant une large consultation des acteurs concernés par l'expérimentation, conformément à l'objet initial de l'article (**amendement n° 390**). Elle a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Valérie Pecresse prévoyant que le transfert des crédits de conservation du patrimoine rural non protégé ne sera effectué qu'au profit des collectivités territoriales qui en feront la demande.

La Commission a *adopté* l'article 74 ainsi modifié.

CHAPITRE III

Les enseignements artistiques et le spectacle

Aux termes de l'article 63 de la loi du 22 juillet 1983 précitée, les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique relèvent de l'initiative et de la responsabilité de chaque niveau de collectivités territoriales. L'État conserve son pouvoir de programmation des enseignements artistiques, de musique et de danse que reçoivent les enfants scolarisés. La loi précitée prévoit également que les écoles d'art peuvent être classées ou agréées par l'État, en accord avec la collectivité. Dans ce cas, l'État définit les qualifications exigées du personnel enseignant, assure le contrôle de leurs activités ainsi que le fonctionnement pédagogique des établissements.

Les dispositions du présent chapitre visent à clarifier le rôle respectif de chaque niveau de collectivités dans la constitution et le fonctionnement du réseau des écoles d'enseignement spécialisé de musique, de danse et d'art dramatique. Les collectivités territoriales voient leur compétence consacrée dans l'enseignement initial. L'État reste compétent pour l'enseignement supérieur.

Article 75

(art. L. 216-2 et L. 216-2-1 [nouveau] du code de l'éducation)

Compétences des collectivités territoriales et de l'État à l'égard des établissements d'enseignement public de musique, de danse et d'art dramatique

Cet article, en proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 216-2 du code de l'éducation, définit les missions de l'enseignement artistique et clarifie les compétences des différentes catégories de collectivités territoriales à l'égard des établissements d'enseignement artistique (*paragraphe I*) et en tire les conséquences financières (*paragraphe II*).

1. La définition des missions des établissements d'enseignement des disciplines du spectacle vivant

L'enseignement artistique en général et l'enseignement des arts du spectacle vivant en particulier sont ancrés dans notre système éducatif. Ainsi,

l'article L. 121-6 du code de l'éducation dispose que, de manière générale, les « *enseignements artistiques contribuent à l'épanouissement des aptitudes individuelles et à l'égalité d'accès à la culture (...). Ils portent sur l'histoire de l'art et sur la théorie et la pratique des disciplines artistiques, en particulier de la musique instrumentale et vocale, des arts plastiques, de l'architecture, du théâtre, du cinéma, de l'expression audiovisuelle, des arts du cirque, des arts du spectacle, de la danse et des arts appliqués. Les enseignements artistiques font partie intégrante de la formation scolaire primaire et secondaire. Ils font également l'objet d'enseignements spécialisés et d'un enseignement supérieur.* » L'article L. 312-6 prévoit pour sa part que des enseignements artistiques obligatoires sont dispensés dans les écoles élémentaires et les collèges et dans les classes correspondantes des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole et que ces enseignements comportent au moins un enseignement de la musique.

En revanche, l'article L. 216-2 du même code, dans sa rédaction actuelle, ne comporte aucune définition précise des missions des établissements spécifiques d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique. Le présent article propose de leur confier les missions suivantes :

— dispenser un enseignement initial sanctionné par des certificats d'études qui assure l'éveil, l'initiation et l'acquisition des savoirs fondamentaux nécessaires à une pratique artistique autonome ;

— participer à l'éducation artistique des enfants d'âge scolaire ; on rappellera qu'en vertu de l'article L. 321-3 du même code, la formation primaire dispensée dans les écoles élémentaires doit susciter « *le développement de la sensibilité artistique* » ;

— dispenser des enseignements préparatoires à une formation professionnelle, sanctionnés par un diplôme national, conformément aux dispositions de l'article L. 361-2 du même code qui leur accorde à ce titre la reconnaissance de plein droit du ministre chargé de la culture.

2. La clarification des compétences

Dans l'état du droit, ces établissements – qui peuvent être des régions municipales, des établissements publics locaux ou des associations – relèvent, en application du droit commun ⁽¹⁾, des communes, des départements et des régions, et, par exception fixée par décret, de l'État. Ils forment un réseau dense, qui, en 2001, regroupait 36 conservatoires nationaux de région, 105 écoles nationales de musique, de danse et de théâtre et 250 écoles municipales agréées accueillant 132 000 élèves.

Après le transfert de compétence, les collectivités territoriales ont continué de bénéficier des concours financiers de l'État, qui conserve une compétence pour procéder, en accord avec chaque collectivité concernée, au classement des établissements, pour définir les qualifications exigées du personnel enseignant des

(1) Article L. 216-2 du code de l'éducation issu de l'article 63 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'État, modifié par la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 (article 18) et par la loi n° 86-972 du 19 août 1986 (article 14).

établissements et assurer le contrôle de leurs activités ainsi que de leur fonctionnement pédagogique.

Il résulte de ce schéma une multitude de situations, dont la lisibilité est souvent rendue difficile par des dénominations trompeuses, à l'exemple des conservatoires régionaux de musique qui relèvent en droit des communes, et par la multiplication des financements croisés.

Progressivement, pour tenter d'apporter une première clarification des compétences, dans le cadre de la charte de l'enseignement artistique spécialisé en danse, musique et théâtre de janvier 2001 – dont on rappelle qu'elle n'a aucune valeur juridique –, le ministère de la culture a élaboré, en partenariat avec les collectivités territoriales, des schémas départementaux et régionaux de développement de l'enseignement artistique et signé des protocoles expérimentaux de décentralisation.

Dans la suite logique de ces initiatives et pour rendre au système sa cohérence, il est proposé, dans le présent article, de confier de manière explicite :

— aux communes ou à leurs groupements la responsabilité de l'enseignement initial en vue d'une pratique en amateur, ainsi que la responsabilité de l'offre d'éducation artistique en partenariat avec les établissements scolaires ;

— aux départements la charge d'établir, dans les deux ans, les schémas départementaux de développement de l'enseignement artistique et de soutenir financièrement les communes « *par la prise en charge du coût d'accès à l'enseignement initial des élèves résidant dans les communes ne disposant pas d'établissement* », afin de développer un réseau conforme à ce schéma, tel que prévu par la charte de l'enseignement artistique. Cette disposition permettra aux départements de prendre en charge, comme cela se pratique d'ores et déjà, les frais d'inscription des élèves et celle des frais de transport des élèves résidant dans des communes dépourvues d'établissements d'enseignement artistique ;

— aux régions la charge de définir, également dans un délai de deux ans, un schéma régional des enseignements préparant à une formation professionnelle et d'apporter aux communes des financements pour la prise en charge des cycles d'orientation professionnelle, ce qui constitue une traduction de leur vocation de soutien à la formation professionnelle.

Un tel transfert avait été préconisé en juin 2000 par la mission d'information commune du Sénat chargée de faire un bilan de la décentralisation ⁽¹⁾.

En outre sont réservées, dans cette matière, les compétences de l'État conformément aux dispositions de l'article L. 211-1 du code précité, modifié par l'article 60 du projet de loi, relatives au service public national de l'éducation. L'État gardera ainsi la charge du classement des enseignements de ces établissements dans les trois cycles d'enseignement, de leur habilitation à délivrer

(1) *Mission d'information commune chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, M. Michel Mercier, rapporteur, Rapport d'information, tome 1, Sénat, 1999-2000, document n° 447, 28 juin 2000, page 24.

des diplômes nationaux, du contrôle et du suivi de leur projet pédagogique, de la définition des qualifications professionnelles des enseignants. Il apportera une aide technique à l'élaboration des schémas régionaux et départementaux de développement des enseignements artistiques.

3. Le transfert des concours financiers correspondants de l'État

Le financement global du ministère de la culture et de la communication pour les conservatoires régionaux et les écoles nationales de musique, de danse et de théâtre correspondait en 2002 à 28,65 millions d'euros, soit 9 % du budget total de ces établissements⁽¹⁾, somme à laquelle il convient d'ajouter 1,3 million d'euros dégagés pour la mise en œuvre des schémas départementaux et 1 million d'euros de crédits déconcentrés pour le soutien non pérenne à des projets d'établissement. Les écoles municipales agréées reçoivent un agrément de l'État, mais ne sont pas subventionnées par lui.

En vertu de l'article L. 216-2-1 créé par le présent article, l'État transférera par convention aux départements et aux régions les concours financiers qu'il accorde pour le fonctionnement des écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et des conservatoires nationaux de région. Ces transferts seront calculés sur la base de la moyenne des dépenses de l'État dans les départements et régions concernés sur les cinq dernières années.

4. Les modifications apportées par le Sénat

À l'initiative de ses commissions des affaires culturelles et des lois, le Sénat a précisé les responsabilités respectives des communes, des départements et des régions dans l'organisation et le financement des équipements d'enseignement spécialisés de musique, de danse et d'art dramatique.

En second lieu, il a supprimé l'obligation faite aux régions de se doter d'un schéma régional spécifique des enseignements artistiques préparant à une formation professionnelle puisque ce schéma a été inclus dans le plan prévisionnel des formations professionnelles prévu à l'article L. 214-13 du code de l'éducation modifié par l'article 6 du présent projet de loi.

En revanche, le schéma départemental de développement des enseignements artistiques, qui a été rebaptisé plan départemental, a été maintenu, mais le Sénat a prévu qu'il sera expressément élaboré en concertation avec les communes concernées.

Enfin, à l'initiative des commissions des lois et des affaires culturelles, il a ramené de cinq à trois ans la période de référence pour le calcul de la compensation en harmonisation avec la règle retenue pour les autres cas de compensation des charges de fonctionnement prévus dans les autres dispositions du projet de loi.

Après le *rejet* d'un amendement de suppression de M. André Chassaigne et d'un amendement du même auteur destiné à confier à l'État le soin d'assurer une égalité d'accès de tous à l'enseignement artistique, la Commission a *adopté* un

(1) Le budget total de ces établissements en 2002 s'élevait à 300 millions d'euros.

amendement de Mme Valérie Pécresse donnant compétence au département pour fixer lui-même les conditions de sa participation financière aux enseignements artistiques dans le cadre d'un schéma départemental (**amendement n° 391**).

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Bernard Derosier prévoyant une convention destinée à garantir la compensation des transferts de compétences, ainsi que les amendements n° 76 et 77 de M. Bruno Bourg-Broc, tendant respectivement à étendre la procédure de concertation aux EPCI concernés et à supprimer la faculté pour l'État de transférer par convention les concours financiers qu'il accorde aux communes pour le fonctionnement des écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et des conservatoires de région.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 75 ainsi modifié.

Article 76

(chapitre IX du titre V du livre VII et art. L. 759-1 [nouveaux] du code de l'éducation)

Compétences de l'État à l'égard des établissements d'enseignement supérieur de musique, de danse, du théâtre et des arts du cirque

L'État conserve l'initiative de la création et la responsabilité des établissements d'enseignement supérieur de musique, de danse, du théâtre et des arts du cirque, dont l'existence parmi les établissements d'enseignement supérieur est réaffirmée et précisée au titre V du livre VII du code de l'éducation consacré aux établissements d'enseignement supérieur spécialisés ⁽¹⁾.

Ainsi, en contrepoint de l'article 75, le présent article complète ce titre V par un chapitre IX, comprenant un seul article L. 759-1 consacré aux établissements d'enseignement supérieur de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque. Il dispose que ces établissements sont chargés d'assurer la formation aux métiers du spectacle, en particulier des interprètes, enseignants et techniciens. Ils relèvent expressément de la responsabilité de l'État et sont habilités par le ministère de la culture à délivrer des diplômes nationaux dans des conditions fixées par décret.

Les enseignements délivrés par les établissements concernés ainsi que les dispositifs d'insertion professionnelle et de formation continue en matière de spectacle vivant pourront également bénéficier du financement des régions. Cette orientation correspond, dans le domaine du spectacle vivant, aux termes de l'article L. 214-12 du code précité modifié par l'article 5 du projet de loi, selon lesquels la région définit et met en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Seront concernés par ces dispositions les établissements suivants :

(1) De nombreux rapports ont souligné la nécessité pour l'État de conserver la tutelle de ces enseignements : rapport de M. Gilbert Amy sur l'enseignement supérieur de la musique, de M. Pascal Dumay sur l'enseignement du chant, de M. Marc Sadouki sur la qualification des enseignants de la danse, de M. Philippe Goudard sur les écoles préparatoires.

LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DU SPECTACLE VIVANT	
Catégories	Établissements
Art dramatique	– Conservatoire national supérieur d'art dramatique
	– École supérieure d'art dramatique du théâtre national de Strasbourg
	– Écoles intégrées aux centres dramatiques nationaux de Saint-Étienne et de Rennes
	– École régionale d'acteurs à Cannes
	– École professionnelle supérieure d'art dramatique du Nord-Pas-de-Calais
	– Classes professionnelles rattachées aux conservatoires nationaux de région de Bordeaux et de Montpellier
	– Institut supérieur de la marionnette de Charleville-Mézières
Cirque	– Centre national des arts du cirque
	– Académie Fratellini
	– École nationale des arts du cirque de Rosny.
Danse	– Conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et de Lyon
	– École de danse de l'Opéra national de Paris
	– École supérieure de danse de Cannes
	– École nationale supérieure de danse de Marseille
	– Centre national de danse contemporaine d'Angers
Musique	– Conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et de Lyon
	– Centres de formation des enseignants de la musique et de la danse (CEFEDM) d'Aquitaine, de Bourgogne, de Bretagne-Pays-de-Loire, d'Île-de-France, de Lorraine, de Normandie, de Rhône-Alpes, du Sud
	– Centres d'études supérieures de musique et de danse de Poitou-Charentes et de Midi-Pyrénées
	– Centres de formation de musiciens intervenants (CFMI) à l'école élémentaire et préélémentaire d'Aix-en-Provence, de Lille, de Lyon, d'Orsay, de Poitiers, de Rennes, de Sélestat, de Tours et de Toulouse

Sur proposition de ses commissions des affaires culturelles et des lois, le Sénat a supprimé la dernière phrase du présent article qui précisait, de manière superfétatoire, que les enseignements délivrés par les établissements susmentionnés pouvaient bénéficier du financement des régions de même que les dispositifs d'insertion professionnelle et de formation continue organisés au niveau régional.

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. André Chassaigne, l'un de suppression, l'autre destiné à intégrer les enseignants des établissements des collectivités territoriales dans les corps correspondants de la fonction publique de l'État. Puis elle a *adopté* l'article 76 sans modification.

CHAPITRE ADDITIONNEL

Le sport

Articles additionnels après l'article 76

Conférence régionale de développement du sport – Plan départemental et commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature – Mesures d'accompagnement nécessaires à la pratique sportive – Possibilité d'utilisation du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles – Pratique du sport pour les personnes rencontrant des difficultés sociales

La Commission a *adopté* six amendements de M. Émile Blessig reprenant des propositions adoptées au cours des états généraux du sport et ayant pour objet de

valoriser le rôle des collectivités territoriales dans la pratique sportive, en particulier les sports de nature, et de créer les instances de coordination nécessaires (**amendements n^{os} 392 à 397**).

TITRE V

TRANSFERTS DE SERVICES ET GARANTIES INDIVIDUELLES DES AGENTS

Le présent titre organise le transfert des services de l'État indispensables à l'exercice des compétences nouvelles des collectivités territoriales tout en donnant aux agents toutes les garanties individuelles nécessaires.

En effet, il garantit aux 130 000 personnels d'État concernés par les transferts aux collectivités territoriales (95 000 TOS et 35 000 agents de l'équipement) le maintien de leur qualité de fonctionnaires d'État s'ils le souhaitent ou leur offre une intégration dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, qui a fait la preuve de son attractivité depuis 1984. Ces dispositions pourront également concerner, dans une bien moindre mesure, les personnels travaillant à l'inventaire général du patrimoine culturel, gérant les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques ou encore les agents travaillant dans les monuments qui seront transférés aux collectivités locales sur le fondement de l'article 73.

