

# Cellule juridique

## Compétences respectives du chef d'établissement et du conseil d'administration à propos de l'emploi des dotations en heures

*Il est, dans la fonction de chef d'établissement, quelques périodes dans l'année scolaire, complexes, parfois tendues. Le temps de l'attribution de la dotation globale horaire, en février-mars, et de l'emploi de ce contingent annuel d'heures d'enseignement mis à la disposition de l'établissement scolaire est sans doute le plus aigu. Le contexte actuel de la réforme du collège et de la diminution des moyens horaires attribués en lycée (dans la plupart des académies) aura, cette année, généré encore plus de tensions. La cellule juridique s'est déjà penchée sur la réforme du lycée, en application notamment du décret n° 2010-99 du 17 janvier 2010 (Direction 197, avril 2012, procédure relative aux dotations en heures d'enseignement, B. Vieilledent et 215, mars 2014 : DHG et TRMD : l'état de droit, Pascal Bolloré).*

Les compétences respectives des différents acteurs, principalement celles du chef d'établissement et celles du conseil d'administration, connaissent encore des interprétations divergentes auxquelles il convient d'essayer d'apporter des éclaircissements. Le juge administratif, par son arrêt du 15 décembre 2015 (TA de Châlons-en-Champagne) a éclairé la procédure réglementaire qui s'impose pour la saisie des différentes instances sur l'organisation du lycée en classes, groupes et heures et précisé les

compétences respectives du chef d'établissement, du conseil d'administration et de l'autorité académique.

Également, le juge suprême, du Conseil d'État, s'est prononcé le 23 mars 2011 sur la légalité du décret R. 421-9, 7<sup>e</sup>, du Code de l'éducation sur requête du SNES en clarifiant les modalités de présentation de la proposition du chef d'établissement relative à l'emploi des dotations en heures et celles d'instruction et de délibération du conseil d'administration.



Bernard VIEILLEDENT  
Coordonnateur de la cellule juridique  
[bernard.vieilledent@ac-lyon.fr](mailto:bernard.vieilledent@ac-lyon.fr)





## Extrait de l'article R. 421-2 du Code de l'éducation

Les collèges, les lycées, les écoles régionales du premier degré et les établissements régionaux d'enseignement adapté disposent, en matière pédagogique et éducative, d'une autonomie qui porte sur :

1. l'organisation de l'établissement en classes et en groupes d'élèves ainsi que les modalités de répartition des élèves ;
2. (Décret n° 2010-99 du 27 janvier 2010, art. 1<sup>er</sup>) « L'emploi des dotations en heures d'enseignement et, dans les lycées, d'accompagnement personnalisé mises à la disposition de l'établissement dans le respect des obligations résultant des horaires réglementaires ». [...]

Le juge annulera la décision du chef d'établissement du 13 juillet « de fixer l'organisation du lycée en huit classes, ce qui impliquait nécessairement la suppression d'une classe de seconde, sans avoir consulté le conseil d'administration du lycée. Le chef d'établissement a méconnu les dispositions de cet article du Code de l'éducation et a privé les membres de cet organisme consultatif d'une garantie ».

Le proviseur, suite aux recommandations du recteur, convoquera les membres du conseil d'administration le 27 août afin « d'examiner le 28 août les conditions d'organisation en classes et en groupes et les modalités de répartition des élèves », en commission permanente puis presque immédiatement à la suite, en conseil d'administration. Il s'ensuivra un invraisemblable *imbroglio* :

- l'absence de quorum à la commission permanente du 28 août puis au conseil d'administration ;

**L'arrêt du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne sur, principalement, la décision du chef d'établissement de modifier unilatéralement la structure pédagogique en fermant une classe de seconde, juillet-août 2015.**

L'intérêt principal de cet arrêt porte sur le moment de la période scolaire où la décision du chef d'établissement est prise, alors que les congés scolaires sont engagés, et, sur la régularité de la procédure au regard des droits du conseil d'administration.

Un premier CA, le 18 juin, avait approuvé la ventilation de la DHG et, pour avis, la constitution de trois classes de seconde.

Mais, le 10 juillet 2015, le chef d'établissement indique lors d'un nouveau CA que les effectifs ne sont pas encore finalisés pour le niveau seconde sans faire connaître la position de l'académie, donnée le 8 juillet téléphoniquement au chef d'établissement.

Or, dans ce cadre particulier, une simple information téléphonique n'est pas suffisante.

Le 13 juillet, il informe par courriel les enseignants de l'établissement « que les effectifs d'élèves inscrits en seconde au titre de la future année scolaire, passent d'une estimation de 77 élèves à 69 réellement inscrits. Cette évolution conduit à revoir l'organisation en classes du lycée, pour ne retenir que deux classes au lieu de trois ».

