

FICHE 2

L'EPLÉ : UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF

I.	CRÉATION DE L'EPLÉ _____	20
	1 - Ouverture	
	2 - Fermeture	
II.	PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET AUTONOMIE DE L'EPLÉ _____	21
	1 - Personnalité juridique	
	2 - Autonomie administrative et pédagogique	
	3 - Contrôles des actes de l'EPLÉ	
III.	NATURE JURIDIQUE DE L'EPLÉ ET PRINCIPES QUI RÉGISSENT SON FONCTIONNEMENT _____	22
	1 - Caractère administratif de l'EPLÉ	
	2 - Principe de spécialité	
	3 - Principe de continuité	

La loi du 22 juillet 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a créé une nouvelle catégorie d'établissements publics, l'établissement public local d'enseignement (EPLE) qui, aux termes de l'article L. 421-1 du Code de l'éducation, comprend les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale.

Ces établissements étaient déjà des établissements publics, mais nationaux depuis la loi du 11 juillet 1975 dite loi Haby. Jusqu'à cette date ce sont les communes qui finançaient en grande partie la construction des immeubles scolaires, l'État en assurant le fonctionnement. Après 1975, l'État a souhaité prendre en charge la totalité des dépenses afférentes aux établissements scolaires du second degré. Cette option, qui aura été de courte durée, aura permis de faire face à la demande accrue d'enseignement qui résultait de la conjonction de la prolongation de l'âge de la scolarité obligatoire par l'ordonnance de 1959, qui n'entraîna effectivement en vigueur qu'à compter de la rentrée de 1965, et de l'arrivée en âge scolaire des cohortes très nombreuses des enfants nés après 1950.

Dans le droit fil de la politique de décentralisation inaugurée par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, il a été décidé de conférer certains pouvoirs aux collectivités territoriales en matière de gestion du système éducatif. Le dispositif s'inspire des lois Jules Ferry sur l'enseignement primaire : à l'État, le service d'enseignement proprement dit et aux collectivités locales, la construction et le fonctionnement des établissements scolaires.

Cette répartition des compétences s'appuie sur le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dont le treizième alinéa proclame que "l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État". Cette disposition, à laquelle se réfère l'article L.141-1 du Code de l'éducation, interdit à ce dernier de décentraliser la totalité du système d'enseignement.

La création d'un établissement public est l'instrument qui permet au mieux de respecter cette obligation. Mais le partage des compétences qui en résulte entre l'État et les collectivités locales confère audit établissement une réelle complexité juridique.

I. CRÉATION DE L'EPLE

1 - OUVERTURE DE L'EPLE

1. C'est au préfet qu'il appartient de créer chaque nouvel établissement sur proposition, selon le cas, du département pour un collège, de la région pour un lycée ou un établissement d'éducation spéciale, ou dans les deux cas de la commune ou du groupement de communes intéressé lorsque, ces derniers ont demandé à assurer la responsabilité de leur fonctionnement.

La création d'une EPLE doit répondre au programme prévisionnel des investissements établi, pour les collèges, par le conseil général et, pour les lycées, par le conseil régional, après avis des conseils de l'Éducation nationale institués dans les départements et dans les académies. Chaque collectivité territoriale définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves.

De son côté, l'autorité académique arrête la structure pédagogique générale des établissements en tenant compte du schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des autres établissements assimilés qu'il revient au conseil régional d'établir.

Le préfet enfin arrête chaque année la liste des opérations de construction ou d'extension des établissements que l'État s'engage à pourvoir de postes qu'il juge nécessaire à leur fonctionnement administratif et pédagogique.

On doit préciser qu'en vertu de l'article L. 211-3 du Code de l'éducation, l'État peut créer exceptionnellement des établissements d'enseignement public dont la propriété est transférée de plein droit à la collectivité compétente, dans les cas où cette dernière "refuse de pourvoir à une organisation convenable du service public". Ces créations doivent également être compatibles avec le schéma prévisionnel des formations susmentionné.