Le présent titre garantit également le maintien des missions des agents de l'éducation dans les établissements et celui du service actif pour les agents qui en bénéficient déjà dans la fonction publique d'État, en particulier pour ceux des actuelles directions départementales de l'équipement.

Enfin, on rappellera que le projet de loi, aux termes de son article 30, garantit le soutien de l'État au régime de retraite de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) à la suite de la régionalisation du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

CHAPITRE I^{er}

Mise à disposition et transfert des services et agents

Le présent chapitre définit la procédure applicable de la décision de transfert des compétences au transfert effectif des services et agents concernés par la réorganisation du partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Il prévoit, pour ce faire, une période transitoire de mise à disposition à la fois des biens et des personnels. Ce dispositif reprend le principe en vigueur depuis les lois de 1982-1983, selon lequel le transfert constitue la règle et la mise à disposition l'exception.

Article 77

Transfert des services ou parties de services participant à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales

Lors de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi transférant de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, les services exerçant ces missions seront transférés sous leur responsabilité. Cette disposition permettra d'éviter les risques d'inflation d'effectifs qui ne manqueraient de survenir si les transferts de compétences ne s'accompagnaient d'un transfert des services correspondants. Elle est conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales : ces dernières doivent disposer des services leur permettant d'assumer leurs compétences.

Ce transfert fonctionnel s'effectuera au cours d'une période de transition qui permettra de concilier les opérations de transfert des compétences et la continuité du service public, objectif de valeur constitutionnelle ⁽¹⁾, qui implique que tout service public doit fonctionner de façon régulière, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation, et, s'agissant des services essentiels pour la vie sociale – services de sécurité, de santé, énergie, eau, certains types de transport – en permanence ⁽²⁾.

La procédure, au-delà de l'application des modalités déjà prévues par les articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales, sera la suivante :

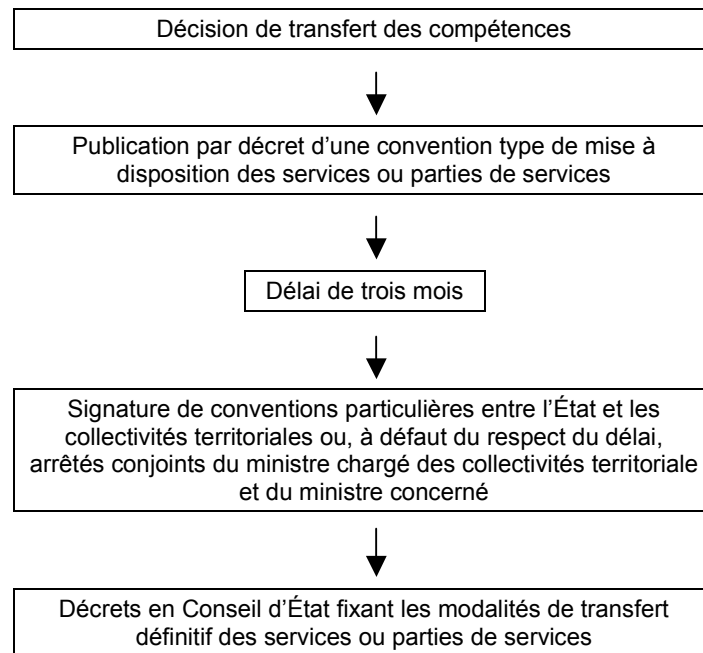
— une convention type de mise à disposition des services ou parties de services concernés par les transferts de compétence sera publiée par décret ;

— dans un délai maximal de trois mois, à compter de la publication de ce décret, l'État et la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert devront conclure une convention qui permettra d'adapter à chaque situation locale les termes de la convention type. Si cette convention n'est pas signée dans le délai fixé, le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre concerné constateront par arrêté conjoint la liste des services mis à disposition par l'État ;

— enfin, pour chaque ministère interviendra un décret particulier de transfert définitif de ses services avec des dates d'effet qui pourront être différentes et au terme d'une procédure d'élaboration et de consultation qui devrait durer environ un an. Avec ces décrets particuliers prendra fin la période de transition.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 79-105 DC, 25 juillet 1979, Droit de grève à la radio et à la télévision ; Conseil d'État, 13 juin 1980, Dame Bonjean.

(2) Conseil d'État, Rapport public, 1994, page 75.



Cette procédure a été précisée par le Sénat.

1. Le texte du projet de loi initial

— *Le champ des services transférés*

Les services concernés par le présent article sont non seulement ceux qui correspondent aux compétences transférées par le projet de loi (cf. titres I^{er} à IV), mais aussi ceux qui ont déjà été mis à la disposition des collectivités territoriales pour l'exercice des compétences transférées dans les domaines des ports, des canaux et des routes départementales en application de la loi du 7 janvier 1983 de répartition de compétences précitée et de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

L'article 4 de la loi du 7 janvier 1983 a prévu qu'une loi ultérieure déterminerait, notamment, le transfert de compétences dans les domaines des ports et voies d'eau. L'article 7 dispose que tout transfert de compétences de l'État au profit des départements et des régions s'accompagne du transfert des services correspondants ⁽¹⁾, tandis que l'article 10 précise que les services de l'État dans les régions et les départements autres que ceux mentionnés à l'article 7 – c'est-à-dire ceux qui font l'objet d'un transfert – et qui sont nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux communes, aux départements et aux régions, sont mis à la disposition, en tant que de besoin, de la collectivité territoriale concernée.

La loi du 2 décembre 1992 quant à elle dispose, dans son article 1^{er}, que les services ou parties de services déconcentrés du ministère de l'équipement qui concourent à l'exercice des compétences des départements sont mis à leur disposition au titre de l'article 10 de la loi du 7 janvier 1983 précitée. Complétée par

(1) L'article 8 de cette même loi prévoyait, s'agissant des compétences qui étaient transférées sur son fondement, que les services concernés par les transferts seraient réorganisés préalablement à cette opération.

les décrets d'application n° 92-1464 et n° 92-1465 du 31 décembre 1992, cette loi est venue poursuivre la clarification des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et a pris en compte l'infléchissement sur le terrain du dispositif arrêté en 1987 ⁽¹⁾. Dans les départements qui ont conclu une convention de mise à disposition de l'administration de l'équipement, le président du conseil général peut désormais demander une adaptation de l'organisation des services afin de déterminer ceux qui interviendront sous son autorité fonctionnelle pour le compte exclusif du département, tout en restant rattachés à l'État.

Sont cependant expressément exclus du champ des transferts réglés par le présent article les parcs de l'équipement mentionnés à l'article 2 de la loi du 2 décembre 1992 précitée. Le parc constitue un élément du service public de la direction départementale de l'équipement dont les activités peuvent être regroupées en trois catégories : entretien et location des véhicules et engins de la direction départementale ; réalisation de prestations de services ; achat, stockage et vente de matériaux utilisés pour les prestations routières des autres cellules de la direction départementale. Chargés de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion des réseaux routiers, qu'il s'agisse des réseaux nationaux, départementaux ou communaux, ces services apparaissent peu divisibles et donc difficilement transférables. Mais la question de leur transfert aux départements se posera avec plus d'acuité dès lors que ces derniers voient leurs compétences élargies en matière de voirie. Aujourd'hui, les parcs consacrent, en moyenne, la moitié de leur activité aux départements.

Le présent article prévoit que Gouvernement devra remettre sur le fonctionnement et l'évolution de ces parcs un rapport dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Il devra notamment faire le point sur l'évolution des services rendus aux communes et tenir compte de l'interdiction constitutionnelle de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, le transfert éventuel des parcs aux départements ne devant pas se traduire par l'exercice d'une telle tutelle sur les communes et leurs groupements.

— *L'application des règles posées par les articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales*

Le présent article précise que les transferts considérés sont opérés, d'abord, selon les modalités définies par les articles L. 1321-1 à L. 1321-8. Comme on l'a vu *supra* ⁽²⁾, aux termes de ces articles, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition – et non un transfert plein et entier de propriété – de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.

Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion.

(1) Décret n° 87-100 du 13 février 1987 relatif aux modalités de transfert aux départements et de la mise à leur disposition des services extérieurs du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports et du secrétariat d'État à la mer (directions départementales de l'équipement et services spécialisés maritimes).

(2) Voir commentaire de l'article 64 relatif au transfert du patrimoine immobilier scolaire.

Lorsque la collectivité antérieurement compétente était locataire des biens mis à disposition, la collectivité bénéficiaire du transfert de compétences succède à tous ses droits et obligations. Elle est substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les contrats de toute nature que cette dernière avait conclus pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens mis à disposition ainsi que pour le fonctionnement des services. La collectivité antérieurement compétente constate cette substitution et la notifie à ses cocontractants.

Les immeubles ou parties d'immeubles appartenant à l'État et affectés au fonctionnement des services départementaux ou régionaux sont mis à la disposition du département ou de la région à titre gratuit. Le département ou la région prend à sa charge les travaux d'entretien et de grosses réparations incombant au propriétaire. Cette mise à disposition s'étend aux meubles, matériels et véhicules affectés à l'administration départementale ou régionale.

S'ajoutent à ces modalités de droit commun, qui ne concernent que les biens, des modalités particulières énoncées par le *paragraphe II*.

— *La publication d'une convention type et l'élaboration de conventions particulières de mise à disposition*

Aux termes du *paragraphe II* du présent article, un décret sera élaboré pour définir une convention type de mise à disposition des services de l'État en faveur des collectivités territoriales qui bénéficieront du transfert de ces services. Cette disposition est inspirée de l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 précitée qui prévoyait qu'une convention type fixe les bases de la partition des services des préfectures nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du conseil général ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolus à l'exécutif du département ⁽¹⁾.

Dans un délai de trois mois à compter de la publication de ce décret, le responsable de l'exécutif de la collectivité territoriale concernée et le représentant de l'État devront constater, par une convention particulière, la liste des services ou parties de services de l'État qui seront mis à disposition de la collectivité. Cette mise à disposition entraînera le placement de ces services ou parties de services sous l'autorité fonctionnelle du responsable de l'exécutif de la collectivité qui bénéficiera du transfert. Ce transfert d'autorité pourra se faire sous deux réserves : l'organisation éventuelle par la convention particulière d'un partage temporaire de l'autorité ; le maintien obligatoire des personnels affectés dans un établissement public local d'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement (article L. 421-23 du code de l'éducation).

Si le préfet, d'une part, et, selon les cas, le président du conseil régional ou le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, le président du conseil général, le président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou le maire, d'autre part, ne parviennent pas à s'entendre sur les stipulations d'une convention particulière, dans les trois mois, qui suivent la publication de la convention type, la liste des services ou parties de services

(1) La convention type prévue par l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 a été publiée en annexe du décret n° 82-243 du 15 mars 1982.

concernés par le transfert et mis à disposition de la collectivité territoriale sera arrêtée conjointement par le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre intéressé.

Il s'agit d'une reprise *mutatis mutandis* du mécanisme institué par l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 précitée et par l'article 8 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'État. Ces articles disposent que dans chaque département et région, et pour chaque service, une convention conclue entre le représentant de l'État et le président du conseil général ou le président du conseil régional, et approuvée par arrêté des ministres intéressés, détermine les conditions de mise en œuvre de ces articles. À défaut de convention conclue dans un délai limité, un décret en Conseil d'État (article 26 de la loi de 1982) ou un arrêté conjoint des ministres intéressés (article 8 de la loi de 1983) peut fixer la liste des services transférés ⁽¹⁾.

Il est précisé que les dispositions de ce paragraphe II ne s'appliquent pas aux services ou parties de services de l'équipement déjà mis à disposition du département en application de l'article 7 de la loi du 2 décembre précitée. Aux termes de cet article, dans les départements ayant conclu une convention de mise à disposition des services de l'équipement qui définit les missions que les services ou parties de services déconcentrés du ministère de l'équipement, autres que le parc, peuvent accomplir pour le compte du département, le conseil général peut demander que soit établi un projet d'adaptation de l'organisation des services ou parties de services concernés. Il en fixe les principes. Cette adaptation détermine les services ou parties de services qui interviennent exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. Dès lors que la question sera intégrée dans le cadre général prévu par le présent article, les départements ne pourront plus demander l'application de l'article 7 précité après l'entrée en vigueur de la future loi, c'est-à-dire à compter du 1^{er} janvier 2005.

Par coordination, le *paragraphe III* du présent article abroge l'article 41 de la loi du 27 février 2002 précitée qui prévoit que les agents des services ou parties de services des directions départementales de l'équipement, placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux en application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 précitée, peuvent opter pour le statut de la fonction publique territoriale dans un délai de deux ans à compter du 28 février 2002 pour les départements faisant application, à cette date, de l'article 7, ou, dans les autres départements, de la date de signature de l'avenant à la convention visée à l'article 6 de la même loi.

— *Les décrets de transferts définitifs*

Selon le *paragraphe IV* du présent article, des décrets en Conseil d'État interviendront *in fine* pour fixer les modalités de transferts définitifs des services ou

(1) Ces conventions ont eu pour résultat de transférer au président du conseil général, dès 1982 : le secrétariat de l'assemblée départementale ; le bureau du budget départemental ; le service s'occupant d'administrer le personnel payé par le département ; le service chargé de toutes les aides financières, subventions, concours ou autres accordés par le conseil général (actions économiques, scolaires ou culturelles, aides aux communes, formation professionnelle) ; le service programmant les activités départementales ; le bureau gérant l'architecture et la voirie départementales ainsi que le patrimoine immobilier départemental ; les services départementaux d'incendie et de secours et la protection civile.

parties de services qui auront été mis à disposition dans les conditions susmentionnées.

Cette procédure apparaît comme novatrice. En effet, si les premières lois de décentralisation avaient prévu une mise à disposition transitoire des services de l'État en prélude à un transfert définitif, ce dernier n'est pas toujours intervenu. La lenteur de la définition de la partition des services déconcentrés de l'État, le relativement faible nombre des personnels travaillant dans les services rattachés aux collectivités territoriales lorsque cette partition s'est réalisée et les difficultés liées au droit d'option des agents se sont souvent traduites par la pérennisation du dispositif de mise à disposition globale.

2. Les modifications apportées par le Sénat

Pour mieux organiser les transferts de personnel, le Sénat a adopté quatre séries de précisions.

— La détermination des effectifs transférés

En premier lieu, les effectifs transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, au 31 décembre 2004, ne pourront être inférieurs, de manière globale, à ceux constatés le 31 décembre 2002. Cette disposition vise à éviter que les restructurations des services de l'État qui seraient intervenues entre l'annonce de l'acte II de la décentralisation et l'entrée en vigueur de la loi qui fait l'objet du projet ne se traduisent par un nombre réduit d'agents transférés.

En deuxième lieu, le Sénat a institué une compensation financière au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements pour les fractions d'emplois qui ne leur sont pas transférées, ce qui devait permettre de tenir compte de la situation dans laquelle la compétence transférée n'occupe que partiellement un ou plusieurs agents.

En troisième lieu, il a souhaité que les contrats de droit privé soient transférés dans les mêmes conditions que celles applicables aux agents non titulaires de droit public, dès lors qu'ils répondent à la satisfaction d'un besoin permanent. Cette disposition permettra de prendre en compte l'existence des emplois-jeunes, contrats emploi-solidarité et contrats emploi consolidé qui travaillent dans les services de l'État, en particulier dans le domaine de l'éducation. Selon le ministère chargé de l'éducation nationale, ces contrats de droit privé sont au nombre de 12 000 équivalents temps plein.

— La création d'une commission nationale de conciliation

Comme on l'a vu *supra*, en cas de désaccord entre le représentant de l'État et une collectivité territoriale, la liste des services ou fractions de services mis à disposition de cette dernière serait arrêtée conjointement par le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre intéressé. Le Sénat a prévu qu'elle serait arrêtée après avis motivé d'une commission nationale de conciliation, créée pour une durée de quatre ans, présidée par un conseiller d'État et composé en nombre

égal de représentants de l'État et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements.

