

BILAN CONTRÔLE DE LEGALITE

ANNEE 2008-2009

Sont concernés par ce contrôle les actes des collèges relevant du domaine de l'action éducatrice dont l'autorité académique est seule destinataire, les actes relevant du fonctionnement ainsi que les actes relevant du domaine budgétaire.

Au cours de l'année 2008-2009, 1282 actes liés aux deux premiers domaines ont été contrôlés ainsi que 423 actes relevant du domaine budgétaire, soit un total de **1705 actes**.

Il convient cependant de préciser que sur l'ensemble des actes budgétaires, seulement 217 d'entre eux étaient réellement soumis à obligation de transmission.

Ce contrôle a généré 24 demandes de retrait, 59 observations et 2 recommandations, l'ensemble étant détaillé dans le bilan ci-dessous. Celui-ci se décompose en deux parties, la première étant consacrée aux actes financiers, la seconde aux actes administratifs.

I - ACTES FINANCIERS

Nature et organisation matérielle du contrôle

La nature de ce contrôle est d'ordre pré juridictionnel et donc préventif. Pour l'année 2008-2009, il a été exercé par les trois autorités de contrôle que sont le conseil général, l'inspection académique et le préfet.

En effet, avant le 01/01/2009, il était effectué par tacite entente par l'autorité académique pour le compte du préfet, mais en l'absence de délégation expresse de signature, les actes budgétaires ont donc été également contrôlés par le préfet.

Il s'agissait là de supprimer une insécurité juridique dans l'organisation matérielle du contrôle.

En conséquence, la fiche navette et les originaux des pièces ont été transmises par le conseil général à l'autorité académique qui a complété, signé les documents et les a transmis aux services de la préfecture pour contrôle, signature et notification à l'établissement.

Actes concernés :

les budgets, les décisions budgétaires modificatives et les comptes financiers .

Sur l'ensemble de ces actes, 28 observations ont été formulées et ont concerné 19 établissements.

- **15 observations ont concerné les DBM dont 2 ont entraîné un rejet de l'acte,**
- **9 observations ont concerné les budgets dont 2 ont entraîné le rejet de deux budgets,**
- **4 observations ont concerné les comptes financiers.**

A - LES BUDGETS

Neuf budgets ont fait l'objet de diverses observations et l'importance de certaines a entraîné le rejet pour deux d'entre eux. Ces deux budgets ont donc été réglés conjointement par la collectivité de rattachement et l'autorité académique puis notifiés aux établissements par le préfet.

Sur l'ensemble des budgets, 14 ont été rendus exécutoires après le 16 janvier 2009. Il conviendrait cependant que l'ensemble des budgets soit rendu exécutoire dans la première semaine de janvier au plus tard.

De manière générale, on peut noter que 5 CA ont été programmés trop tardivement. 7 budgets ont été transmis hors délais (de 8 jours à 18 jours après le vote du CA). Il semble que les règles de procédure à savoir le vote du budget dans le délai de 30 jours après notification de la subvention de fonctionnement et la transmission dans les 5 jours qui suivent le vote ne soient pas totalement respectées.

Nature des observations :

- **Non respect des délais prévus par la réglementation concernant le vote du budget (voté le 18 décembre 2008),**
- **budget transmis hors délais (18 jours après le vote),**
- **budget incomplet : absence des pièces B4-1 à B4-6 (calcul détaillé du SAH),**
- **insincérité budgétaire : l'ensemble des recettes et des dépenses normalement prévisibles,**
- **mauvaise imputation d'une recette affectée (fonds sociaux),**
- **service annexe de restauration : non respect des tarifs votés en CA,**
- **équilibre budgétaire non respecté :**
 - o **section investissement : entre Recettes et Dépenses,**
 - o **section fonctionnement : entre Service Général et Services Spéciaux.**

B - LES DBM

- **pièce B11.1 mal renseignée ou pas renseignée du tout,**
- **pièce B11.6 : erreur de date de CA ou erreur dans la retranscription des suffrages,**
- **mauvaise imputation d'une recette affectée,**
- **DBM non effectuée,**
- **DBM pour information établie par erreur car la décision relevait de la compétence du CA et non du chef d'établissement,**
- **DBM incomplète par rapport au contenu de la décision du CA,**
- **non transmission de la DBM pour vote,**
- **prélèvement sur le service annexe d'hébergement (R2) dans le but de financer des dépenses d'investissement relevant de par les textes de la collectivité de rattachement (observations des CRC).**

C - LES COMPTES FINANCIERS

Ce type d'acte est en général peu concerné par des observations. Cependant, pour la période concernée, 4 observations ont tout de même été formulées :

- transmission hors délais (dans les trente jours qui suivent le vote du CA),
- oubli de vote du CA sur l'affectation du résultat,
- présentation et vote du CA hors délais (avant la fin du 4^{ème} mois suivant la clôture de l'exercice),
- pièce n°22 : erreur de saisie sur la date du CA.

