

fiche 2

L'E.P.L.E. : un établissement public administratif

I - CRÉATION DE L'E.P.L.E.

I-1 Ouverture

I-2 Fermeture

II - PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET AUTONOMIE DE L'E.P.L.E.

II-1 Personnalité juridique

II-2 Autonomie administrative et pédagogique

II-3 Contrôle des actes de l'E.P.L.E.

III - NATURE JURIDIQUE DE L'E.P.L.E. ET PRINCIPES RÉGISSANT SON FONCTIONNEMENT

III-1 Caractère administratif de l'E.P.L.E.

III-2 Principe de spécialité

III-3 Principe de continuité

La loi n° 83-663 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 (E.P.L.E.) 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 n° 75-620 du 11 juillet 1975 dite loi Haby. Jusqu'à cette date, les communes 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 a été de courte durée, a 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 n° 59-45 du 6 janvier 1959, qui n'entrait 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 territoriales, la construction et le fonctionnement des établissements scolaires, auxquels se sont ajoutés, à compter du 1er janvier 2005, l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique des établissements.

I - CRÉATION DE L'E.P.L.E.

I-1 Ouverture de l'E.P.L.E.

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.¹

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a par ailleurs ouvert la possibilité aux communes et départements de demander à l'État la transformation d'établissements municipaux ou départementaux en établissements publics locaux d'enseignement.

La création d'un E.P.L.E. 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 doter des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement administratif et pédagogique.

En application 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 territoriale 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 établi par la région.

I-2 Fermeture

En sens inverse, 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 E.P.L.E.², le préfet ne pouvant pas non plus décider de la fermeture d'un établissement sans l'accord de la collectivité concernée³.

Ainsi, lorsque les nouveaux bâtiments d'un E.P.L.E. sont livrés en cours d'année, seule l'ouverture de l'établissement et l'affectation officielle des nouveaux locaux à l'enseignement par le préfet emportent 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, ce qui lui permettra également, le cas échéant, de s'opposer à toute soustraction d'une partie de locaux non encore désaffectés.

II - PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET AUTONOMIE DE L'E.P.L.E.

II-1 Personnalité juridique

Comme tout établissement public, l'E.P.L.E. bénéficie de la personnalité juridique. Cette personnalité juridique lui confère notamment la capacité de passer des contrats (dont des marchés publics), de recruter des personnels en propre (emplois aidés, aides-éducateurs) mais aussi éventuellement d'être mis en cause dans le cadre d'une action en justice.

Il convient à cet égard de souligner que le principal ou le proviseur agit à la fois en qualité d'organe exécutif de l'établissement et au nom de l'Etat. Ainsi, la plupart des décisions intéressant la scolarité, s'agissant notamment de l'orientation et de la discipline, sont prises par le chef d'établissement au nom de l'Etat. De même c'est l'Etat qui est considéré comme employeur pour l'application du code de la sécurité sociale aux élèves stagiaires et aux élèves de l'enseignement technique. Dans tous ces cas, c'est donc l'Etat, représenté par le recteur d'académie, et non l'établissement qui sera éventuellement mis en cause devant les juridictions, du fait des décisions du chef d'établissement.

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. Ce budget, qui ne comprend pas la rémunération des personnels de l'Etat, est essentiellement constitué de la participation financière de la collectivité territoriale de rattachement, qui a la charge principale des dépenses d'équipement et de fonctionnement des E.P.L.E., mais cette participation a "le caractère d'une dotation globale non affectée"⁴ et il revient au chef d'établissement et à son conseil d'administration de répartir ces sommes.

II-2 Autonomie administrative et pédagogique

Un E.P.L.E. est un établissement public local chargé de concourir au service public de l'enseignement qui est un service de l'État.

- L'E.P.L.E. bénéficie d'une réelle autonomie vis-à-vis de la collectivité de rattachement dont il relève. Cependant, les questions domaniales sont essentiellement de la compétence de la collectivité propriétaire des biens. C'est ainsi que les concessions de logement sont accordées non par l'établissement, mais par la région ou le département voire la commune ou le groupement de communes, qui ne sont pas liés par la proposition du conseil d'administration⁵.