Cette disposition reprend, pour l'étendre, le mécanisme mis en place par la loi du 2 décembre 1992 précitée pour les seuls services ou parties de service de l'équipement mis à disposition des départements. En effet, l'article 9 de cette loi a créé, jusqu'au 1^{er} janvier 1995, auprès du ministre chargé de l'équipement une commission nationale de conciliation chargée d'examiner les litiges portant sur les conventions ou projets d'organisation qui lui sont soumis par le préfet ou par le président du conseil général. Cette commission était présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes et comprenait, par ailleurs, un nombre égal de représentants de l'État et de représentants des présidents de conseil général.

3. Les propositions de la Commission

Le rapporteur estime, en premier lieu, que les dispositions ajoutées par le Sénat relatives aux contrats de droit privé n'ont pas leur place dans cet article, mais doivent être placés à l'article 81 relatif aux transferts des agents non titulaires.

En deuxième lieu, il relève que les dispositions relatives aux fractions d'emplois, loin de favoriser les transferts, risquent de les bloquer. En effet, il suffira qu'un agent consacre moins d'un dixième de son temps à traiter de questions qui relèvent de l'État pour que son transfert ne soit pas effectué. Certes, la collectivité territoriale recevra, en contrepartie, une compensation financière. Mais cette dernière risque de servir à recruter du personnel et donc de créer des doublons, contraires à l'esprit d'une décentralisation soucieuse des deniers publics. Il conviendrait de préciser que seules peuvent donner lieu à compensation financière, après détermination d'un nombre entier d'emplois à temps plein, les fractions d'emplois ne pouvant donner lieu à transfert. Ainsi, l'État sera incité à réorganiser ses services en fonction des transferts à venir.

En troisième lieu, le rapporteur estime inutile d'alourdir un texte, déjà compliqué, par des dispositions de nature réglementaire concernant la commission de conciliation. Il suffit de mentionner qu'une commission de conciliation, placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements, puisse être consultée avant que ne soit arrêtée la liste des services ou parties de services mis à disposition des collectivités territoriales lorsque ces dernières n'ont pas réussi à s'entendre avec le préfet.

Enfin, compte tenu de l'échelonnement des transferts dans le temps, il convient de prévoir une date de référence évolutive pour la détermination des effectifs transférés. En conséquence, la date du « 31 décembre 2004 » pourrait être remplacée par le « 31 décembre de l'année précédant le transfert ».

Après le *rejet* d'un amendement de suppression présenté par M. André Chassaing, la Commission a *adopté* une nouvelle rédaction de l'article proposé par le rapporteur (**amendement n° 398**), puis *rejeté* deux amendements de M. Bernard Derosier, un amendement de M. Christian Estrosi, un amendement de Mme Valérie Pécresse et un amendement de M. René Dosière, devenus sans objet.

Article 78

Mises à disposition des personnels de l'État

Pendant la période transitoire de transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales, la continuité et l'égal accès des citoyens au service public doivent être assurés. Parallèlement, les agents de l'État concernés par ces transferts doivent pouvoir être assurés du maintien de leurs éléments statutaires et de leur situation individuelle.

Pour garantir ces deux impératifs, le présent article prévoit que, pendant cette période transitoire et en application des conventions qui seront passées entre les préfets et les collectivités ou des arrêtés pris dans le cadre de l'article 77 du projet de loi, les fonctionnaires de l'État, qu'ils soient titulaires ou non, affectés dans des services mis à disposition, seront, à titre individuel et provisoire, mis à disposition de plein droit de la collectivité territoriale d'accueil. Ce mécanisme n'a rien d'inédit ; il a été utilisé à plusieurs reprises lors des précédents transferts de compétence.

— Un mécanisme transitoire et dérogatoire

Aux termes de l'article 41 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, la mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne. L'intéressé doit remplir des fonctions d'un niveau hiérarchique comparable à celui des fonctions exercées dans son administration d'origine. En vertu de l'article 8 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, il est électeur à ces comités dans la collectivité ou l'établissement d'accueil.

Aux termes du présent article et en dérogation avec l'article 41 précité qui dispose que la mise à la disposition d'un agent de l'État ne peut avoir lieu qu'au profit d'une administration de l'État ou d'un établissement public de l'État, les agents concernés par les transferts décidés par le projet de loi seront mis à disposition, selon les cas, du président du conseil régional ou du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, du président du conseil général, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire.

En conséquence de cette mise à disposition, les fonctionnaires concernés par le transfert seront soumis à l'autorité du responsable de l'exécutif de la collectivité bénéficiant des transferts. Ce changement d'autorité est valable pour tous les agents de l'État à l'exception de ceux qui sont affectés dans un établissement public local d'enseignement. En effet, ces derniers, sur le fondement de l'article L. 421-23 du code de l'éducation et par dérogation aux dispositions des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, du 11 janvier 1984 précitée et n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, sont placés sous l'autorité du chef d'établissement.

— *De nombreux précédents*

On peut relever qu'un tel dispositif dérogatoire à l'article 41 de la loi du 11 janvier 1984 précitée a été mis en place dans le passé à plusieurs reprises, par exemple :

– pour les personnels des services ou parties de services des préfectures nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations des conseils généraux ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolus à l'exécutif des départements, à raison du transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général (article 28 de la loi du 2 mars 1982 précitée) ;

– pour les personnels scientifiques et de documentation de l'État à la disposition des services départementaux d'archives ou pour exercer leurs fonctions dans les musées classés ou dans les bibliothèques centrales de prêt (articles 60, 63 et 66 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'État), voire dans les bibliothèques classées (article 1^{er} de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes) ;

– pour les personnels de l'État qui participent à l'organisation dans les établissements scolaires, par les collectivités territoriales, d'activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires et facultatives (article L. 216-1 du code de l'éducation) ;

– pour les personnels des directions départementales de l'équipement travaillant dans des services relevant de la compétence des collectivités territoriales (loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement, article 41 de la loi du 27 février 2002 précitée) ;

– pour les fonctionnaires de l'État et les agents non titulaires de l'État exerçant leurs fonctions dans un service transféré à la collectivité territoriale de Corse (article 31 de la loi n° 2002-92 du 31 janvier 2002 relative à la Corse).

Selon la même logique, les agents de l'État qui ont été affectés à un service d'archives communal, départemental ou régional ont été placés sous l'autorité, respectivement du maire, du président du conseil général ou du président du conseil régional. À cet effet, ceux d'entre eux qui n'avaient pas, selon les cas, la qualité d'agent de la commune, du département ou de la région ont été mis à la disposition de la collectivité concernée (article 68 de la loi du 22 juillet 1983 précitée).

À l'inverse, des agents des collectivités territoriales ont pu être à la disposition de l'État à l'occasion de transferts de compétence des premières vers le second. Ce fut le cas pour le service public de la justice aux termes de l'article 87 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'État.

Le Sénat a adopté l'article 78 sous réserve d'un amendement de nature rédactionnelle remplaçant la référence au président de l'établissement public de coopération intercommunale par celle au président de l'organe du groupement de collectivités territoriales.

— *Un mécanisme inutilement restreint*

Tel que rédigé, l'article 78 limite considérablement la possibilité, pour les collectivités territoriales, de bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires de l'État pour les nouvelles compétences qu'elles vont exercer. En effet, dans l'état du projet de loi, il suffira qu'une partie des services auxquels appartiennent ces fonctionnaires ne soit pas entièrement mise à la disposition de la collectivité pour que les agents qui y appartiennent ne soient pas mis à la disposition des collectivités, ce qui risque d'encourager la création de doublons. Pour éviter cette dérive, il conviendrait d'élargir les possibilités de mise à disposition d'agents de l'État.

En outre, pour plus de clarté, le rapporteur propose de préciser que les mises à disposition effectuées dans le cadre de cet article le seront en dérogation à l'article 41 de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

Après le *rejet* d'un amendement de suppression de M. André Chassaigne, la Commission a *adopté* l'article 78, modifié par deux amendements du rapporteur, l'un de portée rédactionnelle, l'autre tendant à élargir les possibilités de mise à disposition d'agents de l'État (**amendements n^{os} 399 et 400**).

Article 79

Adaptation des modalités de mise à disposition et de transfert des agents non titulaires de l'État susceptibles de bénéficier d'une mesure de titularisation

La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale prévoit des mesures spécifiques pour permettre aux agents non titulaires de l'État, dans certaines conditions, de bénéficier d'une mesure de titularisation.

Pour ne pas perdre le bénéfice de ces dispositions, le présent article prévoit que ces agents restent mis à disposition des collectivités territoriales, soit jusqu'au terme de leur contrat, soit jusqu'à leur éventuelle titularisation dans la fonction publique de l'État. Ils n'exerceront donc le droit d'option prévu par l'article 80 que dans un délai de deux ans à compter de la date de leur éventuelle titularisation, c'est-à-dire après leur nomination à l'issue du stage.

— *Le champ des agents concernés*

Sont concernés les agents qui relèvent des articles 1^{er} et 2 de la loi du 3 janvier 2001 précitée, qui ont fixé les conditions dans lesquelles certains agents non titulaires de l'État peuvent être titularisés. Aux termes de ces articles, des

concours de titularisation peuvent être ouverts jusqu'au 4 janvier 2006 aux candidats qui peuvent justifier :

– avoir eu, pendant au moins deux mois au cours de la période de douze mois précédant la date du 10 juillet 2000, la qualité d'agent non titulaire de droit public de l'État ou des établissements publics locaux d'enseignement, recruté à titre temporaire et ayant exercé des missions dévolues aux agents titulaires ;

– des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe d'accès au corps concerné ou, pour l'accès aux corps d'enseignement des disciplines technologiques et professionnelles, des candidats au concours interne. Les candidats peuvent obtenir la reconnaissance de leur expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou diplômes requises pour se présenter à ces concours prévus par le présent article. Un décret en Conseil d'État précise la durée de l'expérience professionnelle prise en compte en fonction de la nature et du niveau des titres ou diplômes requis⁽¹⁾ ;

– d'une durée de services publics effectifs au moins égale à trois ans d'équivalent temps plein au cours des huit dernières années.

Pour les agents classés dans la catégorie C qui remplissent les conditions précitées, la titularisation peut se faire par la voie d'examens professionnels. Les concours sont également ouverts aux candidats qui remplissaient les conditions fixées aux articles 1^{er} et 2 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire qui exerçaient des fonctions autres que celles du niveau de la catégorie C.

Pour l'appréciation de la durée de trois ans de services publics, sera prise en compte la période de mise à disposition d'une collectivité territoriale au même titre que les services accomplis dans l'administration d'origine. En revanche, cette durée ne sera pas prise en compte en tant que telle dans le reclassement des agents titularisés. En effet, ce reclassement dépend uniquement des règles fixées par chaque statut particulier qui ne reprenne souvent qu'une partie des services publics antérieurs, sans distinction de la fonction publique d'origine.

— *Les modalités de mise à disposition*

Si les agents concernés ne sont pas titularisés, la mise à disposition auprès de la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert dure jusqu'au terme de leur contrat ou, au plus tard, jusqu'à la date d'entrée en vigueur des décrets qui fixeront, aux termes du IV de l'article 77 du projet de loi, la partition définitive des services. Si leur contrat se poursuit au-delà de la date d'entrée en vigueur de ces décrets, le sort des non-titulaires sera réglé par l'article 81 du projet de loi, qui prévoit une substitution des collectivités territoriales à l'État employeur.

(1) Décret n° 2001-834 du 12 septembre 2001 relatif à la reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence des conditions de titres ou de diplômes requises pour se présenter aux concours et examens professionnels réservés organisés en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Si les agents intéressés ont été reçus aux concours ou examens organisés en vertu des articles 1^{er} et 2 de la loi du 3 janvier 2001 précitée, ils resteront mis à disposition jusqu'à la date de leur nomination en qualité, soit de stagiaire s'il s'agit d'agents nommés en catégorie A ou B, soit de fonctionnaire titulaire s'ils sont nommés en catégorie C.

Si les agents sont titularisés dans la fonction publique de l'État et affectés à un service transféré à une collectivité locale, ils pourront bénéficier d'un droit à option : soit ils choisissent de rester dans la fonction publique de l'État, auquel cas ils continueront à être mis à disposition de la collectivité ; soit ils choisissent d'intégrer la fonction publique territoriale. Le délai d'option, fixé à deux ans par l'article 80 du projet de loi, court à compter de la date de la titularisation, lorsque celle-ci est postérieure à la date d'entrée en vigueur des décrets fixant la partition définitive des services.

Ces agents pourront bénéficier également de la possibilité de voir leur contrat repris par les collectivités territoriales d'accueil ou même prolongé (article 81 du projet de loi). De surcroît, ils bénéficieront du maintien du bénéfice des années accomplies en « service actif » (article 82). Enfin, ils verront la durée des services accomplis retenue pour la détermination des conditions d'ancienneté, ce qui aura une incidence positive en matière d'avancement et de retraite.

Ce dispositif reprend *mutatis mutatis* les dispositions de l'article 34 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la collectivité territoriale de Corse qui prévoient que les agents non titulaires de l'État exerçant leurs fonctions dans un service transféré à la collectivité territoriale de Corse peuvent, s'ils sont titularisés dans la fonction publique de l'État en vertu de la loi du 3 janvier 2001 précitée, opter pour le statut de fonctionnaire territorial. Ce droit d'option peut être exercé dans un délai de cinq ans.

Le Sénat a adopté l'article 79 sous réserve d'un amendement de précision indiquant que la mise à disposition peut avoir lieu non seulement au profit d'une collectivité territoriale mais aussi d'un groupement de collectivités territoriales.

Ayant *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaigne, la Commission a *adopté* l'article 79 modifié par un amendement de coordination rédactionnelle du rapporteur (**amendement n° 401**).

CHAPITRE II

Situation individuelle des agents

Ce chapitre règle la question de la situation des agents titulaires et non titulaires de l'État au-delà de la période transitoire qui s'achèvera par la publication des décrets prévus au IV de l'article 77 et fixant la partition définitive des services.

Article 80

Droit d'option des fonctionnaires des services transférés

Le présent article ouvre un droit d'option aux agents de l'État mis à disposition des collectivités territoriales à titre transitoire sur le fondement de l'article 77 du projet de loi.

— *L'affirmation d'un droit d'option*

Ainsi, pourront faire connaître leur choix au plus tard deux ans après la date de publication des décrets de transfert définitif des services visés au IV de l'article 77, les fonctionnaires de l'État mis à disposition : soit demander leur intégration dans la fonction publique territoriale, soit demander à rester dans la fonction publique d'État tout en étant placés en position de détachement sans limitation de durée (paragraphe I).

Pour remplir les postes transférés, les collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales seront dispensés de la procédure de droit commun de recrutement et de nomination, définie par l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cette exception est substantielle. En effet, aux termes de cet article, la procédure exige que lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance. Elle peut pourvoir cet emploi en nommant l'un des fonctionnaires qui s'est déclaré candidat par voie de mutation, de détachement ou, le cas échéant et dans les conditions fixées par chaque statut particulier, de promotion interne et d'avancement de grade. Elle peut également pourvoir cet emploi en nommant l'un des candidats inscrits sur une liste d'aptitude. Lorsque aucun candidat n'a été nommé dans un délai de quatre mois à compter de la publicité de la création ou de la vacance, l'emploi ne peut être pourvu que par la nomination d'un candidat inscrit sur une liste d'aptitude.

L'ouverture d'un droit d'option est conforme à la philosophie défendue par la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy, qui avait proposé que « *les agents de l'équipement placés sous l'autorité du président du conseil général doivent pouvoir opter pour la fonction publique territoriale* »⁽¹⁾.