Le préfet est donc l'autorité qui a le dernier mot en la matière.

2 - FERMETURE

2. Compte tenu du parallélisme des formes, un établissement ne peut cesser son activité tant que, sur proposition de la collectivité territoriale compétente, le préfet n'en a pas prononcé la fermeture. Une collectivité ne peut donc seule procéder à une désaffectation totale ou partielle des locaux affectés par le préfet à un EPLE. (1)

L'intérêt pratique de cette solution n'est pas négligeable, car il peut arriver que lors de la reconstruction d'un établissement livré en cours d'année scolaire, la collectivité territoriale concernée soit tentée de procéder immédiatement au déménagement des locaux anciens. À défaut, elle peut essayer de transférer la responsabilité des locaux non encore occupés à l'Éducation nationale. Or, tant que l'EPLE n'a pas été créé ou ouvert sur un autre site, seul l'ancien entraîne des obligations pour l'État et pour le chef d'établissement.

Il est donc conseillé à chaque chef d'établissement de se faire communiquer l'arrêté par lequel le préfet a créé l'établissement qu'il dirige, assorti des pièces qui en décrivent la consistance domaniale, afin de connaître exactement l'emprise des locaux dont il a la responsabilité.

Ainsi sera-t-il en mesure de s'opposer à toute soustraction d'une partie des locaux qui sont mis à la disposition du service public de l'éducation et dont la collectivité territoriale ne peut librement user qu'après que le préfet les aura expressément désaffectés.

II. PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET AUTONOMIE DE L'EPL

1 - PERSONNALITÉ JURIDIQUE

3. Comme tout établissement public, l'EPL bénéficie de la personnalité juridique. À ce titre, le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement : il fixe, notamment les règles d'organisation de l'établissement et il arrête son budget. Certes ce budget est essentiellement constitué de la participation financière de la collectivité territoriale d'attachement, qui a la charge principale des dépenses d'équipement et de fonctionnement des EPL, mais cette participation a "le caractère d'une dotation globale non affectée"(2) et il revient au chef d'établissement et à son conseil d'administration de répartir ces sommes selon les

décisions de l'établissement.

2 - AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET PÉDAGOGIQUE

4. Un EPL étant un établissement public local chargé d'exécuter le service public de l'enseignement qui est un service de l'État

- Dans le champ des compétences décentralisées au niveau territorial, l'EPL bénéficie d'une réelle autonomie vis-à-vis de la collectivité de rattachement dont il relève. Les questions domaniales sont de la compétence du seul propriétaire ou de la collectivité qui en a la responsabilité. C'est ainsi que les concessions de logement sont passées non par l'établissement, mais par la région ou le département.

De même, les concessions d'occupation du domaine qui n'ont pas de lien direct avec les missions ou l'activité de l'établissement ne peuvent être passées que par la collectivité de rattachement, qui doit toutefois recueillir l'avis du conseil d'administration de l'EPL concerné, si la concession est susceptible d'avoir des effets sur la vie de l'établissement. Ainsi en va-t-il des locations de panneaux publicitaires placés sur les murs d'enceinte d'un établissement.

Hormis ces cas, les décisions relatives à la gestion de l'immeuble scolaire et aux activités de l'établissement relèvent de la seule compétence de l'EPL.

- Dans le cadre de ce que l'on appelle la décentralisation fonctionnelle, l'EPL bénéficie aussi d'une autonomie que le législateur a voulu rendre expresse. L'article L. 421-4 du Code de l'éducation prévoit donc que le conseil d'administration de l'EPL fixe, "dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et des objectifs définis par les autorités compétentes de l'État, les principes de mise en œuvre de l'autonomie pédagogique et éducative" dont il dispose.

L'article 2 du décret du 30 août 1985 décline cette autonomie en précisant qu'elle porte sur l'organisation de l'établissement en classes et groupes d'élèves, sur l'organisation du temps scolaire, sur la préparation de l'orientation et de l'insertion sociale et professionnelle des élèves, sur la définition des actions de formation complémentaire et de formation continue destinées aux jeunes et aux adultes, sur l'ouverture de l'établissement sur son environnement, sur le choix des sujets spécifiques à l'établissement et sur les activités facultatives concourant à l'action éducative.

