

FICHE 19

LE CONTENTIEUX DE L'ÉTABLISSEMENT

I.	LE CONTENTIEUX DE L'ANNULATION DES ACTES _____	168
	1 - Les actes liés à l'action éducatrice	
	2 - Les actes liés au fonctionnement des établissements	
II.	LE PLEIN CONTENTIEUX _____	170
	1 - Le contentieux des élections	
	2 - Le contentieux des marchés et des contrats	
	3 - Le contentieux de la responsabilité	
III.	LA REPRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT EN JUSTICE _____	171
	1 - Le rôle du chef d'établissement	
	2 - Le rôle du conseil d'administration	
IV.	LES ACTIONS INTENTÉES PAR LE CHEF D'ÉTABLISSEMENT _____	172
	1 - Au nom de l'État	
	2 - Au nom de l'établissement	

Le contentieux constitue l'étape ultime des différends opposant, devant les juridictions, une administration aux personnes physiques ou morales concernées par ses décisions et son fonctionnement.

La loi du 22 juillet 1983 ayant érigé les lycées et les collèges en établissements publics locaux d'enseignement, ces derniers sont par voie de conséquence dotés de l'autonomie juridique et de la personnalité morale.

Sujets de droits, ils sont donc susceptibles d'avoir à répondre de leurs actes et de leurs activités devant les juridictions. À ce titre, ils sont amenés à plaider en défense ou à prendre l'initiative d'une action en justice lorsque l'établissement a été lésé dans ses droits.

Les établissements d'enseignement sont également chargés d'assurer une mission de l'État, qui conserve à l'égard des usagers et surtout des agents des compétences et des responsabilités qui lui sont propres et dont il a seul à répondre.

Par ailleurs, les immeubles dans lesquels fonctionnent les EPLE sont à la charge des collectivités locales qui assument toutes les obligations et les contentieux qui en découlent.

Le contentieux des établissements sera donc replacé dans le contentieux général de l'Éducation nationale, afin que ses limites soient clairement posées. Il appartient en effet au chef d'établissement, qui est également le représentant de l'État au sein de l'établissement, de connaître ses compétences afin d'aiguiller le cas échéant les requêtes vers la collectivité ou les personnes concernées de manière en particulier à éviter que des décisions ne soient rendues par défaut ou que des actions soient forcloes.

I. LE CONTENTIEUX DE L'ANNULATION DES ACTES

1. Le statut d'établissement public local d'enseignement habilite les responsables des collèges et des lycées à prendre des décisions unilatérales qui s'imposent aux personnes qu'elles concernent et ces dernières sont tenues de les respecter aussi longtemps que le juge ne les a pas annulées.

Parmi ces décisions on distingue :

- celles relatives au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice,
- celles qui concernent le fonctionnement de l'établissement.

Ces deux catégories de décisions correspondent au partage des compétences entre l'État, qui demeure responsable du service public de l'éducation et les collectivités locales, qui ont en charge le fonctionnement matériel des établissements, dans le respect de l'autonomie dont ces derniers disposent.

1 - LES ACTES LIÉS À L'ACTION ÉDUCATRICE

2. Dans ce domaine, le contrôle exercé par l'État demeure, en droit, très fort.

Les actes pris par le chef d'établissement et le conseil d'administration dans le domaine de l'éducation peuvent être annulés par le recteur lorsqu'ils sont contraires aux lois et règlements ou de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public de l'enseignement.

Par ailleurs, un recours administratif est aménagé auprès de l'autorité académique qui joue alors le rôle d'une instance d'appel pour les décisions les plus lourdes de conséquences pour les usagers ; c'est ainsi que les décisions d'orientation prises par le chef d'établissement peuvent être contestées devant l'inspecteur d'académie (art. 12 du décret n° 90-484 du 12 juin 1990). De même, les sanctions d'exclusion supérieure à 8 jours prononcées par le conseil de discipline de l'établissement ou par le conseil de discipline départemental peuvent être déférées au recteur d'académie, en application de l'article 31-1 du décret du 30 août 1985 modifié. Dans ces deux cas, les décisions prises en appel par le recteur se substituent aux décisions initiales et peuvent seules être déférées devant le juge administratif.