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 accordées que par la collectivité de rattachement qui doit toutefois recueillir l'avis du conseil d'administration de l'E.P.L.E. concerné si la concession est susceptible d'avoir des effets sur la vie de l'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'E.P.L.E..

- En matière pédagogique et éducative, l'E.P.L.E. bénéficie aussi d'une autonomie certaine. L'article L. 421-4 du code de l'éducation prévoit ainsi que le conseil d'administration de l'E.P.L.E. 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 R. 421-2 précise notamment que cette autonomie porte sur l'organisation de l'établissement en classes et groupes d'élèves, sur l'emploi des dotations en heures d'enseignement, 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 les activités facultatives concourant à l'action éducative et sur les actions d'accompagnement pour la mise en œuvre des dispositifs de réussite éducative.

L'article L. 401-1 confie en outre à l'E.P.L.E. la mission d'adopter un projet d'établissement, dans lequel l'établissement détermine les modalités et moyens particuliers qu'il entend retenir pour assurer la mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux ainsi que la réussite des élèves, et les modalités d'évaluation des résultats atteints. Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire. Ces expérimentations font l'objet d'une évaluation annuelle.

L'article L. 421-4 prévoit également la conclusion avec l'autorité académique d'un contrat d'objectifs qui définit les objectifs à atteindre par l'établissement pour satisfaire aux orientations nationales et académiques et qui mentionne les indicateurs qui permettront d'apprécier la réalisation de ces objectifs.

Cette autonomie se concrétise également par l'adoption du règlement intérieur de l'établissement, qui définit les droits et les devoirs des membres de la communauté scolaire.

Sur tous ces points, le conseil d'administration peut adopter des dispositions à caractère général et permanent, dans le respect des lois et décrets applicables à l'établissement, 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 ne peut être que sous la forme d'instructions au chef d'établissement auquel il appartient de saisir son conseil d'administration, lequel décidera de les inclure ou non dans le règlement intérieur de l'établissement.

II-3 Contrôle des actes de l'E.P.L.E.

L'E.P.L.E. est un établissement public local, rattaché à une collectivité territoriale particulière. Pourtant, l'essentiel des contrôles sur le fonctionnement de l'établissement est assuré par des organes de l'Etat (représentant de l'Etat et autorité académique), la collectivité n'effectuant un contrôle, conjoint avec l'Etat, que sur les aspects financiers de celui-ci. Cette situation a pu permettre à certains auteurs de qualifier l'E.P.L.E. d' « établissement public local de l'Etat »⁶. Il convient toutefois de noter que ce rattachement « technique » de l'E.P.L.E. à une collectivité territoriale peut permettre au juge de déterminer les règles applicables dans un certain nombre de situations. Il a ainsi par exemple été jugé que le rattachement de l'E.P.L.E. à une collectivité territoriale avait pour effet de dispenser du ministère d'avocat un requérant ayant intenté un recours contre l'E.P.L.E., en application de l'article R. 431-3 du code de justice administrative⁷.

Les contrôles sur l'E.P.L.E. s'exercent a posteriori, c'est-à-dire une fois la décision prise. Ils déterminent, dans un certain nombre de cas, le moment où la décision prise par les organes de l'établissement pourra commencer à produire des effets, c'est-à-dire deviendra « exécutoire » (voir fiche n°10 sur les actes administratifs de l'E.P.L.E.).

Les modalités de ce contrôle, qui ont été assouplies par l'ordonnance n° 2004-631 du 1er juillet 2004 relative à la simplification du régime d'entrée en vigueur, de transmission et de contrôle des actes des autorités des établissements publics locaux d'enseignement, précisée par le décret n° 2004-885 du 27 août 2004 modifiant le décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement et le code des juridictions financières, distinguent entre les actes de gestion et les actes qui se rattachent au contenu de l'action éducatrice.

