

Jun 2012



# Juris infos n°3



Les informations  
juridiques  
de la FCPE

## La gestion intercommunale des écoles

---

**Philippe Bluteau**  
Avocat à la Cour

*L*e thème de ce troisième numéro de Juris infos, la gestion intercommunale des écoles, nous a été inspiré par les nombreuses questions que vous nous posez à ce sujet : quelles formes peut prendre la coopération intercommunale ? Quels types de regroupements existent ? Quelle est l'étendue de leurs compétences ? Qui siège dans les conseils d'école ? Que devient le pouvoir du maire ?

*Au-delà de ces questions techniques, qui trouveront ici des réponses détaillées et illustrées de nombreux exemples, nous rappelons que la FCPE exige que l'Etat soit garant d'un enseignement de qualité pour tous les enfants et les jeunes, quelle que soit leur situation géographique.*

*Notre objectif est d'assurer le même droit à l'éducation en tous points du territoire et quel que soit le parcours de formation choisi. Ainsi, au-delà du nom et de la forme que prennent les écoles rurales – classe unique, regroupement physique des élèves dans un pôle scolaire unique ou regroupement administratif et pédagogique avec des élèves répartis sur plusieurs sites –, le service public de proximité doit offrir un enseignement de qualité et diversifié, avec des services périscolaires (restauration, accueil du matin et du soir...) de qualité et mutualisés.*

*D'autres éléments sont à prendre en considération, comme les temps de transport, le nombre d'élèves accueillis dans une classe et le maintien d'un service public de proximité sur tout le territoire.*

*Il s'agit de trouver un juste équilibre entre la recherche d'égalité et la nécessaire adaptation aux diverses situations locales. Nous appelons bien évidemment aussi les responsables politiques à prendre ces décisions en concertation avec les usagers du service public que sont les parents d'élèves.*

*Jean-Jacques HAZAN  
Président de la FCPE*

## 1. QUELLES FORMES PEUT PRENDRE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ?

Lorsque plusieurs communes veulent mettre en commun leurs compétences et leurs moyens, elles peuvent soit signer un contrat, soit créer une structure spéciale, qui sera chargée d'agir, à leur place, dans tous les domaines dans lesquels les communes membres lui auront donné compétence et qui disposera, pour ce faire, de son propre personnel. Ces structures sont dénommées « établissements publics de coopération intercommunale » (EPCI). On distingue deux grandes catégories d'EPCI :

- d'une part, les syndicats intercommunaux, qui peuvent être à vocation unique (on parle alors de SIVU) ou à vocation multiple (on parle alors de SIVOM), dont la particularité est de ne pas percevoir directement d'impôts, mais seulement des contributions annuelles des communes ;
- d'autre part, les EPCI « à fiscalité propre », qui prélèvent leur propre part de taxe d'habitation et de taxe foncière, ainsi que des impôts sur les entreprises. Plusieurs types de structures sont proposés par les textes, selon la population totale du regroupement et le degré d'intégration (c'est-à-dire le nombre de compétences obligatoires à partager) qui sera choisi : la Communauté de communes, la Communauté d'agglomération (à partir de 50 000 habitants), la Communauté urbaine (à partir de 450 000 habitants) et la métropole (à partir de 500 000 habitants).

**Attention :** En plus de la différence principale tenant à leurs ressources financières, les syndicats intercommunaux et les EPCI à fiscalité propre se distinguent sur quatre autres points :

- les EPCI à fiscalité propre exercent obligatoirement, dès leur création, un certain nombre de compétences communales (mais la compétence scolaire n'en fait pas partie),
- les communes membres ne peuvent pas adhérer à un EPCI à fiscalité propre pour certaines de ses compétences et non pour d'autres : il n'y a pas d'EPCI à fiscalité propre « à la carte » ;
- alors qu'une commune peut appartenir à plusieurs syndicats intercommunaux, ou à plusieurs syndicats intercommunaux et un EPCI à fiscalité propre, elle ne peut être membre que d'un seul EPCI à

fiscalité propre ;

- un EPCI à fiscalité propre regroupe obligatoirement des communes limitrophes : son ressort territorial doit être « d'un seul tenant et sans enclave ».

