

FICHE 10

LES ACTES ADMINISTRATIFS DE L'EPLE

I.	LA NOTION D'ACTE ADMINISTRATIF_____	66
	1 - Définition générale	
	2 - Les différentes décisions administratives	
	3 - Décisions et mesures insusceptibles d'un recours contentieux	
II.	FORME ET PROCÉDURE_____	67
	1 - L'auteur de la décision et les règles de compétences	
	2 - La procédure de consultation	
	3 - La motivation des actes	
	4 - La publicité des actes	
III.	LE CONTENU DE LA DÉCISION_____	70
	1 - Application des textes	
	2 - Appréciation des faits	
	3 - Choix des motifs de la décision	
	4 - Entrée en application	
IV.	LE RÉGIME SPÉCIFIQUE DES ACTES DES EPLE_____	71
	1 - Les conditions du caractère exécutoire des actes des EPLE	
	2 - Les autorités de contrôle	
	3 - Les différentes catégories d'actes des EPLE	
	a -	Les actes budgétaires
	b -	L'action éducatrice
	c -	Les marchés et conventions
	d -	Les autres actes
	4 - Le rôle du chef d'établissement	
	5 - Synthèse	
	6 - Présentation matérielle des actes des EPLE	

En droit administratif, la notion d'acte administratif est essentielle. Elle s'applique à l'ensemble des personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics). Le chef d'établissement et le conseil d'administration des établissements scolaires ont de tout temps "pris" des actes administratifs. Mais la mise en œuvre de cette notion a pris une dimension nouvelle depuis les lois de décentralisation. En effet, la loi du 22 juillet 1983, en instituant les établissements publics locaux d'enseignement, leur a accordé une plus grande autonomie et a mis en place un régime spécifique de contrôle de légalité de leurs actes administratifs.

Le présent chapitre traite plus particulièrement de la notion d'acte administratif dit "unilatéral", mais il y sera également question des contrats et conventions conclus par les établissements.

I. LA NOTION D'ACTE ADMINISTRATIF

1 - DÉFINITION GÉNÉRALE

1. Un acte administratif est une décision prise de façon unilatérale par une autorité administrative et qui produit des effets juridiques. Autrement dit, elle régleme, ordonne, interdit, sanctionne, reconnaît un droit ou un avantage. Une décision administrative se reconnaît exclusivement aux effets juridiques qu'elle produit : soit elle modifie le droit existant (l'ordonnement juridique), en conférant des prérogatives aux particuliers (ex : nomination d'un agent public) ou en mettant des obligations à leur charge, soit elle maintient en l'état l'ordonnement juridique en refusant de le modifier à la demande d'un administré (ex : rejet d'une demande de modification d'un règlement, refus de délivrance d'une autorisation ou d'un avantage).

Ces décisions administratives prises par l'administration ont une force juridique particulière en ce qu'elles créent des droits et des obligations. Elles sont unilatérales en ce qu'elles s'imposent directement aux personnes concernées, c'est-à-dire sans que leur consentement soit nécessaire.

L'EPL, comme toute personne publique, dispose de la faculté d'édicter, de façon unilatérale, des décisions administratives (communément appelées "actes administratifs"). Ces décisions sont prises :

- par les organes de l'EPL selon leurs compétences respectives (essentiellement par le chef d'établissement, le conseil d'administration et le conseil de discipline) ;
- dans le cadre des missions propres des EPL, et uniquement dans ce cadre (application du principe dit de spécialité des établissements publics qui interdit à ceux-ci d'intervenir dans un domaine étranger à leurs missions) ;
- dans le respect des règles de droit (quant à leur contenu et quant aux procédures qu'elles fixent).

Les décisions de l'EPL s'imposent alors aux personnes concernées (élèves, parents d'élèves, agents de l'établissement), mais à la condition qu'elles soient "exécutives" (cf. § 7) et qu'elles

aient été correctement portées à leur connaissance (cf. § 11 et 12).

2 - LES DIFFÉRENTES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

2. Les décisions sont dites réglementaires lorsqu'elles posent des règles générales applicables indistinctement à toutes les personnes se trouvant dans une même situation (ex : le statut d'un corps de personnel et dans les EPL, le règlement intérieur). Elles sont dites individuelles lorsqu'elles s'appliquent spécifiquement à la situation d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales nominativement désignées, (ex : l'exclusion même d'une seule journée ou l'inscription d'un élève dans l'établissement).

3. Une décision administrative peut prendre différentes formes. Elle est en principe explicite et écrite. Elle peut alors se présenter sous la forme d'une décision administrative proprement dite (arrêté) ou d'un simple courrier, ou être contenue dans le procès-verbal des délibérations d'un conseil d'administration. Elle peut également être verbale (cette forme est à proscrire) ou implicite, c'est-à-dire résulter de l'absence de réponse à une demande adressée à l'administration.