II – ACTES ADMINISTRATIFS

Les actes administratifs du CA soumis à obligation de transmission se décomposent en deux groupes :

- les actes relevant de l'action éducatrice, qui relèvent du contrôle exclusif de l'autorité académique,
- les actes relevant du fonctionnement qui relèvent en principe du contrôle du représentant de l'Etat mais qui sont contrôlés par l'autorité académique dans le cadre d'une délégation de signature.

Ainsi, **1282** actes liés à l'action éducatrice et au fonctionnement des EPLE ont été contrôlés. Sur l'ensemble de ces actes, 24 demandes de retrait et 31 observations ont été formulées.

Pour mémoire et pour ce qui concerne l'année précédente, 1175 actes pris dans les mêmes domaines ont donné lieu à AR et ont généré 10 demandes de retrait, 67 demandes de modifications et 8 recommandations.

Il convient de préciser que les demandes de pièces manquantes ne sont pas comptabilisées ici comme dans le bilan de l'année précédente.

En ce qui concerne les demandes de retrait dont le nombre est en augmentation (+14) par rapport à celui de l'année précédente, celles-ci ont concerné des actes relevés dans les domaines suivants : les tarifs du SAH (9), les concessions de logement (5), la composition des instances décisionnelles (4), les dons et legs (3), la modification du calendrier scolaire (2) et enfin les prélèvements sur fonds de réserves (1 - autorisation générale et anticipative ce qui revient à une délégation de compétence du CA au chef d'établissement, délégation non prévue par les textes).

De façon générale et qu'il s'agisse d'observations donnant lieu à une demande de retrait ou d'observations donnant lieu à recommandations ou demandes de modifications, la nature de celles-ci reste inchangée par rapport à l'année précédente et porte tant sur la forme que sur le fond.

A – OBSERVATIONS SUR LA FORME

- Le caractère exécutoire d'un acte administratif relève notamment de sa publicité (publication, affichage). Il doit donc être compréhensible et explicite en particulier pour les personnes ne siégeant pas au conseil d'administration,

- Il convient de mentionner la référence des textes applicables en la matière, ce qui fait partie de la motivation des actes,
- Il convient également de joindre aux actes les annexes éventuelles : avenant au projet d'établissement, plan de prévention pour la violence, le règlement intérieur, l'EPCP,...
- Ils doivent être numérotés chronologiquement, par année scolaire ou par année civile,
- Mauvaise ventilation des actes : action éducatrice, fonctionnement, budgétaire,
- Il ne peut y avoir d'acte du CA sans vote et inversement, tout vote implique un acte,
- Les motions ne se votent pas,
- Il est à noter que le procès-verbal n'est pas un acte administratif.

B – OBSERVATIONS SUR LE FOND

- **Le bilan pédagogique de l'établissement et ses conditions matérielles de fonctionnement :**
Le conseil d'administration doit se prononcer sur l'adoption de ce bilan, ce qui implique un vote. Pour retranscrire cette décision, un acte doit être établi, acte soumis à obligation de transmission pour être exécutoire.
- **Non respect des règles régissant le caractère exécutoire des actes :**
exemple : le CA donne son autorisation pour la signature de conventions mais les dates d'effet sont antérieures à l'autorisation de l'assemblée délibérante.
- **Autorisation générale donnée au chef d'établissement de signer tous contrats et conventions utiles au fonctionnement de l'établissement (aucune liste n'est présentée)**
L'acte qui en découle est contraire aux procédures d'adoption des conventions en vigueur déterminées par les articles L421-11 du code de l'éducation et R232-3 du code des juridictions financières.
- **Le règlement intérieur du conseil d'administration :**
Les séances du CA ne sont pas publiques. Lorsqu'il y a vote, celui-ci peut se faire à la demande de l'un des membres, à bulletin secret. En conséquence, le fait d'indiquer dans le règlement intérieur que le nom des votants sera mentionné sur les actes revient à porter atteinte au secret du vote et à faire pression indirectement sur les membres du CA.
- **Le règlement intérieur :**
Une interdiction totale et absolue est présumée illégale en droit. En conséquence, une sanction disciplinaire, qui serait prise en cas de non respect de cette interdiction, pourrait être annulée par le juge administratif (ex.: sanction d'exclusion définitive de l'établissement).
- **Le recrutement de personnels :**
Les mentions obligatoires à faire figurer : le régime juridique et financier des différents types de contrats n'étant pas identique (CAE, CAV, AED), il convient de préciser pour quel type de contrat porte l'autorisation donnée par le CA, ainsi que la nature, les missions et le nombre de personnels recrutés pour chaque type de contrat.
- **Les logements de fonction :**
L'article 13 du décret n°86-428 du 14 mars 1986 précise que le CA propose les emplois dont les titulaires bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou par utilité de service, la situation et la consistance des locaux