## 2. QUELLE EST LA DIFFÉRENCE ENTRE UN EPCI ET UN REGROUPEMENT PÉDAGOGIQUE INTERCOMMUNAL (RPI) ?

Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) n'ont pas de définition juridique officielle : ils reposent sur un contrat librement passé entre plusieurs communes. Il existe deux sortes de RPI :

- d'une part, les RPI « dispersés », au sein desquels chaque école rassemble les élèves de plusieurs communes par niveau pédagogique et garde son statut juridique et sa direction d'école,
- d'autre part les RPI « concentrés » dans lesquels l'ensemble des élèves des communes concernées est scolarisé dans l'école de l'une des communes. Afin d'institutionnaliser la coopération, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut être créé pour assurer ce regroupement (sous la forme d'un syndicat intercommunal), mais la compétence peut également être transférée à un EPCI à fiscalité propre.

## 3. QUI A LE POUVOIR DE DÉCISION DANS UN EPCI ?

Les délibérations sont prises par une assemblée, appelée « comité syndical » dans les syndicats intercommunaux et « conseil communautaire » dans les EPCI à fiscalité propre. Mais dans les deux cas, cette assemblée délibérante est composée de conseillers municipaux, élus par les conseils municipaux pour représenter leur commune. Leur nombre dépend des statuts de l'organisme, même si chaque commune doit avoir au moins un siège. Cette assemblée remplace les conseils municipaux pour chaque décision à prendre dans les domaines ayant donné lieu à un transfert de compétences. Elle élit un président et des vice-présidents, équivalents du maire et des adjoints dans le fonctionnement quotidien de l'institution.

**Attention :** La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit qu'à partir des prochaines élections municipales (pour l'instant prévues en mars 2014), les élus siégeant au conseil communautaire des EPCI à fiscalité propre ne seront plus désignés par les conseils municipaux des communes membres, mais directement par les électeurs, en même temps que les conseillers municipaux.

#### 4. LA GESTION DES ÉCOLES PEUT-ELLE ÊTRE TRANSFÉRÉE À L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Oui, comme toute compétence communale. La loi autorise même à partager la compétence scolaire en deux volets :

- une compétence relative aux bâtiments scolaires (charges immobilières telles que construction, réparations, entretien, chauffage, éclairage),
- et une autre compétence relative au service des écoles (acquisition du mobilier et des fournitures, recrutement et gestion des personnels de service et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles).

Ainsi, les communes peuvent confier au groupement intercommunal, l'une, l'autre, ou les deux compétences scolaires. Mais les services de l'Etat refusent que la première compétence, celle relative aux bâtiments scolaires, fasse l'objet d'une scission entre des dépenses de fonctionnement (qui resteraient à la charge des communes) et des dépenses d'investissement (qui seraient pris en charge par l'intercommunalité).

En effet, dans l'hypothèse où un EPCI se voit confier la compétence « bâtiments scolaires », ces biens sont mis à sa disposition de plein droit, par les communes, en application des articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du Code général des collectivités territoriales et la Communauté de communes assume alors l'ensemble des obligations du propriétaire. C'est l'intercommunalité qui devra alors prendre à sa charge tous les frais liés aux bâtiments.

Enfin, le transfert de compétences peut concerner des services complémentaires : restauration scolaire, transports, activités périscolaires, gestion d'un centre médico-social scolaire...

**En pratique :** la gestion des écoles est l'une des compétences que les maires acceptent le moins facilement de transférer à l'intercommunalité. Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport *La commune et l'école* en 2008, « le fonctionnement de l'école du premier degré reste une affaire d'intérêt communal ». Sur près de 20 000 syndicats intercommunaux existants, moins de 2 500 disposent d'une compétence « établissement scolaire ». Et sur plus de 3 000 EPCI à fiscalité propre, moins de 500 en sont dotés. Les transferts de compétence sont plus fréquents en ce qui concerne les services complémentaires (cantines, transports, activités périscolaires).

#### 5. LA COMMUNE PEUT-ELLE CONTINUER D'INTERVENIR LORSQUE LA GESTION DES ÉCOLES A ÉTÉ INTERCOMMUNALISÉE ?

En principe, non. L'article L. 5211-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux communes qui le créent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ». Un EPCI n'est pas une association : dès lors qu'une compétence communale lui est confiée, la commune n'a plus de pouvoir de décision sur ce domaine et n'a plus le droit d'engager des frais pour intervenir. C'est ce qu'on appelle le « principe d'exclusivité ». Si votre commune est adhérente d'un groupement intercommunal compétent en matière scolaire, c'est donc le vice-président de l'intercommunalité, en charge de cette question, qui devient votre interlocuteur privilégié, même s'il est élu au conseil municipal d'une autre commune que la vôtre.