— *Le choix de la fonction publique territoriale*

Le présent article dispose que les fonctionnaires ayant choisi la fonction publique territoriale seront intégrés de droit dans des cadres d'emploi idoines dans les conditions prévues par les dispositions statutaires applicables à ces cadres (*paragraphe II*). Selon l'article 4 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les fonctionnaires territoriaux appartiennent à des cadres d'emplois régis par des statuts particuliers, communs aux fonctionnaires des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics⁽²⁾. Un cadre d'emplois regroupe les

(1) *Commission pour l'avenir de la décentralisation*, Rapport au Premier ministre : refonder l'action publique locale, 17 octobre 2000, proposition n° 53, page 74.

(2) *Il existe environ soixante cadres d'emploi.*

fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois. Les statuts particuliers sont établis par décret en Conseil d'État. En conséquence, si certains des emplois transférés n'entrent pas de manière satisfaisante dans un cadre d'emploi existant, il appartiendra au Gouvernement d'en créer de nouveaux, ce qu'il s'est engagé à faire à plusieurs reprises, par exemple, pour les personnels TOS, notamment par la voix du ministre délégué aux libertés locales au cours du débat sur ce projet de loi devant le Sénat.

Par ailleurs, au-delà du délai d'option, les fonctionnaires qui auront choisi le détachement pourront toujours demander leur intégration dans la fonction publique territoriale. Mais, cette intégration ne sera plus de droit. En effet, au-delà du délai de deux ans, les collectivités territoriales concernées seront libres d'accepter ou de refuser cette intégration (quatrième alinéa du paragraphe III).

La possibilité d'opter pour la fonction publique territoriale offerte à des agents de l'État ou de ses établissements dont les services de rattachement ont été transférés à des collectivités territoriales a été ouverte à plusieurs reprises dans le passé.

Ainsi, la loi du 26 janvier 1984 précitée, dans son article 120, a permis aux agents de l'office d'habitations à loyer modéré interdépartemental de la région parisienne d'opter pour le statut de fonctionnaire territorial. Il a été fait droit aux demandes d'option dans un délai maximum de deux ans à compter de la demande des agents concernés.

De manière plus générale, l'article 122 de cette même loi prévoit que les fonctionnaires de l'État exerçant leurs fonctions dans un service transféré aux collectivités locales peuvent opter pour le statut de fonctionnaire territorial. Ce droit d'option a été ouvert pendant neuf ans par l'article 123 de ladite loi à compter du 1^{er} janvier 1984. Il a été limité au 31 décembre 1990 pour les agents des services extérieurs du ministère de l'intérieur mis à disposition. Il a été de six mois à compter du 1^{er} janvier 1993 pour les personnels techniques de catégories B et C des services santé/environnement et les travailleurs sociaux.

Un droit d'option a été ouvert par l'article 41 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui prévoit que les agents des services ou parties de services des directions départementales de l'équipement, placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux en application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 précitée, peuvent opter pour le statut de la fonction publique territoriale dans un délai de deux ans à compter du 28 février 2002 pour les départements faisant application, à cette date, de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992, ou, dans les autres départements, de la date de signature de l'avenant à la convention visée à l'article 6 de la même loi.

Un dispositif proche a également été mis en place, dans le cadre de l'article L. 4422-43 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 3 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, en vertu duquel les fonctionnaires de l'État exerçant leurs fonctions dans les services ou parties de services transférés à la collectivité territoriale de Corse peuvent opter pour le statut

de fonctionnaire territorial dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences prévus par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

L'expérience de la partition des directions départementales de l'équipement issue de la loi du 2 décembre 1992 précitée a montré qu'une demande croissante émanait des personnels des services rattachés de pouvoir opter pour la fonction publique territoriale⁽¹⁾. Il est probable qu'un mouvement identique sera initié par le projet de loi.

— *Le choix du détachement sans limitation de durée et les conséquences d'une absence de choix*

Le premier alinéa du paragraphe III du présent article précise le régime des fonctionnaires qui auront opté pour le maintien dans la fonction publique de l'État ou qui n'auront pas fait de choix dans le délai imparti : ils seront placés en position de détachement. Selon l'article 45 de la loi du 11 janvier 1984 précitée, le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

Mais, contrairement à ce que prévoit le III de l'article 123 de la loi du 26 janvier 1984 précité qui dispose la possibilité d'un détachement de longue durée, les détachements prévus par le présent article sont sans limitation de durée, ce qui constitue une dérogation à la section II du chapitre V de la loi du 11 janvier 1984 précitée, et notamment au troisième alinéa de l'article 45, qui dispose que « *le détachement est de courte ou de longue durée* ». De plus, lorsque les fonctionnaires détachés demandent à être placés dans une position statutaire qui est de droit, telle que le congé parental, la disponibilité pour suivre un conjoint ou donner des soins à un proche parent ou le travail à mi-temps pour élever deux enfants⁽²⁾, le détachement est suspendu. Sans cette précision, l'agent serait réintégré dans son administration d'origine, ce qui conduirait à remettre en question le mécanisme de transfert des personnels.

Le défaut d'exercice du droit d'option, dans le délai de deux ans à compter de la date de publication du décret de partition des services, est réputé valoir demande de placement en position de détachement.

Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application des dispositions relatives au détachement sans limitation de durée et à la possibilité, pour les fonctionnaires détachés, de demander à tout moment leur intégration dans la fonction publique territoriale.

Le Sénat a adopté l'article 80 avec une modification rédactionnelle précisant que les transferts de services et le détachement des fonctionnaires de l'État peuvent se faire auprès d'une collectivité territoriale – ce que prévoit le texte initial du projet de loi – mais aussi auprès d'un groupement de collectivités territoriales. Au cours des débats du 15 novembre dernier, le Gouvernement a, par ailleurs,

(1) Voir M. Daniel Hoeffel, Rapport sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la démocratie de proximité, Sénat, 2001-2002, n° 156, 19 décembre 2001, page 229.

(2) Article 32 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

indiqué qu'il organiserait une large campagne d'information à l'attention des personnels concernés et que le transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales s'accompagnera de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées par l'État à l'exercice de ces compétences, ce qui inclura le différentiel existant entre le taux de cotisation versé au titre de la part employeur au régime de retraite de la fonction publique territoriale et le remboursement forfaitaire exigé par l'État au titre de la pension de ses agents détachés.

La Commission a successivement *rejeté* trois amendements, l'un de suppression de M. André Chassaigne, le deuxième du même auteur, destiné à garantir le maintien de la rémunération antérieure des agents publics en situation de détachement, le troisième de M. René Dosière prévoyant une procédure d'information des agents concernés, le rapporteur ayant indiqué que le Gouvernement s'était engagé devant le Sénat à prévoir une telle procédure, qui relève du pouvoir réglementaire. Puis elle a *adopté* l'article 80 sans modification.

Article 81

Transfert des agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics

À l'issue de la période transitoire, marquée par la publication des décrets fixant définitivement les transferts de services, les collectivités territoriales se substitueront à l'État en tant qu'employeur dans les stipulations des contrats des agents non titulaires de droit public de l'État affectés dans des services qui leur seront transférés. En conséquence les agents non titulaires de l'État se verront reconnaître la qualité d'agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Les services accomplis pour l'État seront pris en compte dans la collectivité territoriale d'accueil.

Dans le cas particulier où certains contrats viendraient à échéance pendant la période de mise à disposition mais avant la publication des décrets en Conseil d'État fixant la partition définitive des services (IV de l'article 77), les collectivités territoriales pourraient, par dérogation aux procédures de recrutement et de nomination prévues par le statut de la fonction publique territoriale, recruter ces agents en tant qu'agents non titulaires.

Ainsi, pour ces emplois, serait écartée l'application de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée en vertu duquel les collectivités territoriales et leurs établissements ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents que :

– pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental, ou de l'accomplissement du service national, du rappel ou du maintien sous les drapeaux, ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions normales ;

– pour faire exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et

conclure pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel.

De même sera écartée, comme pour le recrutement d'agents titulaires (cf. article 80 du projet de loi) l'application de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984.

Le Sénat a adopté l'article 81 sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Il conviendrait de le compléter par les dispositions relatives au transfert des contrats de droit privé adoptées par le Sénat à l'article 77.

Après le *rejet* d'un amendement de suppression de M. André Chassaigne et d'un amendement du même auteur rendant obligatoire le recrutement des agents dont le contrat arrive à échéance avant le transfert définitif des services, la Commission a *adopté* l'article 81 dans une rédaction modifiée par deux amendements du rapporteur (**amendements n^{os} 402 et 403**).

Article 82

Maintien du bénéfice des années accomplies en « service actif »

Cet article a pour objet de permettre aux fonctionnaires qui bénéficieraient au titre de leur emploi dans les services de l'État d'un classement en catégorie active de conserver les avantages résultant de ce classement lors de leur transfert dans la collectivité, quelle que soit la position occupée, c'est-à-dire qu'ils soient mis à disposition, détachés ou intégrés dans la fonction publique territoriale.

Les personnels qui justifieraient déjà de quinze ans de services actifs se verront maintenir les droits afférents à cette situation. Ceux qui, au même moment, ne rempliraient pas cette condition auront la possibilité de compléter la durée dès lors qu'ils exercent dans la collectivité d'accueil des fonctions de même nature que celles qu'ils exerçaient dans les services de l'État.

L'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite dispose que la jouissance de la pension civile est immédiate, notamment, pour les fonctionnaires civils qui ont atteint, à la date de radiation des cadres, l'âge de soixante ans ou, s'ils ont accompli au moins quinze ans de services actifs, l'âge de cinquante-cinq ans.

Ce « bonus » pour service actif est ancien. Dès la loi du 9 juin 1853, fut posée la règle qu'une partie des emplois de la fonction publique, qualifiés d'« actifs », permettait à leurs titulaires de bénéficier d'une jouissance anticipée de leur pension de retraite. Lorsque l'âge légal de départ était fixé à soixante ans avec trente ans de service, les personnels classés en catégorie active ne devait avoir effectué, pour entrer en jouissance de leur pension dès l'âge de cinquante-cinq ans, que vingt-cinq années de service, dont quinze dans la partie active. Depuis la loi du 31 mars 1932, les emplois classés en catégorie active, dénommés emplois de catégorie B, sont définis par décret⁽¹⁾ et rassemblent les emplois « *présentant un*

(1) Décret n° 54-832 du 13 août 1954 modifié.

risque particulier et des fatigues exceptionnelles ». Il s'agit principalement, pour la fonction publique d'État, des policiers et des surveillants de l'administration pénitentiaire – qui bénéficient au surplus de la bonification du cinquième –, du personnel des douanes et du personnel technique de l'équipement (agents techniques, chefs d'équipe des travaux publics de l'État).

Le maintien de ce « bonus » pour les agents de l'État transférés, en détachement ou intégrant la fonction publique territoriale, constitue une garantie importante de la conservation des droits acquis. Sans cette précision, les agents de l'État auraient perdu, comme c'est le cas dans le droit commun, le bénéfice des services actifs accomplis au sein de la fonction publique d'État lors de leur intégration ou de leur détachement dans la fonction publique territoriale. Il n'aurait pas été non plus possible de compléter la condition de quinze ans de services requise après intégration ou détachement.

Seront concernés à titre principal par cette disposition les fonctionnaires du ministère de l'équipement chargés de l'entretien des routes.

Le Sénat a adopté cet article sous réserve d'une précision rédactionnelle.

La Commission a *adopté* l'article 82 sans modification, après avoir *rejeté* deux amendements de M. André Chassaigne, l'un de suppression, l'autre destiné à renforcer la protection des droits à pension des agents concernés.

CHAPITRE III

Mises à disposition au titre de l'expérimentation et des délégations de compétences

Article 83

Mise à disposition de services ou parties de services et de personnels au titre d'une expérimentation ou d'une délégation de compétences

Le présent article autorise au profit du président de la collectivité territoriale intéressée la mise à disposition des services ou des parties de services concernés par une expérimentation ou une délégation de compétence. Cette disposition, comme celle de l'article 78, permettra d'assurer la continuité du service, l'égal accès des citoyens au service public et le maintien des garanties statutaires et des situations individuelles des agents.

Le projet de loi est riche en expérimentations susceptibles d'entraîner une mise à disposition de personnel. Ainsi, l'article 35 confie, à titre expérimental, aux régions qui en font la demande ou, si celles-ci ne souhaitent pas prendre en charge cette expérimentation, à d'autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la responsabilité de la gestion financière de programmes communautaires régionaux pour la période 2000-2006. L'article 48 élargit, à titre expérimental, les compétences des conseils généraux dans la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative en matière de protection judiciaire de la jeunesse. L'article 59 permet aux communes qui disposent d'un service communal

d'hygiène et de santé d'exercer, à titre expérimental, les responsabilités dévolues à l'État en matière de lutte contre l'insalubrité et la présence de plomb accessible dans les immeubles d'habitation. L'article 74 ouvre la possibilité aux régions volontaires de mener une expérimentation sur quatre ans portant sur la gestion des crédits relatifs aux travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques classés et inscrits n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics.

Le rapporteur fait observer que des expérimentations ouvertes précédemment n'avaient fait l'objet d'aucune précision relative à la mise à disposition de personnel : ce fut le cas, par exemple, des expérimentations créées par la loi du 27 février 2002 précitée pour renforcer le rôle des régions dans le développement des ports maritimes (article 104) et celui des collectivités territoriales dans le développement des aérodromes (article 105) ou encore pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer les compétences de l'État en matière de conduite de l'inventaire des monuments et richesses artistiques de la France, d'instruction des mesures de classement des monuments historiques, d'inscription d'immeubles à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, de participation aux travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et d'autorisation de travaux sur ces immeubles ou ceux situés dans leur champ de visibilité (article 111).

Le projet de loi contient également des possibilités de délégation de compétence qui pourraient nécessiter une mise à disposition de personnel. Par exemple, aux termes l'article 49, l'État pourra déléguer ses compétences aux structures intercommunales d'agglomération pour la gestion des aides à la pierre. En vertu de l'article 5 *quater*, ajouté par le Sénat, les régions pourraient, par délégation de l'État, obtenir la responsabilité de la gestion des stages d'accès à l'emploi et des stages individuels et collectifs d'insertion et de formation à l'emploi. Cela pourrait être également le cas pour les délégations de compétences entre collectivités territoriales, telles que celle prévue par l'article 101 du projet de loi en vertu duquel un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités.

Le Sénat a remplacé la référence à l'établissement public de coopération intercommunale par une référence, plus large, au groupement de collectivités territoriales. Puis, il a précisé que le délai de trois mois prévu, lorsque les expérimentations ou les délégations de compétences ont fait l'objet d'une convention postérieurement à la publication du décret approuvant une convention type, devait courir à compter de la date de la convention de mise en œuvre de l'expérimentation ou de la délégation de compétence. Enfin, il a supprimé une mention inutile et adopté l'article 83 ainsi modifié.

Ayant *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaing, la Commission a *adopté* l'article 83 sans modification.

CHAPITRE IV

Dispositions diverses

Article 84

Constitution d'une commission commune

Cet article crée une commission commune aux conseils supérieurs de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale qui sera consultée, en particulier, sur la convention type mentionnée au II de l'article 77 qui doit servir de base aux conventions conclues entre le représentant de l'État et le responsable de l'exécutif local constatant la liste des services ou parties de services qui seront mis à disposition des collectivités pour l'exercice de leurs nouvelles missions.

Un décret en Conseil d'État précisera la composition de cette commission et ses conditions de fonctionnement.

Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, présidé par le Premier ministre, comprend, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires⁽¹⁾. Quant au Conseil de la fonction publique territoriale, il est composé paritairement de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux et de représentants des collectivités territoriales⁽²⁾. Il est présidé par un représentant des collectivités territoriales, élu en son sein. Les sièges attribués aux organisations syndicales sont répartis entre elles proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenu aux élections organisées pour la désignation des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires. Les confédérations et fédérations syndicales représentatives au plan national, et qui participent à ces élections, disposent au minimum d'un siège. Les organisations syndicales désignent leurs représentants. Les représentants des collectivités sont respectivement élus par des collèges de maires, de présidents de conseil général et de présidents de conseil régional. L'organisation des collèges et le nombre des sièges à pourvoir tiennent compte de l'importance démographique des collectivités concernées et des effectifs de fonctionnaires territoriaux employés par chaque catégorie de collectivités territoriales.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne tendant à prévoir la représentation des personnels concernés au sein de la commission commune, puis elle a *adopté* l'article 84 sans modification.