En conséquence, le contentieux né de ces décisions unilatérales relève des recteurs d'académies qui sont compétents pour "présenter les mémoires en défense aux recours introduits à l'occasion des litiges relatifs aux décisions prises, soit par eux-mêmes, soit par les personnes placées sous leur autorité dans l'exercice des missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice, ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent" (décret n°87-787 du 23

septembre 1987).

Dans ces conditions, les contentieux relevant directement des établissements sont peu nombreux et concernent les décisions qui échappent au contrôle exercé par l'autorité académique et qui, en outre, ne revêtent pas le caractère de mesures d'ordre intérieur, c'est-à-dire de décisions touchant à l'organisation des services ou qui aménagent les conditions d'exercice des droits des usagers, notamment sans y porter atteinte. Or, tel est le cas de la majorité des décisions relatives à l'organisation pédagogique des établissements (art. 2 du décret du 30 août 1985).

Les décisions susceptibles de faire le plus couramment l'objet d'un recours contentieux mettant en cause l'établissement sont liées au règlement intérieur de l'établissement, dans la mesure où il fixe les conditions d'exercice des droits des usagers ; tel est le cas de dispositions relatives au port de signes religieux dans l'enceinte d'un collège (1).

Sont également concernées les sanctions prises par le chef d'établissement seul à l'égard des élèves (2) ou à l'égard des personnels de l'établissement, et les mesures touchant aux conditions d'hébergement des élèves, et aux éventuels frais annexes mis à la charge des familles (3).

Le contentieux des actes pris dans le domaine de l'action éducatrice relève du juge administratif. Le juge judiciaire pourrait cependant être saisi si la décision constitue une voie de fait ; tel serait le cas si la décision en cause a gravement porté atteinte à une liberté fondamentale et est "manifestement insusceptible d'être rattachée à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration". Le juge peut être alors saisi en urgence par la voie du référé afin de faire cesser les troubles ainsi créés par l'administration (4). Les chefs d'établissement bénéficient de l'assistance des services juridiques de l'État, et de celle des avocats qu'ils désignent pour assurer leur représentation devant les juridictions saisies.

2 - LE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS

3. Le contentieux propre au fonctionnement de l'établissement

concerne les personnels de l'établissement et les relations avec les prestataires.

Le chef d'établissement n'est pas directement impliqué dans le contentieux des personnels. En effet lorsque celui-ci a reçu délégation de signature pour prendre des décisions relatives aux congés de maladie ou aux autorisations d'absence des fonctionnaires de l'État, il agit au nom de l'État, et dès lors il revient au recteur qui représente l'État devant les juridictions administratives de défendre ces décisions.

Il en va de même des décisions concernant les agents recrutés pour les besoins de formation continue et rémunérés sur les fonds résultant de l'exécution des conventions passées à cette fin. Ce contentieux éventuel relève des juridictions administratives ; tous ces agents, quels que soit leur emploi, étant des agents de droit public (5).

Si un chef d'établissement, dont les décisions seraient contestées devant le juge administratif omettait d'en rendre compte au recteur et défendait lui-même ce contentieux il s'exposerait, en cas d'annulation, à voir les frais d'avocat mis définitivement à la charge de l'établissement (6). En effet, l'autonomie juridique conférée aux établissements ne permet pas à l'État de se substituer à eux pour de tels paiements, sauf sous la forme d'une éventuelle subvention *ad hoc*.

C'est en revanche aux établissements de répondre de toutes les décisions prises à l'égard des agents qu'ils recrutent. Il en va notamment ainsi des agents recrutés sur des contrats emploi-solidarité ou des contrats d'aide-éducateur, sauf à préciser que ces agents relèvent, du fait de la loi, des dispositions du Code du travail. Ce sont donc des agents de droit privé, dont les litiges ressortissent des conseils de prud'hommes (cf. fiche 14 : Les salariés de droit privé des EPLE, p. 111).

4. Les différends relatifs aux marchés ne peuvent en principe donner lieu qu'à l'octroi d'indemnités. Cependant le juge administratif peut être conduit à annuler la décision d'engagement de passer un marché qui est considérée comme un acte détachable du contrat lui-même, que ce dernier soit de droit public ou privé (1).

Dans l'état du droit en vigueur, l'annulation de la décision de passer un contrat fait obligation à l'administration de prendre

(1) CE, 2 novembre 1992, M. et Mme Kerouaa, et CE, 22 mars 1996, Mmes Paris et Roignot, à propos des élèves majeurs.