**En pratique :** les maires restent tellement attachés à l'école implantée sur leur commune que certaines communes ont longtemps continué à intervenir alors qu'elles avaient transféré la compétence à leur EPCI. Par exemple, la ville d'Angers assumait en 2008 l'essentiel des investissements scolaires de son territoire, alors même que la communauté d'agglomération à laquelle elle appartient disposait de la compétence pour la construction, l'extension et l'aménagement des locaux des écoles publiques du premier degré...

## 6. QUEL EST LE RÔLE DU MAIRE LORSQUE LA GESTION DES ÉCOLES A ÉTÉ INTERCOMMUNALISÉE ?

Même lorsque la compétence scolaire a été transférée à une intercommunalité, le maire conserve une compétence en matière d'inscription scolaire. En effet, en vertu des articles L. 131-5 et L. 131-6 du Code de l'éducation, le maire dresse chaque année la liste de tous les enfants, soumis à l'obligation scolaire, résidant dans sa commune et délivre les certificats d'inscription sur cette liste, indiquant l'école que l'enfant doit fréquenter. Or, le Conseil d'Etat a jugé que le maire agit dans ce domaine, non en qualité de représentant de la commune, mais au nom de l'Etat (Conseil d'Etat, 28 mai 1986, Epoux André c/maire de Châtillon-le-Duc). C'est pourquoi ces compétences ne peuvent pas être déléguées à un EPCI.

En revanche, lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale sur le territoire duquel il existe plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération de cet EPCI (art. L.211-7 du Code de l'éducation). De plus, lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement (dans le cas où des parents d'élèves demanderaient à inscrire l'enfant hors du territoire de l'EPCI) relève de l'établissement public de coopération intercommunale. C'est alors le président de l'EPCI qui doit donner son accord pour la scolarisation, dans une commune extérieure, d'un enfant résidant dans l'une des communes membres de l'EPCI.

**EXEMPLE :** *Des parents d'élèves avaient demandé, en vain, au maire de leur commune de résidence une dérogation aux fins de scolariser leur enfant à l'école préélémentaire de la commune voisine. Le tribunal administratif d'Amiens a jugé que « le transfert de compétences effectué par la commune de Séraucourt-le-Grand au bénéfice du syndicat intercommunal pour le regroupement et le fonction-*

*nement des écoles d'Artemps, Happencourt et Séraucourt-le-Grand n'autorisait pas le maire de cette dernière à prendre la décision attaquée » (TA Amiens, 18 mars 2008, n°0701918).*

## 7. QUI SIÈGE AU CONSEIL D'ÉCOLE SI LA COMPÉTENCE A ÉTÉ INTERCOMMUNALISÉE ?

Même s'il est vrai que l'article D. 411-1 du Code de l'éducation, relatif à la composition du conseil d'école, ne fait référence qu'au maire ou son représentant et à un conseiller municipal, ce texte, de niveau réglementaire, doit se lire à la lumière des dispositions législatives applicables aux transferts de compétences entre les communes et l'EPCI dont elles sont membres, qui fixent la règle de substitution.

Par conséquent, lorsqu'une commune s'est dessaisie de sa compétence en matière scolaire en raison d'un transfert consenti à un EPCI, les représentants de cet établissement doivent se substituer à ceux de la commune au sein des conseils d'école concernés. Le président de l'EPCI se substituera donc au maire, et un élu intercommunal remplacera le conseiller municipal.

Pour autant, la compétence scolaire peut avoir été scindée entre bâtiments scolaires d'une part et service des écoles d'autre part. Dans ce cas, puisque le conseil d'école est amené à intervenir dans ces deux domaines, il serait préférable que le maire continue de siéger à titre consultatif, comme l'article D. 411-1 du code de l'éducation en prévoit la possibilité.

## 8. QUI DOIT PRENDRE EN CHARGE LE FINANCEMENT DES ÉCOLES PRIVÉES ?

Selon l'article L. 442-13-1 du Code de l'éducation, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés. Les relations entre les EPCI et ces écoles sont alors régies par les mêmes principes que ceux qui prévalent pour les communes.