(1) Article 13 de la loi du 11 janvier 1984 précitée et décret n° 82-450 du 28 mai 1982 modifié.

(2) Article 8 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et décret n° 84-346 du 10 mai 1984.

Article 85

Consultation des comités techniques paritaires

Cet article impose et précise les conditions de la consultation des instances paritaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale sur les modalités de transferts définitifs et sur les conventions conclues entre le représentant de l'État et le responsable de l'exécutif local.

En conséquence, les décrets en Conseil d'État, mentionnés au dernier alinéa de l'article 77, fixant les modalités des transferts définitifs des services ou parties de services faisant suite aux transferts de compétence, seront obligatoirement soumis pour avis aux comités techniques ministériels concernés et à eux seuls.

Selon la même logique, les conventions qui seront signées par le représentant de l'État et le responsable de l'exécutif local ou, à défaut, les arrêtés ministériels, qui constatent la liste des services ou parties de services qui seront mis à disposition de la collectivité bénéficiaire du transfert de compétences, devront être soumis aux avis des comités techniques paritaires locaux intéressés.

Le présent article fait ainsi application au projet de loi du principe de participation des fonctionnaires à l'élaboration des règles, affirmé par l'article 9 de la loi du 16 juillet 1983 précitée, en vertu duquel « *Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent.* » La consultation et l'information des représentants des personnels seront donc garanties.

Le Sénat a adopté l'article 85 modifié par deux précisions de nature rédactionnelle.

Ayant *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaigne, la Commission a *adopté* cet article modifié par un amendement de coordination rédactionnelle du rapporteur (**amendement n° 404**).

Article 86

(art. 39 et 79 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)

Clarification de dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Cet article modifie les articles 39 et 79 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. Ces derniers portent sur la promotion interne d'accès à un nouveau cadre d'emplois et à l'avancement de grade.

– *Des limites à la promotion interne et à l'avancement*

L'article 39 ⁽¹⁾ dispose que, pour favoriser la promotion interne, les statuts particuliers doivent prévoir une proportion de postes proposée aux agents en place. Cette promotion se fait soit par voie de concours, soit par inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel ou, de manière alternative, après avis de la commission administrative compétente.

On retrouve cette même alternative dans la procédure d'avancement. Ce dernier peut se faire, aux termes de l'article 79 précité, soit par concours, soit par inscription à un tableau annuel établi soit après un examen professionnel, soit après avis de la commission administrative paritaire compétente.

Qu'il s'agisse de promotion interne ou d'avancement, ces deux articles comportent une ambiguïté sur la possibilité ouverte de permettre des voies cumulatives, par le choix et par sélection professionnelle, d'ouverture de la promotion ou à l'avancement. Ils limitent le choix des autorités compétentes et peuvent donc constituer un obstacle à la fluidité des carrières par promotion interne ou par avancement. L'attractivité de la fonction publique territoriale est donc en jeu et ce d'autant plus que ces limites n'existent pas pour la fonction publique d'État.

– *L'amélioration de l'attractivité de la fonction publique territoriale*

Afin de lever cette ambiguïté, il est proposé de reprendre, pour ces articles relatifs à la fonction publique territoriale, le dispositif introduit sur cette question pour la fonction publique de l'État par la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique et modifiant la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, en particulier ses articles 26 et 58.

Ainsi, l'article 26 prévoit que les statuts particuliers peuvent, pour favoriser la promotion interne, fixer une proportion de postes proposés aux agents en place, soit par concours, soit par inscription sur une liste d'aptitude après avis de la commission technique paritaire ou après examen professionnel. Il précise, en outre, que chaque statut particulier peut prévoir l'application des deux modalités d'inscription sur liste d'aptitude, sous réserve qu'elles bénéficient à des agents placés dans des situations différentes, ce qui permet de respecter le principe d'égalité mis en avant à maintes reprises par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾.

De la même façon, l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984 prévoit que l'avancement peut se faire selon l'une ou plusieurs modalités, de manière cumulative et non alternative : par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire ou après une sélection par voie d'examen professionnel, et par voie de concours professionnel.

(1) Article issu de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale (article 43).

(2) Voir notamment la décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983 sur la loi relative au statut général des fonctionnaires ou encore la décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984 sur la loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

La Commission a *adopté* cet article sans modification, après avoir *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaingne.

Article 87

Applicabilité du dispositif de mise à disposition et de transfert aux agents affectés dans des services transférés à la collectivité territoriale de Paris

Les dispositions législatives et réglementaires relatives au statut des agents des administrations publiques parisiennes prévoient que les modifications du statut de la fonction publique territoriale ne sont pas directement applicables aux agents des administrations publiques parisiennes.

Par exemple, l'article 19 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que la commune et le département de Paris assurent l'ensemble des tâches de gestion et de formation de leurs personnels sans intervention du Centre national de la fonction publique territoriale ni d'un centre de gestion. Selon la même logique, l'article 118 de la même loi dispose que les personnels de ces collectivités sont soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'État, qui peut déroger aux dispositions de ladite loi. Ce statut a été défini par le décret n° 94-415 du 24 mai 1994 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes.

Le présent article a donc pour objet de prévoir l'applicabilité des dispositions du titre V du projet de loi aux agents affectés dans des services transférés à la commune et au département de Paris.

Le Sénat l'a adopté sans modification.

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de M. André Chassaingne, puis *adopté* l'article 87 sans modification.

**TITRE VI
COMPENSATION DES TRANSFERT DE COMPETENCES**

Article 88 A

**Intégration de la commission consultative
sur l'évaluation des charges au Comité des finances locales**

Introduit au Sénat à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois, M. Jean-Pierre Schosteck, cet article a pour objet de réformer la commission consultative sur l'évaluation des charges en en faisant une formation restreinte du comité des finances locales.

Prévue aux articles L. 1614-3 et L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales, la commission consultative sur l'évaluation des charges comprend actuellement, outre le magistrat de la Cour des comptes qui la préside,

huit représentants des communes, quatre représentants des conseils généraux et quatre représentants des conseils régionaux ⁽¹⁾.

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 1614-3, « *Le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cours des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités concernées* » ; il est prévu, dans le deuxième alinéa, que la commission consultative dresse un bilan à l'intention du Parlement à l'occasion de l'examen de la loi de finances de l'année, afin de retracer l'évolution des charges transférées.

Compte tenu des nouvelles dispositions constitutionnelles figurant à l'article 72-2 de la Constitution, qui font désormais de l'autonomie financière des collectivités locales et de la compensation des transferts de charges des normes fondamentales s'imposant au législateur, le Sénat a souhaité étoffer le rôle de la commission consultative en l'intégrant au Comité des finances locales. Elle bénéficierait ainsi des moyens administratifs et financiers dont bénéficie le Comité en vertu de l'article L. 1211-5 du code général des collectivités territoriales.

Cette intégration, qui avait été évoquée par le ministre délégué aux libertés locales devant le Comité des finances locales en septembre dernier, permettrait en outre au Comité, ainsi enrichi des compétences dévolues à la commission consultative, d'avoir une vision globale de l'ensemble du mouvement de décentralisation et d'en contrôler à la fois les aspects budgétaires et normatifs. Une telle modification s'est faite par ailleurs en étroite concertation avec le Président du Comité des finances locales.

Dans cet objectif, le Sénat a inséré un nouvel article L. 1211-4-1 qui prévoit la consultation du Comité des finances locales, réuni en formation restreinte, sur les modalités d'évaluation et le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales. Il est précisé que la formation restreinte sera présidée par un élu local et composé paritairement de représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernée par le transfert.

Pour le reste, les compétences de la commission consultative ne sont pas modifiées et l'économie de l'article L. 1614-3 reste inchangée. Néanmoins, dans un souci de clarté, le Sénat a souhaité préciser que le bilan de l'évaluation des charges transférées aux collectivités locales, que la commission doit établir, porte sur les transferts effectués au cours des dix dernières années et non plus sur l'évolution des transferts depuis les lois de décentralisation de 1982. Il s'agit ainsi d'actualiser le cadre d'action de la commission.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. René Dosière tendant à prévoir que ce bilan retrace également l'évolution du produit des impositions transférées à titre de compensation. M. René Dosière a fait valoir que cet amendement était destiné à assurer le respect de la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative au transfert des

(1) Article R. 1614-1 du code général des collectivités territoriales.

compétences liées au revenu minimum d'insertion, qui précise la portée du principe de compensation financière. Le rapporteur a reconnu la réalité de la question posée et indiqué que, par un amendement à l'article 88 du projet, il proposerait à la Commission de tirer les conséquences de la jurisprudence constitutionnelle. M. René Dosière a alors accepté de retirer son amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur précisant que ce bilan devait en outre retracer les conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétence : il ne s'agit donc que d'une intervention *a posteriori* du Comité des finances locales, mais qui permettra au législateur d'avoir une vision générale de la décentralisation, englobant les conditions de transferts de compétences ainsi que les délégations (**amendement n° 405**).

La Commission a en outre *adopté* un amendement prévoyant l'entrée en vigueur de l'article 88 A dès la date de publication de la présente loi (**amendement n° 406**), puis elle a *adopté* cet article ainsi modifié.

Avant l'article 88

La Commission a *rejeté* un amendement de M. André Chassaigne tendant à augmenter les bases des impôts directs locaux.

Article 88

Application des règles de droit commun pour la compensation financière des transferts de compétences à titre définitif entre l'État et les collectivités territoriales

Cet article prévoit les conditions de compensation des transferts de compétence mis en œuvre dans le projet de loi. Il s'agit, pour l'essentiel, de renvoyer aux règles de compensation de droit commun prévues aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales. Les transferts spécifiques, s'agissant notamment des ports maritimes, des transferts de compétence ne bénéficiant qu'à certaines collectivités locales ou d'équipements particuliers sont prévus à l'article 89 du projet.

1. Les règles de compensation de droit commun

Introduits par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, les principes de compensation posés par le code général des collectivités territoriales sont les suivants :

— tout transfert s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État, de manière à assurer une compensation intégrale des charges transférées (article L. 1614-1);

— un arrêté conjoint du ministre en charge de l'intérieur et du ministre en charge du budget, pris après avis de la commission consultative de l'évaluation des

charges, constate le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges (article L. 1614-3) ;

— la compensation se fait par le transfert d'impôts d'État, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (article L. 1614-4) ;

— l'attribution des ressources par l'État est constituée, au moins pour la moitié, de transferts d'impôts d'État (article L. 1614-5) ;

— un bilan retraçant l'évolution des charges transférées aux collectivités locales est établi chaque année par la commission consultative sur l'évaluation des charges.

Ces principes doivent désormais être lus à la lumière du nouvel article 72-2 de la Constitution, et particulièrement de son quatrième alinéa qui impose que *« tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*.

L'introduction de ces nouvelles règles dans la Constitution en mars 2003 répond au souci de donner une portée réelle aux principes posés dans le code général des collectivités territoriales : on sait en effet, en l'absence de toute prescription constitutionnelle, ce qu'il est advenu du principe de loyauté des transferts depuis les lois de décentralisation : l'État a cherché à réduire son déficit par une politique de transferts de compétences, sans accorder l'équivalent en terme de ressources. Le rapport sur la décentralisation du Conseil économique et social a ainsi permis de montrer que les collectivités territoriales avaient du faire face à des retards d'investissements très importants en matière de lycées et collèges, sans que les montants de la dotation départementale d'équipement des collèges ou de la dotation régionale d'équipement ne tiennent compte de ces besoins. On se souvient également de la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et l'allocation personnalisée d'autonomie, qui, insuffisamment financée, a contraint les départements à des hausses très substantielles de fiscalité locale.

C'est donc sous les nouveaux augures de la norme fondamentale que le projet de loi entend se placer.

2. La compensation des transferts de compétences prévus par le projet de loi

a) la notion d'accroissement net des charges

Il est précisé, au premier alinéa du premier paragraphe, que les transferts de compétences prévus par le projet de loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à

compensation financière dans les conditions prévues aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.

Le deuxième alinéa tend à préciser les modalités de calcul de cette compensation en introduisant, sans que le terme ne figure explicitement dans l'article, la notion d'accroissement *net* de charges : il est en effet proposé de calculer le montant des dépenses consacrées par l'État à la date du transfert en retranchant *le montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts*.

Cette précision fait référence à deux cas de figure distincts : dans le premier, il s'agit de viser les réductions de charges qui feraient suite à des transferts de compétences « vers le haut », c'est-à-dire de l'échelon local vers l'échelon central. Les collectivités territoriales n'ayant plus la charge de la compétence ainsi « recentralisée », il apparaît logique d'en déduire le montant dans la compensation globale attribuée à chaque catégorie de collectivité. Un tel cas n'est prévu qu'à l'article 56 du projet de loi, qui prévoit de confier à l'État, au lieu des départements, la responsabilité des politiques en matière de vaccination et de prévention contre certaines maladies aux conséquences mortelles.

Le second cas de figure, qui a trait aux augmentations de ressources entraînées par les transferts, concerne les compétences qui seraient susceptibles de générer des ressources pour les collectivités tributaires ; les musées ou les monuments historiques peuvent ainsi, bien qu'ils soient une charge, également apporter des ressources à la collectivité locale.

b) les dépenses d'investissement

Le troisième alinéa du premier paragraphe précise les conditions de compensation des dépenses d'investissement. Il introduit pour cela une dérogation aux règles de droit commun en matière de compensation, et notamment de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, en prévoyant non pas une compensation des dépenses calculées sur la base de celles effectuées par l'État *à la date du transfert*, mais sur une période *d'au moins cinq ans* précédant le transfert.

Une telle dérogation n'est pas inédite puisque la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, ainsi que la loi relative à la Corse du 22 janvier 2002 prévoient déjà des modalités de calcul sur des moyennes allant de cinq à dix ans ; de telles dispositions, s'agissant des dépenses d'investissement qui présentent souvent un caractère erratique, permettent d'obtenir une compensation qui reflète une politique d'investissement sur le moyen terme. Avec de telles modalités de calcul, la compensation n'est pas liée à la mise en œuvre d'un projet en particulier.

La rédaction proposée renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application du présent alinéa ; un tel décret permettra ainsi de prendre en compte les situations spécifiques qui exigent une prise en compte d'une durée d'investissement plus longue, le texte précisant qu'il s'agit d'une durée *d'au moins cinq ans*. Le Sénat, sur proposition de M. Michel Mercier, rapporteur pour avis de la commission des Finances, a complété la rédaction afin de prévoir l'avis de

la commission consultative sur l'évaluation des charges sur le projet de décret. Une telle précision apporte effectivement une garantie supplémentaire en terme de loyauté dans la compensation des transferts.

c) les dépenses de fonctionnement

Le Sénat, à l'initiative conjointe de la commission des Lois et de la commission des Finances, a complété le premier paragraphe de l'article en introduisant une disposition concernant les dépenses de fonctionnement. L'amendement adopté prévoit que le droit à compensation des charges de fonctionnement est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées *sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences*.

L'économie initiale du projet, en l'absence de toute disposition spécifique, renvoyait les modalités de calcul des dépenses de fonctionnement aux règles de droit commun édictées par les articles L. 1614-1 à L. 1614-7, c'est-à-dire à un calcul sur la base des dépenses effectuées *à la date du transfert*. Cette différence d'avec les dépenses d'investissement tenait au caractère beaucoup plus stable des dépenses de fonctionnement. Le Sénat a préféré néanmoins retenir un dispositif calculé sur une moyenne afin de contrer toute tentative de l'État destinée à minorer, par des réorganisations de services intempestives, le montant des charges de fonctionnement à la veille du transfert.

d) une compensation prévue dans la loi de finances

Le paragraphe II de l'article prévoit que « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ».