Par le même message, le chef d'établissement transmet aux enseignants concernés la nouvelle répartition du contingent d'heures qui leur est, respectivement, attribué.

Il ressort que le conseil d'administration du 10 juillet 2013 n'a pas été consulté sur les nouvelles organisations du lycée, en méconnaissance des dispositions des articles R. 421-2.1 et 2 du Code de l'éducation.





- une nouvelle convocation le 28 août à une commission permanente et à un conseil d'administration le 31 août qui ne pourront se tenir faute de quorum ;
- une nouvelle convocation le 1<sup>er</sup> septembre, à un conseil d'administration le 4 septembre, ne pourra se dérouler car ses membres refuseront de voter l'ordre du jour. La séance sera levée.

Les représentants de la municipalité, des enseignants, des parents et des élèves refuseront d'examiner le projet de répartition des classes et demanderont la convocation d'une nouvelle commission permanente au motif que celle du 31 août, réunie vingt minutes avant le conseil d'administration, n'a « pas permis d'instruction efficace sans qu'il soit également répondu favorablement à l'invitation de membres extérieurs pour participer aux travaux de la commission ».

Le non-respect des dispositions de l'article R. 421.41 (instruction préalable par la commission permanente, absence de consultation des équipes pédagogiques, invitation à la commission permanente d'autres personnes) amènera le juge à annuler la décision, par acte du chef d'établissement du 4 septembre 2016, de retenir deux classes de seconde au lieu de trois.

Le juge des référés retiendra la procédure irrégulière sans injonction à l'administration de rétablir la troisième classe de seconde. Une plainte sera également déposée devant la justice pénale, « pour faux en écriture du chef d'établissement ».

Les requérants relevaient l'acte du chef d'établissement pris le 4 septembre stipulant qu'il est selon les termes retenus, « lié à une décision du conseil d'administration du 4 septembre » de fixer l'organisation de la structure pédagogique de la lycée à deux classes de seconde... »

alors que la séance avait été levée sans que l'ordre du jour ne soit approuvé.

L'acte en cause a été pris par une autorité incompétente en la matière, seule l'autorité académique a le pouvoir d'arrêter la « structure pédagogique », entendue comme l'effectif prévisionnel par filières dont découlent mes moyens horaires.

Le juge examinera également, minutieusement, les délais réglementaires de convocation des instances et relèvera les erreurs de procédure suivantes :

- les dispositions des « articles R. 421-25 et R. 421-41 prévoient que l'envoi des convocations accompagnées du projet d'ordre du jour et des documents préparatoires doit être opéré au moins dix jours à l'avance » ;
- l'utilisation du délai d'urgence réduit à un jour ne se justifiait pas, selon le juge. Un autre délai, de 3 jours par exemple, n'aurait sans doute pas été qualifié de délai d'urgence.

Nous soulignons cette observation du juge, alors que, pour nombre d'établissements scolaires, le délai d'urgence est utilisé, particulièrement lorsque la proposition d'emploi des contingents annuels d'heures d'enseignement mis à la disposition des établissements est présentée en février-mars. À cette période de l'année, la notification tardive de la dotation horaire, mi-janvier ou fin janvier, ne laisse pas de marge au chef d'établissement.

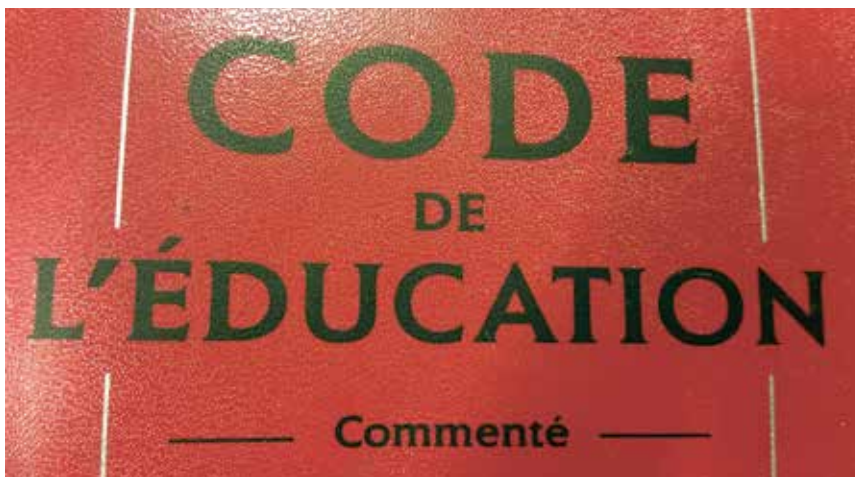
En l'espace de deux à trois semaines, le chef d'établissement doit préparer les éléments de sa proposition, puis réunir, en respectant strictement les délais réglementaires, le conseil pédagogique, le CVL, la commission permanente et le conseil d'administration ; sans oublier toutes les consultations utiles, notamment des équipes pédagogiques.