Cette autonomie se concrétise notamment par l'adoption du règlement intérieur de l'établissement, qui définit

(1) CE, Ass., 2 décembre 1994, département de la Seine-Saint-Denis.

(2) Chambre régionale des comptes d'Auvergne, 6 juillet 1995, Lycée technique Le Piny-Haut.

les droits et les devoirs de chacun des membres de la communauté scolaire.

Sur tous ces points, le conseil d'administration peut adopter des dispositions à caractère général et permanent, sans que l'État puisse lui en imposer la formulation. S'agissant par exemple du règlement intérieur, il incombe au seul établissement de prescrire les mesures qui s'imposent aux élèves compte tenu des circonstances propres à l'établissement. Si le ministre souhaite donner des consignes en la matière, ce n'est que sous la forme d'instructions au chef d'établissement auquel il appartient de saisir son conseil d'administration qui peut ou non décider de les inclure dans le règlement intérieur de l'établissement. Toute injonction de l'État serait regardée comme empiétant sur l'autonomie de l'établissement. (1)

3 - CONTRÔLE DES ACTES DE L'EPLÉ

5. Les contrôles opérés par les autorités de tutelle ou le préfet s'exercent en conséquence *a posteriori*.

Les modalités de ce contrôle sont toutefois différentes selon que l'on est dans le champ de l'autonomie de gestion ou dans le champ de l'autonomie pédagogique. Les actes afférents à la gestion sont transmis au préfet, à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique, ces deux dernières pouvant seulement demander au conseil d'administration de l'EPLÉ une seconde délibération. Si leurs observations éventuelles n'ont pas été prises en compte, ils la déféreront au tribunal administratif. En revanche, les décisions touchant à l'action éducatrice de l'EPLÉ, qui ne sont transmises qu'à l'autorité académique, peuvent être directement annulées par celle-ci tant pour des motifs tirés de leur illégalité que pour des raisons d'opportunité.

III. NATURE JURIDIQUE DE L'EPLÉ ET PRINCIPES QUI RÉGISSENT SON FONCTIONNEMENT

1 - CARACTÈRE ADMINISTRATIF DE L'EPLÉ

6. L'EPLÉ est un établissement public administratif soumis aux principes qui régissent cette catégorie d'établissements.

Cette qualification le distingue des établissements publics industriels et commerciaux, qui, comme le libellé l'indique, ont la faculté de vendre les services qu'ils rendent.

Le caractère administratif de l'EPLÉ ne fait pas de doute en ce qui concerne la formation initiale, en raison notamment de la gratuité des études dont bénéficient les élèves soumis à l'obligation scolaire. Au surplus, aucun texte n'autorise les établissements à percevoir de droits d'inscription pour les élèves ayant dépassé cet âge et qui sont inscrits dans des cycles de formation initiale, même dans les classes post-baccalauréat.

Ce caractère a également été reconnu à la formation continue qui est la seconde mission incombant aux EPLÉ. Cette formation s'adresse à des adultes et peut faire l'objet de conventions de stage payantes. Les dépenses relatives à cette formation sont d'ailleurs couvertes en grande partie par les ressources que les EPLÉ, membres d'un GRETA, tirent de l'exécution de ces conventions. Pour autant, le tribunal des conflits a considéré que les GRETA remplissent une mission à caractère administratif, dès lors qu'ils "dépendent pour l'ensemble de leurs activités et de leur gestion administrative, financière et comptable du service public administratif de l'Éducation nationale" (2). Le juge administratif a rappelé que "les GRETA n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de l'État". (3)

2 - PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ

7. L'EPLÉ, comme toute personne morale, publique ou privée, autre que l'État, est soumis au respect du principe de spécialité selon lequel l'établissement doit s'en tenir à l'exercice de la mission ou des missions qui lui ont été attribuées et qui doivent être précisément définies.