Cette rédaction permet ainsi de rappeler les principes généraux de la compensation des transferts de compétences, édictés notamment à l'article L. 1614-4, qui impose que les charges soient compensées « *par le transfert d'impôts d'État, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation* ».

Surtout, elle rejoint les prescriptions constitutionnelles qui imposent désormais que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». Une compensation de l'ensemble des compétences par la voie de dotations de l'État, et non par un transfert de la fiscalité d'État, porterait en effet atteinte à cette autonomie financière et serait donc contraire à la Constitution ⁽¹⁾. La précision apportée par le projet de loi permet ainsi de se prémunir contre tout retour en arrière.

Le paragraphe II permet également, par une référence à la loi de finances, de prévoir une articulation entre le projet de loi et ses modalités concrètes de financement. En application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de

(1) Pour autant, en l'absence de loi organique définissant la notion de « part déterminante », le principe énoncé à l'article 72-2 manque encore de portée pratique : c'est du moins ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa récente décision sur la loi de finances pour 2004 (Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003).

finances, et plus particulièrement de son article 36, « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ». Une telle rédaction empêche alors que les modalités de financement soient prévues ailleurs qu'en loi de finances.

Pour autant, le Gouvernement a souhaité donner au Parlement une information complète afin de garantir un examen du projet de loi en toute connaissance de cause. Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a donné, lors de son audition devant la commission des Lois, un chiffrage très précis des financements envisagés :

— s'agissant des régions, les compétences transférées représentent un total de 2,5 milliards d'euros, soit 1,1 milliard pour le développement économique, 1,1 milliard pour l'éducation et 300 millions pour le service public de la santé ; ces nouvelles compétences seraient intégralement financées par le transfert d'une ressource dynamique qui repose sur une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ;

— s'agissant des départements, les compétences transférées s'élèvent à plus de 2,75 milliards d'euros ⁽¹⁾, dont 1,3 milliard pour la voirie, 1,15 milliard dans les domaines de l'éducation et de la culture et 300 millions pour les autres transferts sociaux ; outre une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, les départements se verraient également confier la taxe sur les conventions d'assurance.

e) le cas des contrats de plan

Un amendement du Gouvernement est venu compléter l'article 88 afin de préciser les modalités de financement des contrats de plan État-régions concernant des domaines ayant fait l'objet d'un transfert de compétences.

La rédaction adoptée distingue deux cas de figure : le premier concerne les opérations ayant déjà fait l'objet, au moment du transfert, d'un engagement ; cet engagement, sans que cette précision ne figure dans le texte, peut être, selon les explications fournies par le ministre en séance, d'ordre juridique ou comptable. Dans ce cas, les opérations sont poursuivies jusqu'à leur terme, dans les conditions fixées par les contrats. Cependant, les sommes versées par l'État sont déduites du montant annuel de la compensation financière globale prévue au paragraphe précédent ; si tel n'était pas le cas, l'État serait amené à payer deux fois, une première fois au titre de la compétence transférée et une seconde fois dans le cadre du contrat de plan.

Le deuxième cas de figure concerne les opérations qui ne sont pas encore engagées. Dans ce cas, il revient aux collectivités locales de les mener à bien, l'État étant dessaisi de la compétence. Les collectivités territoriales recevront cependant, dans les conditions de droit commun, les compensations financières correspondantes.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur précisant cette notion d'engagement en se référant, comme l'avait fait le ministre

(1) Ces chiffres n'incluent pas le transfert aux départements du RMI-RMA, évalués à près de 5 milliards d'euros.

délégué aux libertés locales en séance au Sénat, à sa réalisation *juridique* (**amendement n° 409**).

La rédaction adoptée prévoit néanmoins une réserve pour les dispositions prévues à l'article 19, qui prévoient le maintien des contrats de plan État-région en matière de voirie : ces contrats de plan ne seront pas concernés par la distinction établie entre les opérations qui auront, au moment du transfert, déjà fait l'objet d'un engagement juridique et comptable et celles pour lesquelles aucun engagement n'a eu lieu. En matière d'opérations routières inscrites dans les contrats de plan en cours, qu'il y ait eu ou non engagement juridique et comptable au moment du transfert, les contrats seront poursuivis dans les conditions prévues.

Sur cet article, la Commission a successivement *rejeté* deux amendements de M. André Chassaigne, le premier de suppression, le second supprimant une disposition précisant les modalités de calcul de la compensation, puis deux amendements de coordination, l'un de M. Émile Blessig, l'autre de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, enfin un amendement de Mme Valérie Pécresse tendant à augmenter les ressources transférées du montant des dépenses de l'État relatives à la gestion des personnels concernés, le rapporteur ayant objecté que la rédaction devait en être précisée.

Puis la Commission a *adopté* l'amendement précédemment exposé par le rapporteur, et co-signé par M. René Dosière, ayant pour objet de garantir le niveau global des ressources destinées à compenser les accroissements de charges des collectivités locales, afin de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2003. S'agissant de la compensation du transfert du RMI-RMA aux départements par une fraction du produit de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers, le Conseil constitutionnel a considéré que « *si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert* ». Ce principe, qui s'applique plus particulièrement à un transfert de fiscalité sans possibilité pour les collectivités territoriales bénéficiaires d'en voter les taux, peut être étendu à l'ensemble des transferts de fiscalité qui pourraient être opérés à la suite du projet de loi relatif aux responsabilités locales (**amendement n° 407**).

En cohérence avec ses précédentes décisions, la Commission a *rejeté* : deux amendements de M. Émile Blessig et de M. Pierre Morel-A-L'Huissier précisant les conditions de compensation des contrats de plan, le rapporteur ayant précisé que cette question avait été réglée par un amendement adopté au Sénat complétant l'article 88 ; un amendement de M. André Chassaigne portant de cinq à dix ans la période de référence pour le calcul de la compensation des charges d'investissement ; un amendement de M. René Dosière prévoyant une période de référence plus favorable pour ce calcul, selon des modalités dont le rapporteur a souligné la complexité ; un amendement de M. Émile Blessig prévoyant des modalités spécifiques de compensation des charges de personnel ; enfin un amendement de M. André Chassaigne revenant sur la primauté des ressources fiscales pour la compensation des charges transférées, ces dernières dispositions ayant été jugées contraires à la Constitution par le rapporteur.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de M. René Dosière prévoyant que les collectivités territoriales votent les taux ou déterminent le tarif des impositions de toute nature qui leur sont attribuées à titre de compensation. Le rapporteur a évoqué les inconvénients de l'adoption de ce dispositif avant celle de la loi organique sur les ressources propres des collectivités territoriales. Toutefois, le président Pascal Clément et M. Michel Piron ayant approuvé l'objet de l'amendement, la Commission l'a *adopté* (**amendement n° 408**).

Elle a *rejeté* deux amendements, l'un de M. André Chassaigne ayant pour effet, selon le rapporteur, de faire financer deux fois les mêmes opérations par l'État, l'autre de M. Bernard Derosier prévoyant un dispositif de conventionnement.

La Commission a enfin *adopté* l'article 88 ainsi modifié.

Après l'article 88

La Commission a *rejeté* trois amendements présentés par M. André Chassaigne, tendant respectivement à accroître l'importance du dégrèvement de taxe d'habitation en fonction du revenu, à modifier la composition de l'indice synthétique de ressources et de charges pris en compte pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine, et à assouplir les mécanismes de liaison des taux de la taxe professionnelle et des impôts directs locaux.

Article 88 bis

(art. L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales)

Compensation de création ou d'extension de compétences

Introduit au Sénat à l'initiative de M. Michel Mercier, rapporteur pour avis de la commission des Finances, l'article 88 *bis* a pour objet d'introduire un nouveau principe qui viendrait régir les modalités de compensation des transferts de compétences. Il crée pour cela dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 1614-1-1.

S'appuyant sur le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* », le Sénat a souhaité compléter les principes régissant les modalités de transferts de compétences en précisant dans le code général des collectivités territoriales que « *toute création ou extension de compétences est accompagnée des ressources nécessaires à son exercice normal* ».

Tout en partageant le souci exprimé par les sénateurs de voir les transferts de compétences compensés dans la plus grande clarté, il paraît difficile de maintenir la rédaction en l'état. En effet, soit la rédaction adoptée vise à transcrire le plus fidèlement possible les prescriptions constitutionnelles de l'article 72-2 de la Constitution, et son utilité paraît alors contestable, soit elle vise à en expliciter le principe, et elle semble aller dans ce cas au delà de ce qu'a prévu le constituant, en faisant référence à la notion « d'exercice normal » de la compétence. L'adjectif

« normal » introduit une notion de norme qui, s'agissant de compétences nouvellement créées est extrêmement difficile à définir.

C'est d'ailleurs en ce sens qu'a plaidé le Gouvernement en séance au Sénat, en exprimant ses plus vives réserves sur le dispositif proposé.

Compte tenu de l'imprécision de cette rédaction, le rapporteur a proposé une rédaction, qui a été *adoptée*, substituant à l'expression d'exercice normal celle de ressources nécessaires « déterminées par la loi » (**amendement n° 410**).

Article 88 ter

(art. L. 1614-3-1 du code général des collectivités territoriales)

Bilan de la commission consultative sur l'évaluation des charges

La commission consultative sur l'évaluation des charges a pour mission :

— de donner un avis dans le cadre de la procédure réglementaire qui permet, en principe, de « constater » pour chaque collectivité les variations de dépenses liées aux transferts de compétences ;

— de produire un bilan annuel de l'évolution des charges transférées à chaque catégorie de collectivités locales.

En 2002, dans le cadre de la loi dite de « démocratie de proximité » (n° 2002-276 du 27 février 2002), a été introduit un article L. 1614-3-1 étendant la compétence de la commission à « l'évolution des charges résultant des modifications par voie législative des conditions d'exercice des compétences transférées », évolution qui doit désormais être retracée dans le bilan annuel précité, et ce pour chaque collectivité lorsqu'il s'agit de régions ou de départements.

À l'initiative de la commission des Finances du Sénat, le présent article ajoute aux compétences de « constat » de la commission consultative et au champ de son bilan annuel, les charges résultant des créations ou extensions de compétences.

Tout en rejoignant les préoccupations exprimées par les sénateurs de pouvoir disposer d'un bilan complet des compétences transférées, et ce même lorsqu'il s'agit d'une extension de compétences, le rapporteur a proposé un amendement de suppression de l'article, qui a été adopté, par coordination avec la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, qui a déjà prévu un dispositif identique dans son article 5 (**amendement n° 411**).

Article additionnel après l'article 88 ter

(art. L. 1321-3-1 du code général des collectivités territoriales)

**Évaluation de l'indemnité versée par l'État en cas
de mise à dispositions de bâtiments**

La Commission a *adopté* un amendement du même auteur déterminant le montant de l'indemnité due par l'État à la collectivité renonçant à se porter acquéreuse de tels bâtiments mis à sa disposition, le rapporteur ayant toutefois relevé une certaine imprécision de la rédaction proposée (**amendement n° 412**).

Après l'article 88 ter

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Bernard Derosier prenant en compte le montant des investissements réalisés par les collectivités bénéficiaires de mises à disposition de bâtiments de l'État, lorsque celles-ci en deviennent propriétaires.

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par M. Christian Decocq, dotant le comité des finances locales d'un outil lui permettant d'évaluer le coût de la remise en état des infrastructures ou des biens du domaine public dont serait envisagé le transfert de compétence, notamment à titre d'expérimentation. Le rapporteur ayant partagé l'intention exprimée par l'auteur, il lui a proposé de préparer, de manière conjointe, une rédaction améliorée du dispositif. Dans l'attente de celle-ci, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *rejeté* quatre amendements présentés par M. André Chassaing, tendant à prévoir une expertise portant sur les équipements publics éventuellement transférés, à relever le taux de compensation déterminant les attributions du FCTVA, à modifier les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement, enfin à supprimer la majoration des valeurs cadastrales.

Article 89

(art. L. 1614-8, L. 3334-16-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Modalités particulières de compensation
de certains transferts de compétences**

Cet article permet de prévoir un certain nombre de dérogations par rapport aux principes de compensation posés par l'article 88 ; ces dérogations sont rendues nécessaires par la situation spécifique des compétences visées. Toutefois, ainsi que le notait M. Michel Mercier dans son avis fait au nom de la commission des Finances, « *il importe d'insister sur le fait que la dérogation porte uniquement sur la manière dont sera assurée la compensation et n'exonère en aucun cas l'État de suivre les procédures de droit commun en matière d'évaluation des charges* ».

Le premier paragraphe de l'article complète l'article 1614-8 du code général des collectivités territoriales ; cet article, introduit par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les

départements, les régions et l'État, a créé au sein de la dotation générale de décentralisation, un concours particulier au titre des investissements des ports maritimes de commerce et de pêche, dont la compétence a été transférée aux départements.

La rédaction proposée par l'article 89 se limite à faire référence, outre à l'article 6 de la loi du 7 janvier 1983, à l'article 24 de la présente loi, qui prévoit le transfert aux collectivités locales et à leurs groupements de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'État ; par une telle disposition, il est prévu de faire un concours particulier spécifique aux ports transférés.

La rédaction proposée prévoit également de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser la clé de répartition entre les collectivités territoriales qui participent au financement et celles qui réalisent des investissements.

Le paragraphe II prévoit les modalités de compensation des transferts lorsque ceux-ci ne bénéficient qu'à certaines collectivités locales. Il est ainsi prévu que les transferts de compétences prévus par le XI de l'article 67 et par les articles 73 et 75 du présent projet de loi fassent l'objet d'une compensation intégrée dans la dotation générale de décentralisation. Sont ainsi concernés le transfert des établissements scolaires et leur personnel, des immeubles classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et des centres des monuments nationaux.

Ces transferts ne bénéficiant qu'à certaines communes, régions ou départements, il convient d'en préciser les modalités. Un décret en Conseil d'État permettra de préciser les conditions de répartition des crédits.

Le paragraphe III précise les conditions dans lesquelles seront compensées les dépenses afférentes aux routes, dont le transfert au département aura été décidé. La rédaction proposée précise ainsi la base de calcul à retenir pour déterminer les ressources à affecter aux départements : ces ressources doivent être équivalentes à celles qui étaient consacrées par l'État, hors taxes et fonds de concours, aux dépenses d'entretien préventif, de réhabilitation, d'aménagements de sécurité et d'exploitation des voiries transférées

Le paragraphe IV met en place un dispositif transitoire précisant les conditions dans lesquelles les dispositions du quatrième paragraphe de l'article 10 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services continueront à être mises en œuvre. Ces dispositions prévoyant déjà une compensation financière pour les départements ayant conclu une convention avec l'État en matière de mises à disposition, il importe de ne pas financer par deux fois les transferts de personnel effectués, d'où la disposition du paragraphe IV.

Les paragraphes V et VI ont trait aux conditions de transfert du collège et du lycée à sections bi-nationales ou internationales de Font-Romeu. Ces établissements étant transférés au département des Pyrénées Orientales et à la région

Languedoc Roussillon en application de l'article 68 de la loi, il convient de prévoir une disposition spécifique afin que les compensations à ces deux collectivités ne soient pas diluées dans les ensembles beaucoup plus vastes que sont la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Le paragraphe VII concerne le cas particulier des écoles de formation aux professions paramédicales, dont le transfert aux régions est prévu à l'article 58 du projet.

Compte tenu de la dualité de financement de ces établissements, l'assurance maladie finançant les instituts publics et l'État participant au financement des instituts privés, il est prévu, pour les établissements relevant de l'assurance maladie un double mécanisme de compensation permettant d'effectuer d'abord le transfert préalable des crédits de la loi de financement de la sécurité sociale vers la loi de finances, puis de la loi de finances vers les collectivités locales concernées.