Les décisions du chef d'établissement sont, dans la majorité des cas, explicites et écrites (inscription d'un élève dans les registres de l'établissement, courrier à un parent d'élève). Celles du conseil d'administration et du conseil de discipline sont nécessairement explicites et écrites. Les décisions votées par le conseil d'administration sont en effet transcrites dans le procès-verbal des délibérations.

3 - LES DÉCISIONS ET MESURES QUI NE PEUVENT FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS CONTENTIEUX

4. Les décisions administratives sont, en principe, susceptibles d'être contestées, pour des motifs de légalité, par toute personne y ayant intérêt devant le juge administratif (cf. fiche 14, p. 117). Mais un certain nombre de décisions, qualifiées de

mesures d'ordre intérieur, sont considérées par le juge administratif comme insusceptibles de recours pour excès de pouvoir (c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être contestées devant le juge administratif) parce que leurs effets juridiques sont de trop faible importance et d'un enjeu trop limité pour donner lieu à un contentieux devant les tribunaux. Cette construction purement jurisprudentielle est délicate à appréhender ; de subtiles distinctions rendant malaisée la définition de catégories précises. On peut, toutefois, tenter de dresser une liste des principales mesures d'ordre intérieur prises au sein d'un EPLE :

- Les affectations d'élèves dans les classes : ces décisions sont des mesures d'ordre intérieur à condition qu'elles soient sans influence sur l'orientation actuelle ou future de l'élève ou sur la nature des enseignements qui lui sont dispensés (1). Un enseignant ne saurait davantage contester l'affectation d'un élève dans sa classe (2). En revanche, les décisions refusant le choix ou l'abandon d'un enseignement optionnel peuvent être contestées devant le juge administratif (3) ; il en est de même de la décision refusant la participation d'un élève à une classe de neige (4).
- Les punitions : celles qui n'affectent pas la scolarité de l'élève ou sa situation administrative (retenues, devoirs supplémentaires, etc.) sont des mesures d'ordre intérieur. Le refus d'un chef d'établissement d'engager une procédure disciplinaire contre un élève ne peut pas être contesté devant le juge administratif par un enseignant. En revanche, sont des décisions administratives susceptibles de recours, les sanctions disciplinaires, même légères (exclusion temporaire de moins de huit jours) (5), ainsi que les mesures conservatoires prises pour écarter un élève de l'établissement avant la réunion du conseil de discipline (6).
- Les mesures matérielles d'organisation interne sont des mesures d'ordre intérieur (ex : l'institution d'un système de caution pour la mise à disposition des enseignants des clés des salles de classe) (7).

5. La décision administrative doit être distinguée des mesures préparatoires qui la précèdent, telles que les avis, propositions, consultations ou rapports. Seule la décision elle-même produit un effet juridique, non les mesures préparatoires.

Ainsi, les appréciations et propositions de notes faites par un chef d'établissement pour la notation d'un enseignant ne peuvent pas être directement contestées devant le juge administratif (8).

II. FORME ET PROCEDURE

Pour être légale, toute décision administrative doit respecter un certain nombre de règles. Les unes sont relatives à la forme et à la procédure (la "légalité externe"), les autres au contenu même de la décision (la "légalité interne") (cf. III).

1 - L'AUTEUR DE LA DÉCISION ET LES RÈGLES DE COMPÉTENCE

6. Toute décision administrative doit être prise par une autorité compétente. Cette compétence découle des dispositions législatives ou réglementaires applicables.

Les articles L. 421-2 à L. 421-4 du Code de l'éducation et le décret du 30 août 1985, modifié par le décret n° 2000-620 du 5 juillet 2000 fixent les principales attributions des différents organes de l'EPLE dotés d'un pouvoir de décision : chef d'établissement, conseil d'administration et conseil de discipline. Mais d'autres textes fixent également des règles de compétence, notamment :

- le décret n° 96-465 du 29 mai 1996 relatif à l'organisation de la formation au collège (art. 9 : inscriptions) ;
- le décret n° 76-1304 du 28 décembre 1976 relatif à l'organisation des formations dans les lycées (art. 7 : organisation du lycée en classes, emploi des contingents annuels d'heures d'enseignement, choix des sujets d'études spécifiques, activités facultatives concourant à l'action éducative) ;
- le décret n°90-484 du 14 juin 1990 relatif à l'orientation et à l'affectation des élèves (art. 12) ;
- le décret n°85-934 du 4 septembre 1985 relatif au fonctionnement du service annexe d'hébergement des EPLE (art. 3 : fixation des tarifs ; article 4 : exclusion des élèves ; article 5 : admission des personnels à la table commune) ;
- le décret n° 85-1348 du 18 décembre 1985 relatif aux procédures disciplinaires dans les collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale (art. 1^{er} et 10 : compétence du conseil de discipline ; article 6 : compétence du chef d'établissement) modifié par le décret n°2000-633 du 6 juillet 2000.

7. Toutes les décisions prises au sein d'un EPLE doivent respecter ces règles de compétence. Un autre organe de l'établissement ne peut intervenir en lieu et place de celui désigné par les textes.