(2) TA, Chalons-en-Champagne, 23 septembre 1996, Mlle Nacirin.

(3) TA, Paris, 28 décembre 1994, M. Tahej, à propos de la décision d'un proviseur mettant à la charge des parents d'élèves une somme de 80 F pour frais de photocopie.

(4) TGI, Nevers, 27 octobre 1995, M. et Mme Mahmood, à propos de la décision d'un proviseur plaçant deux élèves en permanence tant qu'elles n'accepteraient pas de se présenter en cours sans leur foulard ; le juge a en l'espèce rejeté la requête dans la mesure où, entre-temps le proviseur avait diligemment une action disciplinaire, c'est-à-dire avait usé de pouvoirs qui lui sont impartis par la réglementation.

(5) TC, 7 octobre 1996, préfet des Côtes d'Armor.

(6) TA, Strasbourg, 13 mai 1997, Mme Bildstein, à propos d'une mise en congé de maladie d'office par un principal d'un professeur d'histoire décidée pour "couvrir" une précédente décision lui interdisant l'accès à l'établissement dans l'attente de l'avis du comité médical. Ces deux décisions étant annulées, le tribunal a condamné le collège à verser une somme de 9 000 F au titre des frais en cause, dont ledit collège ne pourrait être déchargé qu'à la faveur d'une procédure d'appel, elle-même génératrice de nouveaux frais.

les mesures propres à mettre fin à cet engagement.

II. LE PLEIN CONTENTIEUX

À la différence du contentieux de l'excès de pouvoir qui ne permet au juge que d'annuler un acte, le juge, dans le cadre d'un recours de plein contentieux, a de larges pouvoirs puisqu'il peut substituer sa décision à celle de l'administration, fixer les obligations des parties ou condamner l'administration à verser des indemnités.

1 - LE CONTENTIEUX DES ÉLECTIONS

5. Ce contentieux entre dans le premier cas de figure, le juge pouvant, après rectification des résultats, déclarer un candidat élu.

S'agissant des EPLE, les contestations sur la validité des élections au conseil d'administration sont portées dans un délai de cinq jours à compter de la proclamation des résultats devant le recteur d'académie, en application de l'article 21 du décret du 30 août 1995, de sorte qu'il incombe au seul recteur de défendre au contentieux.

Un établissement ne serait concerné en propre que par des recours portant sur les élections à la commission permanente, aux conseils de classes et aux instances créés par l'établissement. Aucun cas n'a à ce jour été signalé.

2 - LE CONTENTIEUX DES MARCHÉS ET DES CONTRATS

6. Lorsqu'une partie à un contrat (autre qu'un contrat de travail) ne respecte pas les engagements ou stipulations en résultant, elle peut saisir le juge du contrat.

Ce juge est administratif, si le contrat est de droit public soit pour avoir été passé dans les règles prévues par le Code des marchés publics, soit parce qu'il fait participer le co-contractant à l'exécution d'une des missions de l'établissement ou comporte des clauses dites "exorbitantes du droit commun",

c'est-à-dire des clauses que l'on ne rencontre pas dans les contrats passés entre personnes privées, comme la clause autorisant l'administration à résilier unilatéralement le contrat.

À ce titre, sont des contrats de droit public les contrats passés en vue de l'installation de distributeurs de boissons dans un établissement d'enseignement, dès lors qu'ils comportent occupation du domaine public (2).

Dans les autres cas, s'agissant notamment des contrats de fournitures, d'achat ou de location de matériels de reproduction..., les contrats seront regardés comme de droit privé et les litiges éventuels relèveront des tribunaux judiciaires (3).

3 - LE CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITÉ

7. Les établissements enfin peuvent être conduits à réparer les préjudices causés par les décisions illégales qu'ils ont pu prendre ou les dommages causés par des dysfonctionnements matériels du service. Ils engagent alors leur responsabilité extra-contractuelle.

Toutefois, les cas susceptibles de se présenter sont très peu nombreux.

- Les collectivités locales sont responsables des préjudices causés par les immeubles scolaires ou les biens immeubles en général.
- Si le chef d'établissement est chargé d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans l'établissement, c'est en qualité de représentant de l'État. Les fautes commises dans l'exercice de cette mission n'engagent donc que la responsabilité de l'État (4).
- La plupart des dommages causés par les agents des établissements, notamment en cas de faute dans la surveillance des élèves qui leur sont confiées, engagent la responsabilité de l'État sur le fondement de l'article L. 911-4 du Code de l'éducation (qui codifie l'art. 2 de la loi du 5 avril 1937) ou du régime des accidents de travail pour les élèves travaillant sur machine ou en atelier.