Les délibérations du conseil d'administration relatives à la passation des conventions et contrats, et notamment des marchés, au recrutement de personnels⁸, au financement des voyages scolaires ne deviennent exécutoires que quinze jours après leur transmission au représentant de l'Etat, ou, par délégation de celui-ci, à l'autorité académique. Les décisions du chef d'établissement afférentes au recrutement des personnels liés par contrat à l'établissement et aux mesures disciplinaires prises à l'encontre de ces personnels, ainsi qu'aux marchés et conventions comportant des incidences financières, à l'exception des marchés passés selon une procédure adaptée en raison de leur montant conformément aux dispositions de l'article 28 du code des marchés publics, doivent être transmises à l'autorité préfectorale ou, sur délégation de celle-ci, à l'autorité académique. Elles sont exécutoires dès cette transmission. Ces différents actes peuvent être déférés devant le tribunal administratif, avec éventuellement demande de suspension, par l'autorité préfectorale et, sur délégation, par le recteur d'académie. Même si elle n'est plus expressément prévue par l'article L.421-14 du code de l'éducation, la possibilité demeure également, pour l'autorité de contrôle, dans le cadre d'une procédure amiable, de solliciter le retrait, par le conseil d'administration, d'une délibération entachée d'irrégularité.

Ceux des actes touchant à l'action éducatrice de l'établissement qui sont soumis à l'obligation de transmission pour devenir exécutoires (délibérations du conseil d'administration relatives au règlement intérieur de l'établissement, à l'organisation de la structure pédagogique de l'établissement, à l'emploi de la dotation horaire globalisée, à l'organisation du temps scolaire, au projet d'établissement, au rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique et à la définition, compte tenu des schémas régionaux, des actions de formation complémentaire et de formation continue destinées aux jeunes et aux adultes) peuvent être directement annulés par l'autorité académique, qui ne peut toutefois décider leur suspension⁹. Les actes du chef d'établissement relatifs au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ne sont pas soumis à l'obligation de transmission.

Les décisions intervenant en matière d'action éducatrice peuvent être déférées devant le tribunal administratif par toute personne physique ou morale ayant intérêt à agir.

On notera que les actes en matière budgétaire font l'objet de modalités de contrôle particulières (voir fiche n°11 sur le budget de l'E.P.L.E.).

III - NATURE JURIDIQUE DE L'E.P.L.E. ET PRINCIPES RÉGISSANT SON FONCTIONNEMENT

III-1 Caractère administratif de l'E.P.L.E.

L'E.P.L.E. est un établissement public administratif soumis aux textes et aux principes qui régissent cette catégorie d'établissements. Il est notamment, à ce titre, soumis au code des marchés publics. De même, ses agents contractuels sont, sauf disposition législative spécifique, des agents de droit public.

Cette qualification d'établissement public administratif le distingue des établissements publics industriels et commerciaux, qui, comme le libellé l'indique, ont une activité qui se situe principalement dans la sphère marchande. Le caractère administratif de l'E.P.L.E. 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 en ce qui concerne la formation continue qui est la seconde mission incombant aux E.P.L.E. 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 E.P.L.E., 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"¹⁰. Le juge administratif a rappelé que, s'agissant de leur personnel, "les GRETA n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de l'État"¹¹.

III-2 Principe de spécialité

L'E.P.L.E., comme tout établissement public, est soumis au respect du principe de spécialité selon lequel l'établissement doit s'en tenir à l'exercice des missions qui lui sont attribuées par les textes législatifs et réglementaires qui régissent son activité.

La création de l'établissement public ayant été justifiée par la mission qui lui a été confiée, l'établissement n'a donc pas de compétence au-delà de cette mission. Mais il doit également assumer cette mission dans sa totalité, sans pouvoir déléguer son exécution à un autre organisme. Un E.P.L.E. ne peut donc se décharger sur un tiers de l'accomplissement de ses missions principales. Ainsi par exemple, si un foyer socio-éducatif peut offrir des activités ou des services annexes à ceux de l'établissement au sein duquel il est créé, il ne peut être chargé d'organiser les activités qu'il incombe à l'établissement d'organiser pendant le temps scolaire. C'est notamment le cas pour les sorties et voyages scolaires organisés en lieu et place des cours. Ceux-ci ne sauraient être confiés au seul foyer, qui peut tout au plus être associé à leur organisation matérielle.