Toutes les décisions qui relèvent de la compétence du chef d'établissement doivent en principe être signées de lui.

(1) CE, 5 novembre 1982, M. Attard.

(2) CE, 4 octobre 1995, M. Ducasse.

(3) CE, 11 février 1983, Mathis.

(4) CE, 1^{er} avril 1977, époux Deleersnyder.

(5) TA, Nice, 12 juillet 1994, M. Alzina.

(6) CE, 1^{er} décembre 1971, ministre de l'Éducation nationale c/M. Humblot.

(7) CE, 9 juin 1995, Mme Gaillard et autres.

(8) CE, 26 avril 1993, M. Baruch.

Toutefois il peut déléguer sa signature à son adjoint (art. 10 du décret du 30 août 1985) en respectant les trois règles de la délégation de signature : y être autorisé par un texte adéquat ; préciser l'étendue des compétences déléguées ; ne procéder qu'à une délégation partielle, c'est-à-dire pour des types de décisions prévus par l'acte donnant délégation.

La délégation de signature doit être matérialisée par une décision préalable régulièrement publiée (cf. § 12). Elle n'est jamais implicite. Elle doit fixer limitativement les actes que l'adjoint est autorisé à signer, sachant que l'exercice des fonctions d'ordonnateur ne se délègue jamais. La délégation de signature ne prive nullement le chef d'établissement de la faculté de signer personnellement les actes ainsi énumérés. Elle doit être renouvelée à chaque changement de personne, chef d'établissement ou adjoint. Le chef d'établissement ne peut déléguer sa signature à aucun autre agent de l'établissement.

8. Les décisions qui relèvent de la compétence d'un organe collégial (conseil d'administration, conseil de discipline) doivent être prises par une délibération de cet organe et attestées par le procès-verbal de la séance.

2 - LES PROCÉDURES DE CONSULTATION

9. Lorsque les dispositions applicables prévoient qu'une décision est prise sur proposition, après avis ou consultation d'un autre organe (conseil d'administration, conseil des délégués des élèves, conseil de classe), il appartient à l'autorité compétente de respecter cette procédure et d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'organe ainsi désigné. Si celui-ci refuse de se prononcer, il convient de le consigner au procès-verbal de la séance afin que la procédure puisse être regardée comme régulière. Hormis les hypothèses où les dispositions applicables prévoient expressément que l'avis lie l'autorité compétente (on parle alors d'avis conforme), celle-ci demeure libre de suivre ou non les observations de l'organe consulté. Sa décision ne peut, toutefois, porter sur une question qui n'aurait pas été soumise à la consultation.

En dehors des hypothèses de consultation obligatoire, le chef d'établissement a toujours la faculté de soumettre une décision, pour avis, à tout conseil ou commission de l'établissement. Dans tous les cas, l'instance consultée doit disposer en temps utile de tous les éléments nécessaires à son appréciation.

À titre d'exemples de consultation obligatoire, on peut citer celle de la commission permanente pour toutes les questions relevant des domaines de l'article 2 du décret du 30 août 1985 (autonomie pédagogique et éducative) ou celle du conseil des délégués des élèves sur toute modification du règlement intérieur. De même, la consultation du conseil d'administration

est obligatoire par exemple, lorsque le maire de la commune d'implantation souhaite utiliser les locaux de l'établissement pour des activités se déroulant hors du temps scolaire.

3 - LA MOTIVATION DES ACTES

10. En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979, doivent être motivées les décisions individuelles (cf. n° 2) défavorables qui :

- restreignent l'exercice d'une liberté publique ou, d'une manière générale, constituent une mesure de police (cf. n° 14) ;
- infligent une sanction ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- refusent une autorisation.

Parmi les décisions susceptibles d'être prises au sein d'un EPLE, doivent donc notamment être motivées :

- les sanctions disciplinaires, mais non les simples mesures conservatoires telles que la suspension ou l'interdiction d'accès aux locaux (art. 9 du décret du 30 août 1985 modifié) (1) ;
- les décisions qui refusent l'inscription d'un élève dans un établissement.
- les décisions de refus ou de retrait d'admission en demi-pension ou en internat ;
- les décisions de refus de participation à l'exercice d'une activité, même pour des motifs non disciplinaires ;
- les décisions de suspension ou d'interdiction de diffusion d'une publication lycéenne, de refus d'une réunion, de refus ou de retrait d'autorisation opposé à une association lycéenne.

La motivation doit être écrite et comporter "l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision". Elle doit figurer dans la décision elle-même (art. 3 de la loi du 11 juillet 1979).