Seuls des préjudices ayant leur cause dans de menus problèmes

(1) Il en est ainsi de la délibération par laquelle un conseil d'administration avait autorisé un proviseur à passer une convention d'affichage publicitaire, annulée au motif que les panneaux prévus étant en emprise sur l'immeuble, l'accord préalable du propriétaire, c'est-à-dire de la région, était préalablement requis (TA Bordeaux, 8 octobre 1992, Mme Fournier-Sicre). Là encore, compte tenu du fait que les établissements d'enseignement sont "dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière", le Conseil d'État a considéré que l'État, représenté par le ministre chargé de l'Éducation, n'avait ni intérêt ni qualité pour faire appel d'un jugement rendu dans une matière qui n'a pas trait au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice (CE, 12 octobre 1992, MEN c/MM. Personnaz et Vigneron).

(2) TA, Paris, 30 mai 1995, Société Distrial Service Automatique.

(3) CA, Paris, 21 novembre 1989, Société anonyme OCE - France, à propos d'un contrat de maintenance d'un photocopieur.

(4) CAA, Nancy, 30 juin 1994, Département de Meurthe et Moselle, décision condamnant l'État à rembourser au département les dépenses résultant des réparations nécessitées par une fuite d'eau massive pendant les vacances d'été ayant gravement endommagé un collège, le chef d'établissement n'ayant pas prévenu le propriétaire des locaux qu'aucun service de garde n'était organisé pendant cette période.

matériels seraient de nature à engager la responsabilité de l'établissement lui-même, à la suite d'une négligence commise par un agent d'entretien, qui, fût-il agent de l'État, agit alors pour le compte de l'établissement (1).

Par ailleurs, un dommage causé par les biens propres de l'établissement engagerait sa seule responsabilité. Il résulte en effet des articles L. 421-4 et L. 421-18 du Code de l'éducation (qui codifient les articles 14 et 15 de la loi du 20 juillet 1992) que les établissements publics locaux d'enseignement sont propriétaires des biens mobiliers mis à leur disposition ou acquis sur des crédits qui leur ont été affectés, dès lors que la collectivité territoriale de rattachement ne leur a pas notifié sa décision d'en conserver la propriété.

III. LA REPRÉSENTATION DE L'ÉTABLISSEMENT EN JUSTICE

1 - LE RÔLE DU CHEF D'ÉTABLISSEMENT

8. Le chef d'établissement "représente l'établissement en justice" en sa qualité d'organe exécutif de l'établissement (art. 8-1 du décret du 30 août 1985). Il a ainsi qualité pour agir devant toutes les juridictions, au nom de l'établissement.

Il doit obligatoirement faire appel à un avocat sauf devant les conseils de prud'hommes et les juridictions administratives dans trois cas :

- en défense en première instance,
- en première instance, lorsqu'il s'agit d'un litige d'ordre individuel,
- en appel d'un jugement rendu sur un recours en annulation.

À noter que le juge ne peut rejeter une requête au motif qu'elle aurait dû être présentée par un avocat qu'après avoir invité l'établissement à régulariser la procédure. Les honoraires d'avocat sont avancés par l'établissement et leur remboursement par la partie adverse peut être demandé devant le juge. À l'inverse le juge peut condamner l'établissement qui perd au contentieux à rembourser au requérant tout ou partie des frais qu'il a exposés.

Devant les juridictions administratives, tout requérant doit, aux termes de l'article L. 411-1 du Code de justice administrative, payer un droit de timbre actuellement fixé à 100 F.

Il appartient aussi au chef d'établissement de procéder avec diligence à l'exécution des décisions de justice, soit qu'elles annulent ou réforment une décision de l'établissement, soit qu'elles prévoient des mesures d'exécution, soit enfin qu'elles mettent à la charge de l'établissement le paiement des dommages-intérêts.

Sur ce dernier point, il est précisé que la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 modifiée relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements, par les personnes morales de droit public, prévoit que "lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. À défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office" (2). Ces dispositions sont reproduites à l'article L. 911-9 du Code de justice administrative.