Mais la compétence scolaire peut être partagée entre

l'EPCI et les communes, les bâtiments relevant de l'un, le service des écoles relevant de l'autre. Dans une telle hypothèse, le gouvernement propose de considérer que le financement intercommunal des écoles privées « relève de la communauté de communes pour les seules compétences qui lui ont été transférées en matière de fonctionnement des écoles » : « si la communauté de commune ne dispose que d'une compétence partielle dans ce domaine, elle ne sera redevable que de la part de la contribution qui correspond à ses compétences, le reste demeurant à la charge de la commune » (Réponse ministérielle à la question n°7724, JO de l'Assemblée nationale du 12 février 2008).

### 9. QUELLE DOIT ÊTRE LA PRISE EN CHARGE DU FINANCEMENT DES ÉCOLES PRIVÉES EN PRÉSENCE D'UN REGROUPEMENT PÉDAGOGIQUE INTERCOMMUNAL (RPI) ?

Le décret n°2010-1348 du 9 novembre 2010 est intervenu spécialement pour répondre à cette question. Il a créé l'article D. 442-44-1 dans le Code de l'éducation, qui dispose que la capacité d'accueil des élèves dans les écoles publiques du regroupement pédagogique intercommunal dont relève la commune de résidence ne peut être opposée à la demande de prise en charge des frais de scolarisation d'un élève dans une école privée sous contrat d'association d'une commune d'accueil qu'à la condition que ce regroupement soit organisé dans le cadre d'un établissement public de coopération intercommunale auquel ont été transférées les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques et dont la commune de résidence est membre.

Le territoire de l'ensemble des communes constituant un tel EPCI est assimilé au territoire de la commune de résidence et le président de l'EPCI est substitué au maire pour apprécier la capacité d'accueil des élèves dans les écoles publiques et donner l'accord à la contribution financière.

### 10. QU'EST-CE QUI A CHANGÉ RÉCEMMENT ?

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales annonce de nombreuses modifi-

cations dans le périmètre et l'organisation des EPCI. En application de cette loi, pendant l'année 2011, les préfets ont élaboré, soumis à la concertation puis arrêté des Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ayant pour objectif de réduire le nombre des syndicats intercommunaux et de « rationaliser » le périmètre des EPCI à fiscalité propre. Pendant l'année 2012 et la première moitié de 2013, déclinant ce schéma, les préfets prendront des arrêtés de périmètre, puis, après consultation des conseils municipaux, des arrêtés de création, d'extension, de fusion ou de dissolution des EPCI dans leur département.

On constate que les schémas prévoient de nombreuses fusions d'intercommunalités (par exemple, passage de 48 à 20 dans le Nord, de 20 à 11 dans le Vaucluse). Or, cela pourrait fragiliser les coopérations existantes en matière scolaire. En effet, en cas de fusion de plusieurs EPCI, le nouvel ensemble est censé exercer, sur l'ensemble de son territoire, toutes les compétences jusque-là exercées par les EPCI fusionnés. Concrètement, dès lors qu'une Communauté de communes A, compétente en matière scolaire, fusionne avec une communauté d'agglomération B, non compétente, le nouvel ensemble C sera compétent en matière scolaire dans l'ensemble de ses communes membres. Pour éviter cet « effet cliquet », la loi prévoit que le nouvel ensemble C puisse, dans les trois mois qui suivent la fusion, rendre aux communes la compétence dont il ne veut pas. Mais si les communes de l'ancienne communauté d'agglomération B refusent de voir transférée à l'intercommunalité la compétence scolaire, le risque est grand que toutes les communes de l'ancienne communauté de communes A se voient restituer une compétence qu'elles avaient pris l'habitude de gérer ensemble. Ces communes vont alors souhaiter créer, entre elles, un syndicat intercommunal limité à cette compétence scolaire. Mais la loi du 16 décembre 2010 empêche la création de nouveaux syndicats intercommunaux incompatibles avec les schémas arrêtés par les préfets... C'est pourquoi, pour rendre un peu de souplesse aux élus locaux, la loi du 29 février 2012 est venue préciser que les communes pourraient toujours librement créer un syndicat intercommunal compétent « en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, en matière d'accueil de la petite enfance ou en matière d'action sociale ».

**Fédération des conseils des parents d'élèves (FCPE)**

108, avenue Ledru-Rollin

75544 Paris Cedex 11

Tél. 01 43 57 16 16

[www.fcpe.asso.fr](http://www.fcpe.asso.fr) / e-mail : [fcpe@fcpe.asso.fr](mailto:fcpe@fcpe.asso.fr)