Les considérations de droit visent la référence aux textes applicables (lois, décrets ou arrêtés), mais leur omission est sans conséquence sur la légalité de la décision si ceux-ci sont correctement appliqués. Les considérations de fait doivent, dans toute la mesure du possible, énoncer les circonstances ou appréciations précises et propres à la situation individuelle de l'intéressé (1). Les formules trop stéréotypées ou trop générales ne sont

(1) TA, Versailles, 29 mars 1996, M. Rocaboy.

pas, en principe, considérées comme constituant une motivation suffisante (ainsi la seule indication : “n’a pas atteint le niveau” ne suffit pas en matière d’orientation d’élèves).

Les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 ne peuvent légalement intervenir qu’ “après que l’intéressé ait été mis à même de présenter des observations écrites”, “exception faite du cas où il est statué sur une demande présentée par l’intéressé lui-même” (art. 8 du décret du 28 novembre 1983). Ces dispositions visent notamment les décisions d’interdiction, d’exclusion, de sanction, de suspension, de retrait d’une autorisation ou d’un avantage.

En application de l’article 8 de la loi d’orientation du 10 juillet 1989 doivent également être motivées les décisions relatives à l’orientation, “si cette dernière n’est pas conforme à la demande de l’élève ou de sa famille”.

4 - LA PUBLICITÉ DES ACTES

Toute décision administrative doit faire l’objet d’une publicité sous forme d’une notification pour les décisions individuelles, ou d’une publication pour les décisions réglementaires.

11. Les décisions individuelles (cf. § 5) doivent, après leur signature, être notifiées à la ou aux personnes auxquelles elles s’appliquent. S’il s’agit d’une personne morale, la notification doit être faite au représentant légal de cette personne morale (ex. : son président, pour une association).

Une décision administrative individuelle ne peut valablement produire ses effets juridiques qu’à compter de la date de sa notification, c’est-à-dire celle de sa réception par l’intéressé. Entre la date de sa signature et celle de sa notification, elle ne peut donc recevoir d’application.

Cette notification peut être réalisée par la voie postale ou par la voie administrative (remise en mains propres à l’intéressé par un agent administratif).

L’intéressé dispose, en principe, d’un délai de deux mois à compter de la notification pour former un recours contentieux à l’encontre de la décision. Toutefois, ce délai ne peut lui être opposé qu’à deux conditions :

- la date de la notification doit figurer sur un document probant (accusé de réception postal ou procès-verbal administratif de remise de l’acte) ;
- la notification doit mentionner les voies et délais de recours (par exemple, recours devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois).

12. Les décisions de nature réglementaire et les instructions à caractère permanent du chef d’établissement (cf. § 2) doivent,

quant à elles, être rendues publiques pour pouvoir être valablement opposées à tous les intéressés.

Le procédé le plus simple de publicité est celui de l’affichage. Il est conseillé de le pratiquer systématiquement, même si le choix de l’édition d’un bulletin ou d’une brochure est également retenu. L’affichage doit être effectué sur un panneau réservé à cet effet, offrant une lecture commode durant un délai raisonnable et situé dans un lieu adéquat pour permettre l’information des intéressés. Le lieu peut être différent selon que les décisions affichées intéressent principalement les personnels de l’établissement, les élèves ou les parents d’élèves.

En principe, les actes réglementaires sont publiés par voie d’affichage mais ils peuvent également faire l’objet d’une insertion dans un recueil des actes de l’établissement dont l’existence doit être portée à la connaissance des membres de la communauté scolaire. Ils peuvent enfin faire l’objet d’une publication dans un bulletin propre à l’EPLE. Ce choix relève de la compétence du conseil d’administration chargé de délibérer “sur toute question ... ayant trait à l’information des membres de la communauté éducative” (art. 16-7°-a du décret du 30 août 1985 modifié).

Ces bulletins doivent respecter des règles de présentation, de périodicité et de diffusion. L’origine administrative du bulletin et son caractère officiel doivent apparaître de façon claire et évidente. Si le bulletin a également une vocation d’outil de communication, la partie consacrée à la publication de textes ou de décisions doit adopter une forme purement administrative et reproduire ces documents dans leur intégralité. La périodicité de parution doit être respectée, chaque exemplaire du bulletin étant numéroté et daté. La date qui y est mentionnée devra correspondre réellement à celle de sa diffusion. Enfin, le bulletin doit être mis à la disposition de tous les usagers concernés par les textes qu’il contient, soit par une distribution directe aux intéressés, soit, en permettant, de façon commode et facile, sa consultation dans les locaux de l’établissement.

III. LE CONTENU DE LA DÉCISION

Toute décision administrative doit prendre en compte, d’une part, l’application de règles de droit contenues dans un ou plusieurs textes et, d’autre part, l’appréciation de circonstances de fait propres à la situation du ou des intéressés.

1 - APPLICATION DES TEXTES

(1) CE, 23 octobre 1987, consorts Metrat ; CE, 10 mai 1996, Ville de Paris.

13. Le droit s'organise en une hiérarchie des normes qui implique que la norme de rang inférieur respecte les prescriptions de la ou des normes de rang supérieur (c'est le "principe de légalité").