2 - LE RÔLE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

9. Le conseil d'administration, en qualité d'organe délibératif de l'établissement, "autorise (...) les actions à intenter ou à défendre en justice", sur le rapport du chef d'établissement.

Le chef d'établissement, qui ne peut donc agir devant les juridictions sans autorisation préalable de son conseil d'administration, doit tenir celui-ci informé de toutes les actions intentées contre l'établissement et obtenir un mandat pour toutes les actions qu'il juge nécessaire d'engager au nom de l'établissement. Par action il faut entendre les mémoires et actes afférents à la procédure devant une juridiction. Dès lors, si un établissement perd en première instance, le chef d'établissement devra, avant d'interjeter appel, solliciter l'autorisation du conseil d'administration.

Toutefois en raison des délais requis pour répondre à une juridiction ou pour la saisir, le chef d'établissement peut demander l'autorisation après avoir accompli certains actes de procédure, tels que le dépôt d'un mémoire en défense ou d'un recours introductif. Il peut, de manière plus générale, accomplir, sans autorisation préalable et sous réserve de régularisation, tous les actes destinés à éviter des forclusions ou des prescriptions.

(1) TA, Strasbourg, 10 mai 1994, M. de Tommasi. Ainsi le dommage causé à un élève par une latte d'un banc mal entretenu et qui en se détachant l'a blessé est-il mis à la charge du département propriétaire auquel incombe le bon entretien des biens mis disposition de l'établissement

(2) TA, Versailles, 6 novembre 1998, département des Yvelines.

IV. LES ACTIONS INTENTÉES PAR LE CHEF D'ÉTABLISSEMENT

10. Si, dans la plupart des cas, l'établissement est en position de défendeur au contentieux, il peut arriver, notamment en matière pénale, qu'il ait à engager des actions, soit pour faire réprimer des délits ou des crimes, soit pour préserver les intérêts de l'établissement lui-même.

1 - AUNOM DE L'ÉTAT

11. Le chef d'établissement en qualité de représentant de l'État engage les actions disciplinaires et intente les poursuites devant les juridictions compétentes.

Le pouvoir disciplinaire du chef d'établissement porte, en première instance, sur les élèves et, en totalité, sur les personnels recrutés par l'établissement. Si les fautes qu'il a pu constater sont susceptibles de faire l'objet d'une qualification pénale, le chef d'établissement peut en conséquence porter plainte contre leur auteur, soit en signalant les faits au commissariat de police, soit directement auprès du procureur de la République. Agissant au nom de l'État, il n'a pas à solliciter dans ce cadre l'autorisation du conseil d'administration.

Si un agent de l'État a été de ce fait victime d'un dommage corporel ou d'une atteinte à ses biens, le chef d'établissement doit en référer au recteur d'académie, qui met en œuvre la protection juridique des fonctionnaires et qui saisit en tant que de besoin l'Agent judiciaire du Trésor, seul habilité à se porter partie civile au nom de l'État pour obtenir le remboursement des dépenses qu'il a exposées pour son agent.

Le chef d'établissement doit agir de même si des biens de l'État ont été atteints, par exemple à la suite d'un détournement de fonds pédagogiques.

2 - AUNOM DE L'ÉTABLISSEMENT

12. En revanche, lorsque ce sont les biens de l'établissement qui sont en cause, le chef d'établissement engage, en son nom et avec l'autorisation du conseil d'administration, toutes les actions nécessaires, y compris en se constituant partie civile devant la juridiction pénale. Il peut s'agir du détournement des fonds propres de l'établissement ou d'atteintes à ses biens mobiliers.

En cas de dégradations des biens immobiliers, le chef d'établissement doit en référer à la collectivité propriétaire qui est seule habilitée à engager les actions les concernant.

Textes de référence

- Code l'éducation, art. L. 421-17, L. 421-18 et L. 911-4.
- Décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié relatif aux EPLE (RLR-520).
- Décret n° 87-787 du 23 septembre 1987 relatif à la déconcentration de certains contentieux concernant l'Éducation nationale.
- Code de justice administrative.
- Circulaire interministérielle du 11 octobre 1985 relative à la mise en œuvre du transfert de compétences pour les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciales au plan des responsabilités juridiques et règles de substitution dans les contrats d'assurance en cours (RLR 521-5).