Inversement, et en raison du principe d'autonomie, l'EPLÉ a droit au respect de sa spécialité, de sorte que d'autres personnes morales ne peuvent assurer dans les conditions qui sont les siennes la scolarisation des élèves du service public de l'éducation. Ainsi, une région ne pourrait pas créer une association ayant pour objet de développer les relations entre les élèves des EPLÉ et les entreprises, dès lors que l'insertion professionnelle et l'ouverture sur l'environnement économique faisaient partie des missions que le décret du 30 août 1985 confie aux EPLÉ.

En raison de ce même principe, un EPLÉ ne peut se décharger sur un tiers de l'accomplissement de ses missions principales. Le foyer socio-éducatif peut offrir des activités ou des services annexes à ceux de l'établissement au sein duquel il est créé,

(1) CE, 10 juillet 1995, Association "Un Sysiphe".

(2) TC, 7 octobre 1996, préfet des Côtes-d'Armor c/Mme Allam et autres.

(3) CE, 17 décembre 1997, M. Tescher.

mais il ne peut être chargé d'organiser en lieu et place de l'établissement les activités qu'il lui incombe d'organiser pendant le temps scolaire. Les sorties et voyages scolaires qui sont organisés en lieu et place des cours ne sauraient ainsi être confiés au seul foyer, qui peut tout au plus être associé à leur organisation matérielle.

En revanche, un EPLE peut, en son sein, promouvoir toutes activités connexes à sa mission ou à ses missions statutaires, dès lors qu'elles ne sont pas sans lien avec elles et sont destinées à favoriser la vie quotidienne des membres de la communauté scolaire. C'est ainsi que l'installation de distributeur de boissons ou l'ouverture d'une cafétéria est possible, d'autant plus que l'hébergement des élèves en demi-pension ou en internat est prévu par les textes. Un EPLE peut donc passer une convention avec un prestataire privé pour assurer ce service.

Sans porter atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, qui interdit à un établissement public de faire concurrence aux entreprises privées, un EPLE pourrait même ouvrir une librairie dans son enceinte, ainsi que cette possibilité a été admise sur un campus universitaire, dans la mesure où ce service serait destiné à satisfaire les besoins directs de ses usagers (1).

Les mêmes raisons autorisent un EPLE à promouvoir des actions de partenariat avec les entreprises locales, qui doit toutefois veiller à ce que le dispositif envisagé ne constitue pas une publicité, même indirecte, au bénéfice de l'une d'entre elles.

3 - PRINCIPLE DE CONTINUITÉ

8. L'EPLE est enfin régi par le principe de continuité, qui ne lui permet pas, sauf circonstances tirées d'un cas de force majeure, d'interrompre le service dans des conditions préjudiciables aux élèves. Il est même tenu d'assurer ses missions, c'est-à-dire de faire en sorte que les cours et les

activités qu'il doit dispenser aux élèves soient assurés.

Ainsi, lorsque pour des raisons liées à la sécurité un gymnase intégré dans ses locaux ne peut plus être utilisé, un EPLE peut passer une convention d'utilisation d'un terrain de sport externe et, s'il n'a pas les moyens disponibles pour faire face au coût de la location des installations nécessaires, doit s'adresser à la collectivité de rattachement pour obtenir un complément de crédit. En cas de refus, il peut, par l'intermédiaire des autorités académiques, saisir le préfet d'une demande d'inscription de ces crédits au budget de ladite collectivité (2).

Textes de référence

- Code de l'éducation : Livre II - chapitre 1^{er} ; chapitre II Section 3 ; chapitre III Section 1 ; chapitre IV Section 2.
- Décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement modifié par le décret n° 2000-620 du 5 juillet 2000 (RLR 520-0).

(1) CE, 10 mai 1996, SARL La Roustanne et autres et Université de Provence.

(2) CE, 10 janvier 1994, Association nationale des élus régionaux.