Cette organisation pyramidale se décline dans l'ordre décroissant suivant :

- la Constitution de la République française du 4 octobre 1958 ;
- les accords internationaux, et notamment le droit communautaire ;
- les lois votées par le Parlement ;
- et les règlements, ces derniers comportant dans l'ordre hiérarchique décroissant : les décrets pris par le Président de la République ou par le Premier ministre, les arrêtés des ministres, ceux des autorités déconcentrées de l'État (préfet, recteur, inspecteur d'académie), les arrêtés et délibérations des collectivités territoriales.

Les décisions, tant réglementaires qu'individuelles (cf. § 2), prises au sein d'un EPLE doivent respecter l'ensemble de ces normes. Ainsi, une délibération d'un conseil d'administration ne pourra être contraire aux principes constitutionnels (ex : gratuité de l'enseignement public), ou aux dispositions d'un arrêté ministériel (précisant, par exemple, les durées horaires hebdomadaires d'enseignement dans une discipline).

De surcroît, ces normes doivent être comprises, voire interprétées à la lumière d'une mise en perspective les unes par rapport aux autres tenant compte, selon leur nature juridique respective, du principe hiérarchique. Ainsi, si un décret soulève une difficulté d'interprétation, celle-ci doit être levée dans un sens conforme aux dispositions législatives existantes, de valeur juridique supérieure.

Les circulaires, instructions et notes de service occupent une place particulière. Elles ont pour objet :

- soit de commenter, à l'aide d'explications, d'illustrations ou d'exemples, la mise en oeuvre de la législation ou de la réglementation applicables et d'indiquer comment les services doivent procéder (précautions à prendre, contrôles à exercer, délais à observer, etc.) ;
- soit de donner, sur le fond, des indications, instructions ou directives, aux services chargés d'appliquer un texte lorsque ceux-ci disposent d'une liberté d'appréciation, étant entendu que ces services doivent demeurer libres, après examen de chaque cas individuel, de déroger à la ligne fixée par la directive soit pour des motifs d'intérêt général, soit pour des motifs tirés de la particularité d'un dossier.

En principe, les circulaires, instructions et notes de service ne doivent contenir aucune disposition à caractère normatif. Elles ne peuvent donc pas, légalement, créer des droits ou des obligations non prévus par les dispositions législatives et réglementaires existantes. S'agissant des décisions prises au sein des EPLE, l'autorité qui prend la décision doit, bien

entendu, prendre en compte les explications ou recommandations contenues dans une circulaire. Mais elle ne saurait fonder sa décision, c'est-à-dire la motiver en droit, par référence à ces indications.

2 - APPRÉCIATION DES FAITS

14. Les faits sur lesquels l'autorité administrative doit se fonder sont ceux prévalant à la date de sa décision. Les événements postérieurs resteront sans effet sur la légalité de la décision, celle-ci s'appréciant à la date à laquelle elle a été prise.

En revanche, l'autorité administrative doit tenir compte de la situation de fait prévalant à cette date. L'ignorance, même légitime, de certains éléments étant susceptible de constituer une erreur de fait, il peut être nécessaire de diligenter des mesures d'instruction ou d'enquête, préalablement à la prise de décision.

Le pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité administrative pour arrêter une décision, en présence d'une situation de fait donnée, est déterminée par les textes applicables. Il s'analyse selon une échelle qui va, dans l'ordre croissant, de la "compétence liée" au "pouvoir discrétionnaire" en passant par une série d'hypothèses où le pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative est plus ou moins encadré par les textes applicables. L'autorité administrative est dans une situation de compétence liée quand aucune possibilité de choix ne lui est offerte à l'égard de la décision qu'elle doit prendre. Le pouvoir discrétionnaire correspond au pouvoir de choisir entre plusieurs décisions ou comportements, tous conformes à la légalité ; il ne s'agit en aucun cas d'arbitraire, mais de la faculté d'apprécier l'opportunité d'une décision en l'adaptant au mieux à la situation.

Il appartient à l'autorité administrative de respecter le pouvoir d'appréciation que les textes lui confèrent. Ainsi, l'autorité administrative qui témoigne, dans la rédaction de sa décision, avoir méconnu l'étendue de sa compétence ou le degré de son pouvoir d'appréciation, en indiquant, par exemple, à l'intéressé que les textes en vigueur lui interdisaient de faire droit à sa demande, alors que tel n'était pas le cas, commet une erreur de droit.

Si l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation, il lui appartient de procéder à un examen particulier de la situation de fait de l'intéressé pour prendre sa décision. La rédaction de celle-ci doit en témoigner.

On parle de "mesures de police" pour les décisions individuelles ou réglementaires dont le but est d'assurer la préservation ou le rétablissement de l'ordre public. Ces mesures de police limitent généralement les conditions d'exercice d'une liberté publique (ex. : suspension ou interdiction de diffusion d'une publication lycéenne, refus d'autorisation d'une réunion, refus ou retrait

d'autorisation opposée à un association lycéenne). Aussi leur légalité est-elle étroitement subordonnée aux nécessités qu'imposent la préservation ou le rétablissement de l'ordre public. Une telle mesure n'est légale que si elle est strictement adaptée et proportionnée aux risques de troubles à l'ordre public qu'elle est censée prévenir.