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression présenté par M. André Chassaingne, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur rétablissant la prise en compte des groupements de collectivités territoriales dans les modalités de transferts de compétences, par coordination avec les articles 24, 73 et 75 (**amendement n° 413**).

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de suppression du II présenté par M. André Chassaingne, puis *adopté* un amendement de coordination du rapporteur (**amendement n° 414**). Elle a *rejeté* deux amendements présentés par M. André Chassaingne, supprimant le III et augmentant le niveau du transfert de ressources prévu par ce même texte.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Bernard Derosier, prévoyant la conclusion d'une convention entre l'État et le département pour déterminer les modalités du transfert financier et des personnels, le rapporteur ayant relevé que ce dispositif était déjà prévu par le projet.

La Commission a *adopté* l'article 89 ainsi modifié.

Après l'article 89

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par M. Gérard Vignoble, réservant l'exercice d'une compétence donnée à un seul niveau de collectivités territoriales. M. Gilbert Gantier a estimé qu'il s'agissait là d'une question de principe qui méritait d'être traitée. Le rapporteur ayant relevé que ce principe général ne lui paraissait pas pouvoir être inscrit sous cette forme dans une loi, et lui semblait en outre contraire au principe constitutionnel posé par le 5^e alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui dispose que « *la loi peut autoriser [une collectivité territoriale] ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* », la Commission a *rejeté* cet amendement.

TITRE VII
PARTICIPATION DES ELECTEURS AUX DECISIONS LOCALES
ET EVALUATION DES POLITIQUES LOCALES

CHAPITRE PREMIER

Consultation des électeurs et fonctionnement des assemblées locales

Avant l'article 90

La Commission a été saisi d'un amendement présenté par M. René Dosière, ouvrant la possibilité d'accorder le droit de vote et l'éligibilité aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France. Son auteur a souligné que cette question constituait un élément de la politique d'intégration, et s'inscrivait dans le débat d'actualité sur le port du voile islamique. Le rapporteur ayant relevé le caractère ambigu de la rédaction et l'ayant par ailleurs jugé contraire aux dispositions de l'article 88-3 de la Constitution, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 90

(section II [nouvelle] du chapitre II du titre unique du livre premier de la première partie

et art. L. 1112-15 à L. 1112-21 [nouveaux], art. L. 5211-49 et chapitre II du titre IV du livre premier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales)

Consultation des électeurs des collectivités territoriales
et des électeurs des communes membres des établissements publics de
coopération intercommunale

Aux termes de cet article, le chapitre II du titre unique de la première partie du livre premier du code général des collectivités territoriales serait complété par une section II consacrée à la consultation des électeurs. Ce chapitre est actuellement composé d'une section unique, introduite par la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003, qui a trait au référendum local.

Le code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction actuelle, prévoit déjà des procédures de consultation, définies aux articles L. 2142-1 à L. 2142-8 et L. 5211-49. Introduites successivement par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire, ces dispositions autorisent la consultation des électeurs sur toutes les décisions prises par les autorités municipales pour régler les affaires de la compétence de la commune. L'initiative de cette consultation relève d'une proposition du maire, d'une demande écrite de la moitié des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants ou du tiers des conseillers municipaux dans les communes de plus de 3 500 habitants ou d'une pétition signée par le cinquième des électeurs lorsqu'il s'agit d'organiser une consultation sur une opération d'aménagement. En outre, en application de l'article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales est reconnue aux établissements publics de coopération intercommunale la possibilité de consulter les

électeurs des communes membres, pour les seules affaires concernant une opération d'aménagement.

Dans tous les cas, le recours à ces consultations reste encadré, puisque les résultats n'ont la valeur que d'un simple avis. En outre, aucune consultation ne peut être organisée à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Deux consultations portant sur un même objet ne peuvent intervenir dans un délai inférieur à deux ans. Un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations.

Plus de dix ans après, force est de reconnaître que ces procédures n'ont pas donné totalement satisfaction, comme en témoigne le faible nombre de consultations organisées : entre 1995 et 1999, il semblerait, sans que ces chiffres recueillis au coup par coup par les préfetures ne prétendent à l'exhaustivité, qu'une centaine de communes ou groupements y ait eu recours.

La réticence des élus locaux est certes aisément compréhensible, tant l'équilibre entre démocratie participative et démocratie représentative est délicat à établir. Elle tient également aux dispositions mêmes du code général des collectivités territoriales, qui paraissent parcellaires, puisque elles ne concernent que les communes, incomplètes et finalement difficiles d'utilisation ; si la valeur juridique de la consultation est claire puisqu'il ne peut s'agir que d'un avis donné au conseil municipal, sa portée politique est plus difficile à appréhender, car il paraît effectivement difficile aux élus locaux de passer outre les résultats produits lors d'une consultation. Cette confusion entre portée juridique et portée politique des résultats de la consultation explique en très grande partie la désaffection des élus locaux pour ces articles du code général des collectivités territoriales.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 permet désormais de voir sous un nouveau jour ces dispositions relatives aux consultations.

D'un point de vue politique, d'abord, il est apparu que la relance de la décentralisation ne pouvait réussir qu'à la condition de rénover les procédures d'association des habitants à la décision locale. Le Président de la République, évoquant, lors de la campagne présidentielle, le chantier de la décentralisation, résumait ainsi ce pari démocratique : *« je sais qu'il faudra faire en sorte que tout ceci ne risque pas de paralyser l'action des municipalités, bien entendu, mais il faut redonner un souffle également à tout ce qui vient des citoyennes et des citoyens, d'une commune ou d'une région ou d'un département »*.

Le président de la commission des Lois, M. Pascal Clément, dans son rapport consacré à la révision constitutionnelle, insistait également sur la nécessité de rénover ces procédures : *« la décentralisation ne saurait être réservée aux élus locaux et elle ne peut se résumer à un simple outil de gestion : facteur d'élargissement de l'espace public, elle implique, au contraire, une adhésion active de tous les citoyens »*.

D'un point de vue juridique, la rénovation de la procédure de consultation apparaît également comme une exigence. La procédure de consultation ne figure pas

en elle-même dans le nouveau texte constitutionnel. Toutefois, l'article 72-1 de la Constitution, qui reconnaît aux électeurs d'une collectivité territoriale un droit de pétition et ouvre la possibilité aux collectivités territoriales d'organiser, dans des conditions déterminées par une loi organique, des référendums locaux ayant valeur décisionnelle, impose une clarification des outils mis à la disposition des élus locaux.

Tel est l'objet du présent article, qui permettra ainsi d'offrir aux élus le choix, dans la clarté, entre le référendum local, dont les résultats s'imposent à eux, et la consultation, qui n'est qu'un moyen, parmi d'autres, d'aider à la prise de décision.

Le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, a choisi une voie opposée puisqu'il a voté un amendement visant à supprimer du code général des collectivités territoriales les dispositions du chapitre II du titre IV du livre premier de la deuxième partie. Il a considéré en effet que la loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local avait vidé de sa substance les dispositions relatives aux consultations.

Le rapport de M. Jean-Pierre Schosteck justifie ainsi cette suppression : « *la loi organique a prévu qu'un référendum ayant fait l'objet d'une participation inférieure à la moitié des électeurs inscrits se transformerait en une simple consultation. Imagine-t-on que des élus locaux puissent justifier devant leurs électeurs qu'ils préfèrent les consulter plutôt que les laisser décider ?* »

C'est parce qu'il fait résolument confiance à ces procédures de démocratie participative que le rapporteur avait proposé en son temps, lors de l'examen de la loi organique, d'abaisser au tiers des suffrages exprimés le seuil de 50 % de participation conférant valeur décisionnelle au référendum. Et c'est aujourd'hui parce qu'il fait confiance aux élus locaux et à la maturité des électeurs qu'il propose de réintroduire le dispositif relatif aux consultations locales. Il rejoint en cela les propos du ministre délégué aux libertés locales qui a fait part en ces termes de ses réserves sur l'amendement de suppression proposé : « *L'observation selon laquelle, s'il y a plus de 50 % de votants lors d'un référendum, la consultation sera décisive, alors que, s'il y a moins de 50 % des votants, elle ne sera que consultative est juste. Mais les organisateurs du référendum ne sauront pas, avant de consulter, s'il y aura plus ou moins 50 % de votants. Par conséquent, s'ils avaient l'intention de ne demander qu'un avis pour être éclairés, ils peuvent être conduits à ne pas consulter. Du coup, il n'y a plus de possibilité de demander un avis. Le Gouvernement estime donc qu'adopter cet amendement serait priver les exécutifs d'une possibilité qu'ils ne sont pas obligés d'employer, mais qui est à leur disposition* ».

L'amendement proposé reprend la rédaction initiale du projet, compte tenu de modifications concernant notamment les dispositions relatives aux consultations d'initiative populaire, et aux modalités du contrôle de légalité exercé sur les consultations.

1. Les consultations organisées par les collectivités locales

Telle qu'elle est proposée au premier paragraphe de l'article, la section II relative à la consultation des électeurs comprend sept nouveaux articles du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 1112-15 étend le champ de la consultation à l'ensemble des collectivités locales, alors que jusqu'à présent, cette procédure était réservée aux seules communes et groupements de communes. Ces consultations portent sur les décisions que les autorités de la collectivité envisagent de prendre pour régler *les affaires relevant de la compétence de celle-ci*. Il s'agit ainsi de reprendre la rédaction actuelle de l'article L. 2142-1 pour les communes, rédaction qui a également inspiré la loi organique relative au référendum local. Néanmoins, à la différence des dispositions organiques sur le référendum local, aucune restriction n'est apportée en matière de décision individuelle.

Comme l'actuel article L. 2142-1, la rédaction proposée précise également qu'une consultation peut être organisée sur une partie seulement du territoire : de portée limitée pour les communes, cette disposition devrait prendre toute sa signification pour les collectivités territoriales plus étendues, et notamment les régions. Il faut également noter que cette possibilité n'est pas reconnue lorsque la collectivité procède à un référendum local.

L'article L. 1112-6 consacre les modalités d'initiative populaire en matière de consultation. Prévues actuellement à l'article L. 2142-3 pour les communes et pour les seules consultations portant sur les opérations d'aménagement, la reconnaissance de ce droit de pétition pour toutes les collectivités territoriales et pour toutes les affaires relevant de la décision du conseil de la collectivité, s'inscrit dans le droit fil du premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, qui confie à la loi le soin de définir les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les communes, les demandes devront émaner du cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales ; dans les autres collectivités, c'est le dixième des électeurs qui sera requis. Chaque électeur ne peut adresser qu'une seule demande par an à la même collectivité. Le ou les organisateurs de la demande de consultation dans une collectivité territoriale autre que la commune sont tenus de communiquer à l'organe exécutif de cette collectivité une copie de listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande.

Trois remarques s'imposent au sujet de ce nouvel article L. 1112-6 : la première est qu'il ne s'agit que d'une application partielle du droit de pétition reconnu dans la Constitution, puisqu'il ne concerne que les pétitions *en vue de la consultation de la population*. Cette articulation entre droit de pétition et consultation – ou référendum – a bien été évoquée dans les travaux préparatoires, mais force est de reconnaître que le droit de pétition, en lui-même, n'a pas encore reçu de consécration législative. L'article 90 paraît donc incomplet sur ce point.

La seconde remarque concerne les suites à donner à la pétition. L'article 72-1 a précisé à dessein que les électeurs peuvent *demandeur* l'inscription à l'ordre du jour d'une affaire relevant de la compétence de la collectivité, alors que le projet de loi initial de révision constitutionnelle prévoyait qu'ils pouvaient *obtenir* une telle inscription. Une telle restriction, introduite à l'époque par les sénateurs, ne se retrouvant pas dans la rédaction de l'article L. 1112-6, il paraît nécessaire de préciser de façon plus explicite, conformément aux intentions du Constituant, que la décision d'organiser la consultation relève en dernier ressort de l'organe délibérant. Il serait ainsi mis fin au caractère automatique de la consultation sur initiative populaire, qui figure actuellement à l'article L. 2142-3.

La troisième remarque a trait au champ de la pétition. L'article L. 1112-6 étend considérablement le champ de l'initiative populaire dans la mesure où le code général des collectivités territoriales ne prévoyait jusqu'à présent que les pétitions sur des opérations d'aménagement. Cela étant, la rédaction proposée prévoit uniquement la possibilité de saisir l'assemblée délibérante pour une consultation sur une affaire relevant de sa compétence : il ne serait donc pas possible de demander une consultation, par la voie de l'initiative populaire, sur une affaire relevant de la compétence de l'exécutif. Une telle restriction n'existe pas pour le référendum local et il paraît difficile de l'introduire pour les seules consultations.

L'article L. 1112-17 précise qu'il revient à l'assemblée délibérante de la collectivité d'arrêter le principe et les modalités d'organisation de la consultation ; elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs ; elle doit également indiquer dans sa délibération que les résultats du scrutin n'auront qu'une valeur d'avis : il s'agit là de la différence essentielle avec les dispositions organiques sur le référendum local.

La délibération consacrée à l'organisation est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'État, qui dispose de dix jours à compter de sa réception pour en saisir le tribunal administratif. Il peut assortir sa demande d'une demande de suspension dans les conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Le juge des référés est alors tenu de faire droit à la demande de suspension « *lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

La rédaction ainsi proposée à l'article L. 1112-17 s'inspire de l'article L.O. 1112-3 qui permet de préciser les modalités d'organisation du référendum. Il est toutefois curieux de voir que le projet de loi n'a pas repris dans les mêmes termes les conditions de demande de suspension par le préfet auprès du juge administratif : s'agissant du référendum, alors qu'il avait été proposé au départ de faire référence à l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le législateur, à l'initiative du Sénat, avait souhaité reprendre les pouvoirs spécifiques reconnus au préfet en matière de référé, prévus aux articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales. Une telle rédaction paraît davantage susceptible de garantir le contrôle de légalité en n'exigeant pas de condition portant sur la justification de l'urgence. Elle permet également l'application de la procédure dite de « référé-liberté », imposant au juge de se prononcer dans les quarante-huit heures.

L'article L. 1112-18 prévoit que les délibérations émanant de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune doivent être notifiées par le représentant de l'État aux maires dans les quinze jours suivant la délibération, sauf s'il a été fait droit à la demande de suspension. Les maires sont alors tenus d'organiser le scrutin ; en cas de refus, le représentant de l'État y procède d'office.

Ces dispositions sont identiques à celles prévues à l'article L.O. 1112-4 pour le référendum et correspondent aux compétences exercées par le maire en tant qu'agent de l'État.

L'article L. 1112-19 précise que les dépenses liées à l'organisation du scrutin sont une dépense obligatoire pour la collectivité territoriale l'ayant décidée. Au lieu d'une précision inutile consistant à dire qu'il s'agit d'une dépense obligatoire même quand le préfet s'est substitué au maire en cas de refus de celui-ci, il est proposé de reprendre les dispositions de l'article L.O. 1112-5 prévoyant, pour les référendums, un remboursement forfaitaire des dépenses résultant des assemblées électorales, selon des critères objectifs.

L'article L. 1112-20 prévoit que les électeurs répondent par « oui » ou par « non » pour faire connaître s'ils approuvent le projet d'acte ou de délibération. S'agissant d'une consultation qui n'a que valeur d'avis, le conseil délibérant ou l'exécutif doit ensuite arrêter sa décision sur l'affaire.

L'article L. 1112-21 prévoit, en se référant aux onze premiers alinéas de l'article L.O. 1112-6, les périodes d'interdiction des consultations locales. Ainsi, une consultation ne pourrait être organisée :

— dans les six mois précédant le renouvellement général ou partiel de l'assemblée délibérante ;

— pendant la durée de la campagne ou le jour du scrutin prévus pour les élections locales, présidentielles, législatives, sénatoriales ou européennes, ainsi que pour les consultations et référendums organisés par l'État.

La rédaction proposée pour l'article L. 1112-21 ajoute une restriction supplémentaire concernant la coexistence d'une consultation et d'un référendum local : une assemblée délibérante ayant déjà organisé une consultation ou un référendum local ne pourrait organiser de nouvelle consultation ayant le même objet moins d'un an après le jour du scrutin.

