

N° 449941
SNES

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 13 octobre 2021
Lecture du 5 novembre 2021

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public

1. Faire simple est toujours un peu compliqué... et peut parfois susciter la méfiance des intéressés : c'est ce qu'illustre le présent recours qui est dirigé contre le a) du 5^o de l'article 1^{er} du décret n° 2020-1632 du 21 décembre 2020 portant diverses mesures de simplification dans le domaine de l'éducation, qui vise à **réserver au seul chef d'établissement le pouvoir de fixer l'ordre du jour du conseil d'administration (CA) dans les collèges et lycées**¹.

Comme son nom l'indique, ce décret en Conseil d'Etat intervient à la suite d'un plan ministériel de simplifications administratives, comportant 31 mesures, lui-même issu du programme « Action publique 2022 », initié en octobre 2017.

Jusqu'alors, l'ordre du jour était adopté en début de séance, en vertu des anciennes dispositions de l'article R. 421-25 du code de l'éducation². La détermination de l'ordre du

¹ Plus exactement, dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) et des lycées professionnels maritimes

² dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur des dispositions du décret attaqué : « *Le conseil d'administration se réunit en séance ordinaire à l'initiative du chef d'établissement au moins trois fois par an. Il est, en outre, réuni en séance extraordinaire à la demande de l'autorité académique, de la collectivité territoriale de rattachement, du chef d'établissement ou de la moitié au moins de ses membres sur un ordre du jour déterminé. Une séance est consacrée à l'examen du budget, dans le délai de trente jours suivant la notification de la participation de la collectivité territoriale de rattachement. / Le chef d'établissement fixe les dates et heures des séances. Il envoie les convocations, accompagnées du projet d'ordre du jour et des documents préparatoires, au moins huit jours à l'avance, ce délai pouvant être réduit à un jour en cas d'urgence. (...)* / L'ordre du jour est adopté en début de séance ; toute question inscrite à l'ordre du jour et ayant trait aux domaines définis à l'article R. 421-2 doit avoir fait l'objet d'une instruction préalable en

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

jour constituait ainsi un sujet de discussion à part entière lors de la réunion du CA, ce qui, indique le ministre, était « chronophage » et « permettait le blocage du conseil d'administration en cas de refus d'adoption en séance du projet d'ordre du jour transmis par le chef d'établissement ».

Ce n'est toutefois pas l'avis du syndicat national des enseignements du second degré (SNES), dont l'intérêt à agir (voir, dans un cas proche, CE 23 mars 2011, *M. Martin et SNES*, n° 337877, 337894, T. p. 954) ne nous paraît pas contestable contre une telle mesure, dans laquelle il voit surtout un renforcement des pouvoirs du chef d'établissement au détriment de ceux du conseil d'administration.

2. Le premier moyen, de **légalité externe**, ne vous retiendra pas très longtemps : il est tiré de ce que le décret est irrégulier faute de comporter sa date d'examen par la section de l'administration. Toutefois, même s'il n'est, après tout, pas écrit que cette pratique ne puisse évoluer un jour, il est en tout cas certain qu'aucun principe ni aucune disposition n'impose que soit mentionnée la date à laquelle la section concernée du Conseil d'Etat a examiné un projet de décret, comme vous l'avez précisément jugé dans votre décision *SNES* précitée.

3. Les moyens de **légalité interne** se décomposent en **cinq branches**.

3.1. La première branche est tirée de ce que les dispositions contestées portent atteinte aux articles L. 421-1 et L. 421-2 du code de l'éducation qui posent le principe selon lequel les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale sont des **établissements publics locaux** d'enseignement (EPLE) administrés par un conseil d'administration.

Le syndicat requérant se place ainsi sur le terrain des principes pour estimer qu'en conférant au chef d'établissement le pouvoir de fixer seul l'ordre du jour, le décret porterait atteinte aux libertés locales en renforçant la mainmise de l'Etat sur le fonctionnement de l'établissement.