3 - CHOIX DES MOTIFS DE LA DÉCISION

15. La légalité d'une décision s'apprécie, en principe, exclusivement au regard des motifs retenus par l'administration. Il importe donc de veiller particulièrement au choix de ces motifs et à leur rédaction lorsque la décision doit comporter une motivation expresse.

En effet, le juge administratif qui constate l'illégalité du ou des motifs d'une décision ne peut procéder, sauf hypothèse de compétence liée (cf. § 14), à une substitution de motifs quand bien même l'administration ferait valoir, *a posteriori*, que d'autres motifs que ceux qu'elle avait initialement retenus auraient pu légalement justifier sa décision.

Si plusieurs motifs fondent la décision, le caractère erroné, en droit ou en fait, d'un seul d'entre eux suffit, en principe, au juge pour prononcer son annulation, sauf si l'administration le convainc qu'elle aurait pris la même décision en se fondant exclusivement sur les autres motifs non erronés de la décision.

4 - ENTRÉE EN APPLICATION

16. Une décision administrative doit fixer la date de son entrée en application, immédiate ou différée (par exemple la prochaine rentrée scolaire).

Toute décision administrative peut être abrogée pour l'avenir. Cette abrogation ne peut être rétroactive.

Cependant une décision administrative peut être annulée rétroactivement par une autre décision administrative. Cette dernière doit être prise dans les délais du recours contentieux. Passé ce délai, et même si elle est illégale, la décision initiale acquiert un caractère définitif.

IV. LE RÉGIME SPÉCIFIQUE DES ACTES ADMINISTRATIFS DES EPLE

Comme toutes les décisions administratives, celles qui sont prises au sein d'un EPLE, par le conseil d'administration ou le chef d'établissement, doivent respecter l'ensemble des règles

juridiques présentées plus haut (compétence, procédure, motivation, contenu).

Cependant, pour que les décisions des EPLE soient juridiquement "exécutoires" (c'est-à-dire pour qu'elles puissent être exécutées, ou mises en œuvre), elles doivent satisfaire, également, à d'autres conditions.

1 - LES CONDITIONS DU CARACTÈRE EXÉCUTOIRE DES ACTES DES EPLE

17. Une fois prises par le conseil d'administration ou le chef d'établissement, les décisions doivent, pour devenir exécutoires :

- être transmises à une ou trois autorités administratives ;
- n'avoir donné lieu à aucune réaction de la part de la ou des autorités de contrôle à l'issue d'un certain délai ;
- faire l'objet d'une publicité, publication ou notification (cf. § 11 et 12).

2 - LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE

18. Les autorités administratives effectuant le contrôle des actes des EPLE sont :

- l'autorité académique (l'inspecteur d'académie pour les collèges, le recteur pour les lycées et les établissements d'éducation spéciale) ;
- la collectivité de rattachement (le département pour les collèges, la région pour les lycées et les établissements d'éducation spéciale) ;
- le représentant de l'État (le préfet du département pour les collèges, le préfet de région pour les lycées et les établissements d'éducation spéciale).

Chaque autorité de contrôle est tenue d'adresser, à l'EPLE, un accusé de réception de l'acte transmis. À l'expiration d'un délai incompressible de quinze jours (trente pour les actes budgétaires) qui court à compter de la date du dernier accusé de réception, l'acte transmis devient "exécutoire" -sauf réaction contraire de l'une des autorités de contrôle- et après avoir reçu la publicité appropriée.

3 - LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE DÉCISIONS DES EPLE

19. Les actes des EPLE sont classés en quatre catégories :

- les décisions budgétaires ;
- les décisions relatives à l'action éducatrice ;
- celles portant sur les marchés et conventions ;
- les autres décisions.

Les règles de transmission diffèrent selon la catégorie dont relève un acte et selon son auteur. Il est à noter que les déci-

sions du conseil de discipline et les décisions prises en matière d'orientation relèvent d'une procédure qui leur est propre (cf. fiche 30, p. 243 et fiche 33, p. 261).

a) Les actes budgétaires

20. Le régime juridique du contrôle des actes budgétaires, étant très spécifique, est développé dans le chapitre consacré au "Budget de l'EPL" (cf. fiche 11, p. 75).

b) Les actes relatifs à l'action éducatrice

21. Entrent principalement dans cette catégorie les délibérations du conseil d'administration relatives aux principes de mise en oeuvre de l'autonomie pédagogique et éducative dont disposent les établissements dans les domaines définis à l'article 2 du décret du 30 août 1985 modifié. Sans prétendre en donner une liste exhaustive, on peut indiquer que sont notamment concernées les décisions relatives à l'organisation de l'établissement en classes, à l'emploi des dotations en heures d'enseignement, à l'organisation du temps scolaire, à la préparation de l'orientation, à la définition d'actions de formation complémentaire et continue, au choix de sujets d'études spécifiques et d'activités facultatives. Sont également concernées les orientations relatives à la conduite du dialogue avec les parents d'élèves et à leur participation à la vie scolaire, ainsi que l'adoption et la modification du règlement intérieur de l'établissement.