En revanche, un E.P.L.E. 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 ses missions et sont destinées à favoriser la vie quotidienne des membres de la communauté scolaire. C'est ainsi que l'ouverture d'une cafétéria est possible, en particulier lorsque l'établissement assure un service de demi-pension ou d'internat. Un E.P.L.E. peut passer une convention avec un prestataire privé pour assurer ce service.

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

III-3 Principe de continuité

L'E.P.L.E. 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 E.P.L.E. peut passer une convention d'utilisation d'un terrain de sport extérieur à l'établissement 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 collectivité¹².

Textes de référence

[Code de l'éducation, partie législative : art. L. 211-2, L. 211-3, L. 211-6, L. 213-1, L. 214-5, L. 215-1, L. 401-1, L. 421-1, L. 421-3, L. 421-4, L. 421-14](#)

[Code de l'éducation, partie réglementaire : art. R. 421-2 à R. 421-5, R. 421-8 à R. 421-10, R. 421-20, R. 421-54 à R. 421-56 et R. 421-58](#)

[Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales](#)

[Circulaire n° 2004-166 du 5 octobre 2004 relative à la simplification du régime d'entrée en vigueur, de transmission et de contrôle des actes des E.P.L.E.](#)

¹ Cette proposition émane, pour les E.P.L.E. situés en Corse, de la collectivité territoriale de Corse

² [CE, Ass., 2 décembre 1994, département de la Seine-Saint-Denis, n°110181.](#)

³ CAA Lyon, 26 juin 2007, association école et territoire et commune de Saint Martin n° 03LY0069 .

⁴ Chambre régionale des comptes d'Auvergne, 6 juillet 1995, Lycée technique Le Piny-Haut.

⁵ [\(5\)CAA Bordeaux, 10 mai 1999, département du Gers, n° 97BX00252.](#)

NB : Les concessions de logement sont accordées, selon que les fonctions exercées par les personnels concernés relèvent de l'Etat ou des collectivités territoriales , soit en application des dispositions de la section 2 relative aux concessions de logement accordées aux personnels de l'Etat dans les E.P.L.E. du chapitre VI du titre premier du livre II de la partie réglementaire du code, soit en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale. Ce dernier a été modifié en 2007 en vue d'étendre aux emplois relevant de la collectivité territoriale la nécessité d'une proposition du conseil d'administration de l'E.P.L.E. pour préciser les emplois dont les titulaires peuvent bénéficier d'une concession de logement.

⁶ Voir à ce propos les conclusions de R. Schwartz sous l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 2 décembre 1994, département de la Seine-Saint-Denis, Actualité juridique-droit administratif (AJDA) 1995 p. 40 et RFDA 1995 p.655 note C. Lavalie ; A. Legrand « Le rattachement des établissements locaux d'enseignement à une collectivité territoriale et le contrôle de leurs actes », AJDA 2005 p. 825 ; même auteur «Le contrôle sur les actes des établissements d'enseignement », AJDA 2007 p. 2047.

⁷ TA Orléans 25 janvier 2007, Mme T., n° 0601365, rendu contrairement aux conclusions du commissaire du gouvernement D. Mésognon, publiées à l'AJDA 2007 p. 923.

⁸ Le Conseil d'Etat considère toutefois que, puisque les assistants d'éducation participent à l'action éducatrice, la délibération du conseil d'administration écartant, par principe, le recrutement de tout assistant d'éducation constitue un acte relatif à l'organisation de l'action éducatrice ([CE, 25 avril 2007, n° 289041](#), mentionné aux tables, et n° [299114](#)).

⁹ TA Grenoble, 26 octobre 2007, M. N., n°0301441.

¹⁰ [TC, 7 octobre 1996, préfet des Côtes-d'Armor c/Mme A. et autres, n° 03034.](#)

¹¹ [CE, 17 décembre 1997, M. T., n° 146589.](#)

¹² [CE, 10 janvier 1994, Association nationale des élus régionaux, n° 138121.](#)