concedés ainsi que les conditions financières de chaque concession. De plus, l'article 11 de ce même décret dit que la durée des concessions de logement est limitée à celle de l'exercice des fonctions au titre desquelles les bénéficiaires les ont obtenues. En conséquence, les conseils d'administration qui iraient au delà des limites prévues par ces textes en désignant les personnes de façon nominative, ouvriraient ainsi un droit quasi permanent au profit de ces personnes à loger même après l'interruption de leurs fonctions.

- **Les objets confectionnés :**

L'acquisition par l'élève des objets fabriqués dans le cadre des apprentissages ne peut être que facultative. En outre, l'acquisition de ces objets ne peut s'effectuer qu'au prix du coût effectif de la matière d'œuvre. En conséquence, le CA ne peut qu'approuver le principe de la participation facultative des familles au financement de la matière d'œuvre et fixer les tarifs correspondants au coût de cette matière d'œuvre pour chaque objet (article L132-2 du code de l'éducation et la circulaire n°2001-256 du 30 mars 2001).

Cependant, les exercices de progression peuvent conduire, suivant le degré d'habileté acquis par les élèves, à la réalisation de productions ayant une valeur marchande (circulaire n°88-079 du 28 mars 1988 - an nexé technique n°91-132 du 10 juin 1991)

En conséquence, il convient de préciser clairement la nature des objets, leur prix de vente respectif et le cadre dans lequel il sont fabriqués (SEGPA).

- **Les voyages et sorties scolaires facultatifs :**

Le conseil d'administration doit obligatoirement être consulté préalablement à l'organisation de chaque voyage ou sortie scolaire. A cet effet, et afin de faciliter leur gestion, il serait souhaitable d'élaborer, si ce n'est déjà fait, dès la fin de l'année scolaire pour l'année scolaire suivante ou dès le début de l'année scolaire concernée, une charte des voyages précisant entre autres les principes retenus pour leur organisation ainsi que le montant maximum de la participation des familles. Cet outil de pilotage, outre le fait de mettre en place une véritable politique en la matière, permettrait de la communiquer à l'ensemble de la communauté éducative.

1 – le caractère obligatoire ou facultatif : distinction importante puisqu'elle détermine les modalités financières et comptables de l'organisation.

- *Du caractère obligatoire* découlent plusieurs conséquences : le principe de gratuité, la prise en charge intégrale du financement sur le budget de l'EPLÉ ainsi que sa gestion financière et, enfin, le fait qu'aucun élève ne pourra s'y soustraire sauf avis médical contraire.

- *Le caractère facultatif* entraîne les conséquences suivantes : l'établissement peut demander une participation financière aux familles dont le montant est fixé par le CA, leur objectif éducatif fait qu'ils relèvent du service public de l'enseignement et à ce titre, les dépenses et recettes liées à ce voyage ont un caractère public et doivent donc être retracées dans la comptabilité de l'établissement. Enfin, les élèves ne participant pas au voyage ou sortie ainsi que les élèves des professeurs accompagnateurs ne doivent pas être privés de l'enseignement qui doit normalement leur être dispensé dans l'établissement.

2 - La tarification : l'éventuelle participation demandée aux familles ne doit pas revêtir de caractère discriminatoire au regard de leurs capacités financières (article L551-.1 du code de l'éducation). Elle ne doit pas être supérieure au coût de la prestation servie aux élèves. Par ailleurs, et pour respecter les principes fondamentaux qui régissent le service public et notamment celui de l'équité, un seul tarif doit être voté pour l'ensemble des élèves concernés.