Ces actes relatifs à l'action éducatrice ne sont transmis qu'à la seule autorité académique (inspecteur d'académie ou recteur).

L'autorité académique, dans le délai de quinze jours suivant la réception de l'acte, peut prononcer son annulation lorsque la décision est contraire aux lois et règlements ou de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public de l'enseignement. Elle opère donc un contrôle de régularité juridique et d'opportunité administrative.

Ces décisions ne deviennent exécutoires que quinze jours après la date de l'accusé de réception délivré par l'autorité académique - en cas d'absence de réaction de celle-ci - et après que la publicité en ait été assurée (publication dans la plupart des cas).

22. Les actes du chef d'établissement, autres que les simples mesures d'exécution des décisions relevant de la compétence du conseil d'administration, sont soumis à l'obligation de transmission à l'autorité académique. Comme pour les délibérations du conseil d'administration, l'autorité académique peut en prononcer l'annulation dans un délai de quinze jours suivant leur réception.

c) Les marchés et conventions

La procédure de passation des marchés et conventions s'effectue en deux temps, chacun donnant lieu à la transmission

d'un acte administratif.

23. La première étape est constituée par la délibération du conseil d'administration qui autorise le chef d'établissement à signer, au nom de l'établissement, un marché ou une convention, ou encore l'adhésion à un groupement d'établissements ou à un groupement d'intérêt public (art. 16-6°-c du décret du 30 août 1985). Cette autorisation, explicite et préalable, est une condition impérative de la légalité de la convention signée par le chef d'établissement. Une simple information donnée au conseil d'administration ou l'absence de réaction de ce dernier n'élimine pas le vice substantiel d'absence de vote.

La délibération du conseil d'administration (accompagnée du projet de convention) est transmise aux trois autorités de contrôle, lesquelles en accusent réception.

L'autorité académique et la collectivité de rattachement peuvent, dans le délai de quinze jours suivant la réception, demander une seconde délibération, empêchant de ce fait la première de devenir exécutoire. Cette seconde délibération doit également faire l'objet d'une triple transmission et ne peut devenir exécutoire que dans les mêmes conditions de délai.

Le représentant de l'État (le préfet) dispose, quant à lui, d'un délai de deux mois pour déférer, le cas échéant, la délibération au juge administratif si celle-ci lui semble contraire à la légalité. Il en informe le chef d'établissement. Un tel déferé n'affecte pas le caractère exécutoire de la délibération acquis à l'issue du délai de quinze jours, caractère qui sera conservé jusqu'à une éventuelle annulation de la délibération par le juge administratif.

Quelle que soit la réaction du représentant de l'État, et sans attendre l'expiration de ce délai de deux mois, la délibération doit faire l'objet d'une publicité (cf. § 11 et 12).

24. La seconde étape consiste en la signature de la convention par le chef d'établissement. Celle-ci ne peut intervenir que lorsque la délibération du conseil d'administration est devenue exécutoire, c'est-à-dire quinze jours après la dernière date d'accusé de réception.

L'autorité académique et la collectivité de rattachement peuvent former un recours en annulation devant le juge administratif contre cet acte, et, le cas échéant, l'assortir d'une demande de "sursis à exécution". Le juge accordera le sursis à exécution dès lors que l'un des motifs invoqués à l'appui de la demande d'annulation lui paraîtra convaincant. Ce sursis empêche l'acte d'acquiescer tout caractère exécutoire jusqu'à ce que le juge se prononce sur le recours en annulation.

Autrement dit, lorsqu'un sursis à exécution est ordonné par le juge administratif, la convention ne peut se mettre en oeuvre.

Le représentant de l'État dispose, comme à l'égard des délibérations du conseil d'administration, d'un délai de deux mois pour déférer cet acte du chef d'établissement au juge administratif.

Là encore, ce déferé n'affecte pas le caractère exécutoire de l'acte (cf. § 17) qui doit également faire l'objet d'une publicité.

d) Les autres actes

25. Les "autres actes" se définissent par défaut. Entrent dans cette catégorie tous les actes qui ne sont pas relatifs à l'action éducatrice, ni à des marchés ou conventions, ni à des actes budgétaires. Néanmoins, on peut constater qu'ils se rapportent au fonctionnement de l'établissement pris dans un sens large.

Ces actes relèvent soit de la compétence du conseil d'administration (ex : les questions relatives à l'hygiène, à la santé ou à la sécurité, l'acceptation des dons et legs, l'autorisation d'intenter une action en justice), soit de la compétence du chef d'établissement (ex : les sanctions disciplinaires jusqu'à l'exclusion de moins de huit jours, la délégation de signature à l'adjoint, l'admission à la table commune).