Ces points avaient déjà été assez largement débattus lors de l'adoption de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985, dite loi Chevènement, qui a complété la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat pour fixer les attributions et le fonctionnement des conseils d'administration des EPLE.

commission permanente, dont les conclusions sont communiquées aux membres du conseil. »

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Or, c'est le législateur lui-même qui, sans que la chose ait d'ailleurs été réellement remise en cause depuis, a souhaité maintenir une forme de contrôle de l'Etat sur les établissements publics locaux d'enseignement en prévoyant que les représentants de l'administration de l'établissement, qui sont des agents de l'Etat, participent au conseil d'administration et en précisant que les établissements sont dirigés par un chef d'établissement désigné par l'Etat, celui-ci présidant également le conseil d'administration. Le législateur a même prévu qu'en cas de difficultés graves dans le fonctionnement d'un établissement, le chef d'établissement peut prendre toutes dispositions nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du service public, quitte à en informer dans les meilleurs délais le conseil d'administration.

Vous avez vous-mêmes constaté que, si les EPLE sont dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière (CE 12 octobre 1992, *Ministre de l'éducation nationale c/ Personnaz et Mme V...*, n° 104657, B) et si le législateur a entendu partager la compétence pour l'organisation du service public de l'enseignement du second degré entre l'Etat, d'une part, et le département ou la région, d'autre part (Assemblée 2 décembre 1994, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n° 110181, A), ce rattachement n'implique aucune « intervention réelle [des collectivités] dans le fonctionnement [des EPLE] et la conduite du service public » de l'éducation, mais exige simplement de recueillir leur accord sur les questions relevant de leur compétence (CE 18 juillet 2018, *Commune de Val-de-Reuil - Association "Collectif PMF Agglo" et autres*, n°s 420047, 420185, B).

Pour le dire avec les mots du président Schwartz dans ses conclusions sur l'arrêt *Département de la Seine-Saint-Denis* précité, « les établissements du secondaire sont des établissements publics locaux de l'Etat, nonobstant leur rattachement formel à une collectivité territoriale. »

Dans ce contexte, nous ne voyons rien, dans le décret attaqué, qui remette en cause l'équilibre fixé par le législateur entre les autorités de l'Etat et les collectivités locales, et encore moins, puisque ce grief est rapidement articulé, l'organisation décentralisée de la République.

3.2. Il est ensuite soutenu que le décret méconnaît les dispositions de L. 421-4 du code de l'éducation, qui est relatif aux **prérogatives du conseil d'administration**.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Si l'on suit bien l'argumentation, le décret porterait atteinte à la règle législative selon laquelle « *le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement* » au sens où le CA ne pourrait plus, en réalité, que délibérer des seuls points décidés par le chef d'établissement.

Si tel était effectivement l'effet des dispositions critiquées, le grief nous paraîtrait sérieux mais force est de constater que tel n'est pas le cas.

En effet, si le chef d'établissement se voit confier le soin de fixer l'ordre du jour du conseil d'administration, les textes prévoient des garanties qui évitent que ce dernier ne puisse s'arroger tous les pouvoirs.

Ainsi, le décret attaqué prévoit expressément que « *le chef d'établissement fixe l'ordre du jour en tenant compte, au titre des questions diverses, des demandes d'inscription que lui ont adressées les membres du conseil* ».

Même si cette rédaction est peut-être un peu floue car l'expression « en tenant compte » peut prêter à interprétations multiples, nous pensons – et peut-être votre décision pourra-t-elle prendre soin de le préciser – que le décret ne permet pas au chef d'établissement de refuser d'inscrire un point à l'ordre du jour, sauf naturellement, dans le cas de demandes dilatoires, abusives ou fantaisistes. Au contraire, il est selon nous tenu de le faire mais uniquement au titre des questions diverses.