3 - Prise en charge des accompagnateurs : mission de service public, celle-ci ne saurait être mise même indirectement à la charge des familles. Il convient donc de prévoir cette prise en charge sur le budget de l'EPLÉ.

4 - Utilisation des reliquats : l'article 21 de la loi de finances n°66-948 du 22 décembre 1966, modifiée par la loi de finances n°20 01-1276 du 28 décembre 2001 prévoit deux cas de figure :

- les reliquats sont supérieurs à 8€ : ils doivent être obligatoirement reversés aux familles.
- les reliquats sont inférieurs à 8€ : ils ne sont pas obligatoirement reversés aux familles et font l'objet d'une notification à chaque famille concernée qui dispose d'un délai de 3 mois pour en demander le remboursement. Si la famille ne répond pas dans ce délai, les sommes sont définitivement acquises par l'EPLÉ et le CA est, dès lors, compétent pour décider de leur affectation.

5 - Les dons : Les dons du FSE ne peuvent être faits que d'une manière globale. Ils ne peuvent en aucun cas cibler leurs seuls adhérents.

De plus, pour pouvoir être acceptés par le conseil d'administration, certaines informations doivent être obligatoirement mentionnées, comme le montant exact, l'origine du don et la charge éventuelle qui en découle.

6 - Mentions obligatoires : les actes doivent comporter les points suivants :

- présentation et nature du voyage : destination, date, objet, caractère obligatoire ou facultatif
- responsable du voyage, modalités d'encadrement,
- divisions concernées,
- nombre de participants,
- montant de la participation des familles,
- modalités de gestion retenue (voyagiste ou gestion directe par un organisateur),
- budget du voyage (qui doit figurer au budget initial de l'établissement).

- **Les durées d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles :**
Le conseil d'administration doit, conformément à la réglementation, se prononcer sur les durées d'amortissement des immobilisations pour chaque catégorie de biens. L'acte qui retranscrit cette décision doit reprendre l'ensemble des catégories en précisant la nature de chacune d'elles ainsi que leur durée d'amortissement respective.
- **Les tarifs du service annexe d'hébergement :**
Respect du cadrage fixé par le conseil général (certains tarifs comme ceux des commensaux ou personnels TOS ont été fixés au delà des tarifs plancher ou plafond).
De plus, il ne peut être appliqué qu'un seul tarif pour une prestation identique et pour une même catégorie de personnel. Seule une discrimination positive peut être autorisée en la matière (catégories différentes).
- **Autorisation de prélèvement sur fonds de réserves :**
Le conseil d'administration ne peut et ne doit se prononcer que dans la mesure où il a une connaissance du montant exact des réserves. Il s'agit là d'une compétence que le conseil d'administration ne peut en aucun cas déléguer même pas à la commission permanente.
- **Répartition des crédits globalisés :**
Seul le conseil d'administration est compétent pour arrêter la répartition des crédits globalisés attribués à l'EPLÉ. Cette répartition est donc soumise au vote du CA, elle fait l'objet d'un acte relatif au domaine budgétaire et donne lieu à l'établissement d'une DBM de type 3 soumise à obligation de transmission et exécutoire dans les 15 jours qui suivent le dernier AR.

- **Modification du calendrier scolaire :**
Seul le recteur ou l'inspecteur d'académie est compétent pour pouvoir apporter d'éventuelles modifications au calendrier scolaire qui est fixé au niveau national.
Ces modifications ne peuvent cependant pas donner lieu à une réduction du nombre et de la durée effective totale des périodes de travail des élèves.
- **Marché public :**
Contrat d'abonnement d'une durée de 24 ans pour un marché de service : la durée de cet engagement contrevient à l'article 16 du code des marchés publics issu du décret du 1^{er} août 2006 qui dispose :

« [...] la durée du marché ainsi que, le cas échéant, le nombre de ses reconductions, tiennent compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. Un marché peut prévoir une ou plusieurs reconductions à condition que ses caractéristiques restent inchangées et que la mise en concurrence ait été réalisée en prenant en compte la durée totale du marché, périodes de reconduction comprises ».

Il apparaît que la nécessité d'une remise en concurrence périodique, qui a pour objectif de mettre les opérateurs publics dans la position d'assurer une bonne gestion des deniers publics, s'oppose à la conclusion d'un marché d'une durée de 24 ans.

Par ailleurs, il convient d'être attentif au montant global du marché en question car une durée aussi longue est susceptible d'entraîner un dépassement du seuil des procédures formalisées fixé à 206 000 euros hors taxes.