Les délibérations du conseil d'administration intervenues au titre de la catégorie "autres actes" connaissent le même régime de contrôle que les marchés et conventions. Ils sont soumis à l'obligation de la triple transmission. L'autorité académique et la collectivité de rattachement peuvent demander une seconde délibération dans un délai de quinze jours suivant la réception et les mêmes règles s'appliquent : première délibération non exécutoire, seconde délibération soumise à transmission (cf. § 23). Le représentant de l'État peut saisir le juge administratif dans un délai de deux mois (cf. § 23).

En revanche, les actes du chef d'établissement relevant de cette dernière catégorie bénéficient d'un régime très spécifique puisqu'ils ne sont soumis à aucune obligation de transmission. Ils sont donc exécutoires dès leur publication ou notification. Néanmoins, ils restent soumis au contrôle de droit commun du juge administratif. Ils peuvent ainsi être déferés à celui-ci soit par le représentant de l'État dans un délai de deux mois suivant leur publication ou notification, soit par la ou les personnes ayant un intérêt à leur annulation dans le même délai.

4 - LE RÔLE DU CHEF D'ÉTABLISSEMENT À L'ÉGARD DE LA TRANSMISSION DES ACTES

26. Le chef d'établissement doit transmettre les actes de l'établissement aux autorités concernées : autorité académique, collectivité de rattachement et représentant de l'État, ou, s'il y a lieu, à la seule autorité académique. Cette transmission doit être opérée le plus rapidement possible et, dans le cas d'une triple transmission, d'une manière simultanée puisque le caractère exécutoire des actes en dépend.

Lorsque le chef d'établissement estime qu'une délibération du

conseil d'administration peut être contraire aux lois et règlements ou porter atteinte au bon fonctionnement de l'établissement, il est tenu, en qualité de représentant de l'État dans l'établissement, d'accompagner la transmission de cette décision d'un avis en ce sens.

Enfin, lorsqu'une délibération du conseil d'administration fait l'objet d'une annulation par l'autorité académique (action éducatrice) ou d'une demande de seconde délibération par l'autorité académique ou la collectivité de rattachement (conventions et autres actes), le chef d'établissement doit en informer le conseil d'administration, ou susciter la seconde délibération, le plus rapidement possible.

Il en va de même lorsque le représentant de l'État (le préfet) l'informe de son intention de déferer une délibération au juge administratif. Le conseil d'administration doit avoir la possibilité de réformer un acte illégal qu'il aurait pu prendre avant que le recours ne soit effectif, ou que le juge ne se prononce.

5 - SYNTHÈSE

27. Face à une décision à prendre, il convient de se demander :

- qui est compétent (chef d'établissement, conseil d'administration, conseil de discipline, autre autorité administrative) ;
- quelle est la procédure à suivre (autre organe à consulter préalablement : commission permanente, conseil des délégués des élèves, conseil de classe).

Pour répondre à ces deux questions, il est nécessaire de se référer systématiquement aux textes.

Ensuite, lorsque la décision est prise, il faut la rendre exécutoire, ce qui implique les phases suivantes :

- identifier la catégorie dont relève la décision en cause (action éducatrice, conventions, actes budgétaires, autres actes) ;
- opérer la ou les transmissions correspondantes (ou ne pas transmettre pour les actes du chef d'établissement qui ne concernent ni l'action éducatrice, ni les conventions ou contrats, ni le budget) ;
- constater l'absence de réaction de la ou des autorités de contrôle à l'expiration du délai ;
- opérer la publicité de la décision.

6 - PRÉSENTATION MATÉRIELLE DES ACTES DES EPLE

28. Si une décision administrative peut prendre différentes formes (cf. § 2), une présentation normalisée des actes administratifs des EPLE soumis à transmission est, le plus souvent, demandée par l'autorité académique, soit seule, soit conjointement.

tement avec l'une ou les deux autres autorités de contrôle.

Il est conseillé aux chefs d'établissement de suivre ces recommandations matérielles qui ont d'ailleurs pour objet de leur donner un schéma rappelant les différentes mentions à porter sur l'acte, telles que le délai de convocation de conseil d'administration, le quorum, les textes appliqués (les visas), etc. Il peut également être conseillé de numéroter les différents actes transmis dans le seul but de permettre une exacte identification de chacun d'eux.

Textes de référence

- Code de l'éducation - art. L.421-2 à L. 421-4.
- Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État - art. 15-9 (RLR 501-0).
- Décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux EPLE - art. 8 modifié par l'article 4 du décret n° 2000-620 du 5 juillet 2000 (RLR 520-0).
- Circulaire du 27 décembre 1985 relative à la mise en œuvre du transfert de compétences (RLR 521-1).
- Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs (RLR 160-3).
- Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers - art. 8 (RLR 160-3).