Ajoutons, au demeurant, qu'il n'est pas touché au premier alinéa de l'article R. 421-25 du code de l'éducation, qui continue de prévoir que le conseil d'administration peut notamment être réuni en séance extraordinaire à la demande de la moitié au moins de ses membres sur un ordre du jour déterminé. Même si elle restera sans doute d'un usage exceptionnel, une telle disposition constitue un second garde-fou contre tout risque de « césarisme provisoire ».

Dans ces conditions, les dispositions contestées ne restreignent pas la faculté pour tout membre du CA de porter un point à l'ordre du jour et ne peuvent, dès lors, être regardées comme portant atteinte aux prérogatives du conseil d'administration en méconnaissance de l'article L. 421-4 du code de l'éducation.

3.3. En troisième lieu, il est allégué que les dispositions contestées violeraient l'article L. 421-3 du même code, relatives aux **compétences du chef d'établissement**.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Sur ce point, nous avouons cependant avoir quelque mal à comprendre comment les dispositions litigieuses pourraient avoir pour effet de porter atteinte aux dispositions législatives qui prévoient que le chef d'établissement « préside le conseil d'administration et exécute ses délibérations », alors qu'elles ont plutôt tendance à renforcer ses prérogatives – ce que dénonce précisément le syndicat !

Le chef d'établissement ne le présidera pas moins en fixant l'ordre du jour, nous semble-t-il, et il en exécutera tout autant les délibérations...

Ce moyen ne vaut rien.

3.4. En quatrième lieu, la requête invoque une méconnaissance des dispositions des articles L. 421-6, L. 421-7, L. 421-8 et L. 421-9 du code de l'éducation qui permettent respectivement aux établissements publics locaux d'enseignement de dispenser des actions de formation par apprentissage, d'organiser des contacts et des échanges avec leur environnement économique, culturel et social, de s'associer aux acteurs de la lutte contre l'exclusion, et de créer des liens avec des partenaires extérieurs ou de conclure des accords de coopération avec des établissements universitaires.

Ici encore, on ne voit toutefois pas très bien en quoi le simple fait que le chef d'établissement fixe l'ordre du jour du conseil d'administration empêcherait cette instance de prendre position sur ces différentes thématiques et encore moins en quoi il conduirait, par lui-même, à méconnaître ces différentes dispositions, dont la normativité paraît au demeurant assez restreinte ...

Vous écarterez donc sèchement ce moyen.

3.5. Le dernier moyen est tiré de que les dispositions de l'article R. 421-25 seraient contradictoires avec celles de l'article R. 421-9 du code de l'éducation.

Un tel moyen nous paraît opérant dès lors que vous annulez un décret qui comprend des dispositions contradictoires entre elles (Assemblée 10 octobre 1958, *Compagnie salinière de la Camargue*, p. 484), même s'il nous semble que votre contrôle ne porte en réalité que sur l'hypothèse où la contradiction serait si insurmontable qu'elle entacherait d'inintelligibilité complète les dispositions en cause – voyez en ce sens les éclairantes conclusions de Jacques Rigaud sur votre décision de Section du 7 mai 1965, *Sieurs Blanc et Truchet*, p. 263, où, se

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

demandant si : « Pêché intellectuel, la contradiction est-elle en outre un excès de pouvoir ? », il répondait par la négative lorsque la contradiction n'était que « le résultat d'une rédaction maladroite » et par l'affirmative « dans le cas où une contradiction interne rendrait un texte absolument inapplicable ».

Dans cette optique, le moyen ne nous paraît en tout état de cause nullement fondé car il n'y a aucune contradiction – bien au contraire – entre le fait que le chef d'établissement soit l'organe exécutif du conseil d'administration aux termes de l'article R. 421-9 et le fait qu'il prépare le conseil d'administration en arrêtant lui-même l'ordre du jour.

Ce dernier moyen sera donc écarté.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête, y compris de ses conclusions présentées au titre des frais irrépétibles.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.