2. Les consultations organisées par les établissements publics de coopération intercommunale

Le paragraphe II de l'article 90 a trait aux consultations organisées par les établissements publics de coopération intercommunale.

Il modifie l'article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales afin de permettre, d'une part, à un établissement public de coopération intercommunale de consulter les électeurs de ses communes membres sur toute affaire relevant de sa compétence, et non plus seulement sur les affaires relevant de sa compétence en matière d'aménagement ; et, d'autre part, d'ouvrir les modalités

d'une initiative populaire sur toutes ces affaires, alors qu'elle n'est possible actuellement, à la demande du cinquième des électeurs, que pour les opérations d'aménagement.

La rédaction proposée est une rédaction *a minima* ; elle laisse subsister le caractère automatique et obligatoire de la consultation sur initiative populaire, alors que, conformément aux prescriptions constitutionnelles, cette disposition disparaît pour les consultations organisées par les collectivités locales.

Le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, a supprimé ce paragraphe consacré aux consultations intercommunales en arguant des dispositions constitutionnelles et des travaux préparatoires, qui ont délibérément prohibé l'organisation de référendums décisionnels par les établissements publics de coopération intercommunale, afin d'éviter que ces établissements n'imposent leurs volontés à certaines de leurs communes membres. Ce faisant, et en dépit de ces arguments d'ordre constitutionnel, les sénateurs ont laissé subsister dans le code général des collectivités territoriales les dispositions actuelles, qui reconnaissent les consultations pour les EPCI, limitées – il est vrai - aux seules opérations d'aménagement.

Cette demi-mesure n'emporte pas la pleine adhésion du rapporteur ; il est vrai que le Constituant, et les travaux préparatoires sont très clairs à ce sujet, a entendu réserver le référendum local aux seules collectivités territoriales. Néanmoins, il en va différemment des référendums, qui sont décisionnels, et des consultations, qui n'ont qu'un caractère consultatif. Le rapport présenté par le président Pascal Clément sur le projet de loi constitutionnel établissait clairement la distinction : *« si l'instauration d'un référendum consultatif au niveau de la structure intercommunale présente un certain intérêt, il n'en est pas de même du référendum décisionnel, qui aurait pour conséquence de permettre de faire trancher par la population un différend entre communes membres et groupements »*.

Tout en rappelant l'impossibilité de mettre en œuvre les dispositions référendaires pour les intercommunalités, M. Alain Gest, rapporteur de la loi organique relative au référendum local, annonçait en ces termes les modifications introduites par le présent projet de loi en matière de consultations intercommunales ⁽¹⁾ : *« pour autant, la question des référendums dans le cadre intercommunal pourrait être de nouveau soulevée, compte tenu du rôle croissant que l'intercommunalité est appelée à jouer dans la décentralisation. S'agissant ainsi des communes, il faut souligner que les possibilités de référendum vont aller en s'amenuisant au fur et à mesure qu'ira croissant le regroupement intercommunal : les communes ne pouvant organiser de référendum sur les compétences transférées aux groupements, puisqu'il ne s'agit plus d'affaires relevant de leurs compétences, et les groupements ne se voyant pas reconnaître la faculté d'organiser un référendum, la démocratie locale pourrait perdre du terrain avec l'intercommunalité. [...] Conscient du rôle que va être amené à jouer dans les années futures le regroupement intercommunal, le Gouvernement a annoncé une réforme des procédures de démocratie locale dans le cadre d'une*

(1) Rapport n° 956 au nom de la commission des Lois, juin 2003.

intercommunalité : le prochain projet de décentralisation, en cours d'élaboration, pourrait ainsi étendre le champ de la consultation des électeurs. ».

C'est parce qu'il est un fervent défenseur de l'intercommunalité, tout autant que partisan des procédures de démocratie participative, que le rapporteur propose de réintroduire ces dispositions.

3. Les dispositions de coordination

Le paragraphe III de l'article procède, par coordination avec le premier paragraphe, à la suppression de l'ensemble du chapitre II du titre IV du livre Ier de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, consacré à la consultation des électeurs. Ces dispositions, désormais étendues à toutes les collectivités territoriales, figurent désormais en tête du code.

La Commission a examiné trois amendements en discussion commune, rétablissant en tout ou partie le texte initial de l'article, présentés respectivement par le rapporteur et par M. René Dosière. Le rapporteur ayant fait valoir que son amendement lui paraissait plus précis en mentionnant le caractère facultatif de l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de consultation faisant suite à une pétition, ainsi que les modalités d'organisation de cette consultation, la Commission a *adopté* cet amendement, les amendements de M. René Dosière devenant sans objet (**amendement n° 415**).

Article additionnel après l'article 90

(art. L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales)

Consultation des électeurs en cas de fusion de communes

L'article L. 2113-2 du code général des collectivités prévoit les modalités de consultation des électeurs en cas de fusion de communes. Cette consultation peut être demandée par la moitié des conseils municipaux des communes membres comptant les deux tiers de la population totale ou les deux tiers des conseils municipaux comptant la moitié de la population. Elle peut être également demandée par le représentant de l'État dans le département.

Les conditions de majorité ainsi retenues rendent, dans la pratique, la tenue de telles consultations difficiles. Il s'agit pourtant de décisions qui engagent très fortement la vie des communes concernées et, en conséquence, ont des répercussions directes sur leurs habitants.

Afin de rendre ces dispositifs de fusion de communes plus démocratiques, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur rendant obligatoire la consultation de la population. Il s'agit ainsi de donner plus de force au principe énoncé au dernier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, qui dispose que « *la modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* » (**amendement n° 416**).

Article 91

(art. L. 2121-10, L. 3121-19 et L. 4132-18 du code général des collectivités territoriales)

Transmission dématérialisée des convocations, ordres du jour
et documents d'information

Cet article modifie les articles L. 2121-10, L. 3121-19 et L. 4132-18 du code général des collectivités territoriales afin d'introduire les procédures de transmission dématérialisée des documents.

L'article L. 2121-10 a trait aux modalités de convocation pour les conseils municipaux. Il est désormais prévu que celle-ci peut être « *adressée par écrit, sous quelque forme que ce soit, au domicile des conseillers municipaux, sauf s'ils font le choix d'une autre adresse* ». La possibilité de transmission dématérialisée devant néanmoins garantir la bonne information des élus, l'obligation d'adresser la convocation au domicile subsiste, sauf choix contraire de l'intéressé. Cette dernière précision a été introduite au Sénat sur demande du rapporteur de la commission des Lois.

Il faut noter que, en vertu de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales qui renvoie, pour les modalités générales de fonctionnement de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale, aux dispositions applicables aux communes, cette disposition sera également valable pour les délégués des communes dans les groupements.

Les articles L. 3121-19 et L. 4132-18 n'ont pas trait à proprement parler aux convocations, mais aux modalités d'information des conseillers généraux et régionaux. Ceux-ci sont récipiendaires, avant la réunion du conseil, d'un rapport intéressant chacune des affaires qui devront leur être soumises au cours de cette réunion ; là encore, la transmission dématérialisée devrait permettre d'alléger les procédures qui incombent à l'exécutif.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

CHAPITRE II

Évaluation des politiques locales

Article 92

**(art. L. 1111-8 [nouveau], titre III du livre II de la première partie
du code général des collectivités territoriales)**

Evaluation des politiques locales – Création d'un Conseil national
des politiques publiques locales

Cet article a pour objet de poser le principe d'une évaluation des politiques locales ; il crée à cet effet un Conseil national des politiques publiques locales. Ces propositions reposent, pour l'essentiel, sur le rapport remis par M. Gilles Carrez au Premier ministre.

Le premier paragraphe introduit un nouvel article L. 1111-8 dans le code général des collectivités territoriales précisant que les politiques publiques conduites à l'échelon local par l'État et les collectivités territoriales font l'objet d'évaluations périodiques à l'initiative soit de l'État, soit de chaque collectivité territoriale. Ces évaluations ne sauraient cependant se substituer aux contrôles existants, notamment des chambres régionales des comptes ou de la Cour des comptes.

Les résultats de ces évaluations devront être rendus publics.

Le second paragraphe propose une nouvelle rédaction du titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales afin de substituer au Conseil national des services publics départementaux et communaux un Conseil national des politiques publiques locales.

Le Conseil national des services publics départementaux et communaux est un organe consultatif placé auprès du ministre de l'intérieur, divisé en plusieurs sections délibérant au nom du Conseil sur toutes les questions dont elles sont saisies. En dépit d'une vaine tentative, avec la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, pour réveiller cet organisme en étendant sa compétence aux services départementaux d'incendie et de secours, le Conseil national des services publics départementaux et communaux n'a pas fait la preuve de son utilité et ne s'est pas réuni depuis le début des années quatre-vingt.

C'est donc tout à fait pertinemment que le projet de loi prévoit de lui substituer un nouvel organisme ; le Conseil national des politiques publiques locales serait composé de représentants de collectivités territoriales et de parlementaires, élus par leurs pairs, de représentants du Gouvernement et de personnalités qualifiées, dans des conditions définies par décret. Les élus y seront majoritaires et la présidence devra être attribuée à l'un d'entre eux, désigné par l'ensemble des membres de cet organisme.

Le Conseil national pourra être saisi de demandes d'évaluation par le Gouvernement, l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Il est enfin précisé que les moyens nécessaires au fonctionnement du conseil et à la réalisation des évaluations seront financés par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement, après avis du comité des finances locales. Ces précisions s'inspirent de l'article L. 1112-5 du code général des collectivités territoriales qui détermine les modalités de fonctionnement du Comité des finances locales.

Le Sénat, sur proposition conjointe du rapporteur de la commission des Lois et du rapporteur pour avis de la commission des Finances, et contre l'avis du Gouvernement, a adopté un amendement de suppression de l'article : M. Jean-Pierre Schosteck a fait valoir que les évaluations périodiques des politiques locales existaient déjà à travers les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes, les cabinets indépendants ou la Cour des comptes. Il a également fait état de l'initiative du Président du Sénat, M. Christian Poncelet, visant à confier au Parlement, et plus particulièrement au Sénat, la mission de suivi de la décentralisation.

Tout en approuvant cette initiative parlementaire, le rapporteur propose de réintroduire l'article 92 consacré à l'évaluation des politiques locales. Il importe que l'évaluation puisse être menée par un organisme indépendant : les modalités de financement prévues, par le biais de la DGF et non pas par une dotation de l'État, ainsi que les dispositions relatives à sa présidence permettent d'assurer toutes les garanties sur ce plan.

A la veille d'une nouvelle étape de la décentralisation, il serait dommage de se priver d'un tel instrument, ne serait-ce qu'en raison des nombreuses dispositions expérimentales introduites par le projet de loi. Le Conseil constitutionnel a en effet admis le principe de l'expérimentation à condition que le législateur précise clairement les conditions et les procédures d'évaluation relatives à cette expérimentation ⁽¹⁾.

Enfin, l'accroissement des responsabilités ne saurait se faire sans que ne se développent les contrôles correspondants : il s'agit là d'un principe démocratique essentiel. Dans une loi relative *aux responsabilités locales*, la mise en place d'un dispositif indépendant d'évaluation apparaît comme un corollaire incontournable des nouveaux pouvoirs locaux.

La Commission a en conséquence *adopté* l'amendement du rapporteur, rétablissant le texte initial de l'article supprimé par le Sénat, et y ajoutant des précisions relatives aux modalités de saisine par le Parlement du Conseil national des politiques publiques locales. En réponse à M. Alain Gest, qui s'interrogeait sur l'opportunité, fût-ce pour contribuer à d'utiles exercices d'évaluation de politiques publiques locales, de créer un nouvel organisme auquel la participation prévue des élus pourrait être insuffisante, le rapporteur a indiqué que la nécessité d'un tel conseil pour mettre en œuvre les expérimentations prévues ne lui semblait pas faire de doute, cet amendement faisant suite à des initiatives prises dans le même sens par le rapporteur général de la commission des Finances (**amendement n° 417**).

Article 93

(art. L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales)

Recueil des statistiques par l'État – Mise en place d'un système d'informations partagées

Cet article a pour objet de mettre en place un système d'informations partagées entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements destiné à alimenter la réflexion générale des pouvoirs publics et des citoyens, à contribuer à l'évaluation des politiques publiques et à permettre aux collectivités territoriales de comparer leurs situations.

A cette fin, il modifie l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales, dont le premier alinéa obligeait, depuis 1982, les collectivités locales à poursuivre l'établissement des statistiques liées à l'exercice des compétences transférées par l'État.

(1) *Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993.*

Dans la rédaction initiale, il était prévu de remplacer cet alinéa par huit alinéas prévoyant :

— la création d'un système d'informations partagées pour l'observation et l'évaluation des politiques locales résultant de l'exercice des compétences confiées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ;

— les quatre catégories de données que les collectivités territoriales ou leurs groupements auraient l'obligation de transmettre à l'État, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, afin d'alimenter ce système d'informations partagées : données physiques et comptables sur les services fournis par les collectivités territoriales ou pour leur compte et sur les moyens qu'elles y consacrent, données agrégées sur les caractéristiques des demandeurs et des bénéficiaires des actions menées et des services fournis, informations individuelles relatives à ces personnes et destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs, informations sur les modalités de gestion des compétences transférées et sur la nature et l'activité des organismes qui participent à leur mise en oeuvre ;

— la possibilité, pour le représentant de l'État, de mettre en demeure une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités de lui transmettre les informations demandées en cas de défaillance ;

— la mise à disposition des collectivités territoriales et la publication par l'État, en contrepartie, des résultats issus de l'exploitation de ces données ainsi que des données recueillies dans un cadre national et permettant d'avoir une vue d'ensemble des compétences exercées par les collectivités territoriales.

Le second alinéa de l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales étant maintenu, les charges financières supportées par les collectivités territoriales au titre de l'alimentation du système d'informations partagées feraient l'objet d'une compensation financière, dont le montant serait arrêté par les ministres de l'intérieur et du budget après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges.

Le Sénat a adopté un amendement de réécriture de l'article sur proposition de M. Yves Fréville, soutenu par le rapporteur de la commission des Lois ; la rédaction adoptée maintient cette obligation de statistiques tout en allégeant les charges imposées aux collectivités locales. Elle se limite désormais à autoriser les collectivités locales, en vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, à transmettre à l'État des informations individuelles permettant la constitution d'échantillons représentatifs. Tout en maintenant la contrepartie imposée à l'État de fournir les résultats exploités de ces obligations statistiques, la rédaction du Sénat a restreint le droit de communication des collectivités locales aux seules enquêtes portant sur l'évaluation de leurs compétences.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Après l'article 93

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par MM. Christian Estrosi et Jean-Paul Garraud, permettant à un membre d'un cabinet de président de conseil général ou d'un conseil régional d'être éligible aux élections cantonales ou régionales dans la circonscription dans le ressort de laquelle il exerce ou a exercé ses fonctions depuis moins de six mois. Le rapporteur a jugé cet amendement contraire à l'esprit des institutions du régime des inéligibilités, tandis que M. Philippe Vuilque a indiqué que cet amendement ne lui paraissait pas déraisonnable, dès lors que serait prévu un régime d'incompatibilité pour le candidat éventuellement élu. M. René Dosière a fait part de son désaccord, considérant, d'une part, qu'il fallait éviter toute confusion en distinguant les deux notions d'inéligibilité et d'incompatibilité, et, d'autre part, que cet amendement était générateur de risques qui ne devaient pas être mésestimés. Le rapporteur ayant rappelé que les régimes d'inéligibilité reposaient sur l'idée que devaient être écartées les personnes susceptibles, par leurs fonctions, d'exercer une influence notable sur les électeurs, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté*, pour les mêmes raisons, deux amendements présentés par les mêmes auteurs, relatifs au régime d'éligibilité au mandat de conseiller municipal.

[Voir la suite du rapport](#)