Nous le redisons, il n'est pas possible à ce moment de l'année scolaire, de respecter les délais réglementaires fixés.

## Les conseils du SNPDEN

Nos adhérents peuvent retrouver sur le site, dans « les fiches pro », tous nos conseils pour se donner du temps et limiter les risques.  
[www.snpden.net/DGH](http://www.snpden.net/DGH)





La situation décrite renvoie à celle rencontrée par d'autres établissements, particulièrement les lycées, en cas d'étude de la DHG en fin d'année scolaire, en juin voire en juillet.

Si les données sont largement plus fiables qu'en février-mars, elles ne sont pas encore pleinement stabilisées. Apparaissent, après la campagne d'inscription de début juillet, de la relance des retardataires, d'inscription des redoublants suite à leur échec au bac, des modifications essentielles, vers le 10 au 12 juillet: division supplémentaire ou supprimée, variation des groupes dont les enseignements d'exploration ou spécialités...

La situation appréciée par le juge administratif est symptomatique de nombreuses autres. Il conviendrait, pour chacun de ces lycées, et selon l'appréciation du tribunal, de réunir les différentes instances (*a minima* la commission permanente et le conseil d'administration) à une période où les charges d'examen se terminent et les vacances s'engagent pour presque tous, en espérant disposer du quorum.

Rappelons que la seule autorité habilitée à arrêter, à modifier les effectifs prévisionnels par filières est le recteur ou l'inspecteur d'académie qui aura adressé en urgence une notification de la nouvelle offre de formation au chef d'établissement.

La position du chef d'établissement est à ce moment-là, comme tant d'autres, très fragile, en raison de modifications nombreuses engagées par les services académiques: modifications des ratio heures postes et heures supplémentaires, variation

du nombre d'heures pour l'un ou plusieurs CSD, attribution d'un TZR ou d'un stagiaire non prévu...

Ces services « détricotent » au quotidien le TRMD (qui n'est qu'un outil de gestion), et par ce fait, la proposition de répartition du chef d'établissement adoptée par le conseil d'administration, instance qu'il nous faudrait ensuite réunir à plusieurs reprises selon l'importance des modifications apportées!

Le chef d'établissement aura eu le soin de conduire, de mars à juin, en toute transparence, l'ensemble des concertations nécessaires au partage des informations, à l'expression des besoins, à l'étude des choix et amendements utiles, en bref, à la préservation, dans toute la mesure du possible, d'un climat interne serein et apaisé.

Nous relevons, pour la fin, une des considérations du juge administratif qui « n'enjoint pas à l'administration de rétablir la troisième classe de seconde au sein du lycée ».

Il précise toutefois qu'il aurait été possible à l'académie, en juillet, d'organiser l'établissement avec trois classes de seconde en faisant suivre, par une convention avec un autre établissement, les enseignements d'exploration ou en modulant le nombre d'options ouvertes au sein du lycée.

Cette suggestion paraît cependant difficilement réalisable à cette période de l'année, alors que les élèves sont déjà inscrits, les services de transport scolaire finalisés, et les familles en vacances.

**2** L'arrêt du Conseil d'État du 23 mars 2011, suite à la requête du Syndicat national des enseignements de second degré (SNES) en annulation du décret n°2010-99 du 27 janvier 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement en tant qu'au 7<sup>e</sup> de l'article R. 421-9 qu'il modifie.

Le Conseil d'État a considéré ce décret qui définit la compétence du chef d'établissement d'arrêter l'emploi des dotations en heures, quand, à deux reprises, le conseil d'administration a rejeté sa proposition sur cette répartition.

Ce décret « ne méconnaît pas l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité », précise le juge.

Il considère que le décret attaqué, en confiant au chef d'établissement, par les dispositions critiquées, le pouvoir d'arrêter l'emploi des dotations en heures en cas de rejet réitéré de la proposition par le conseil d'administration, n'a eu ni pour objet, ni pour effet, de priver le conseil d'administration de son droit d'amendement des propositions initiales.

Le juge apporte des clarifications à l'imprécision substantielle du décret « (...) la proposition relative à l'emploi des dotations en heures... » et lève les appréciations divergentes que cette imprécision laissait fructifier, notamment par le souhait de membres du conseil d'administration de présenter une autre proposition ou une contre-proposition.

Dans ses considérants, le Conseil d'État précise :

- « dans l'hypothèse où **la proposition du chef d'établissement** relative à l'emploi de dotation en heures instruite par la commission permanente ne recueille pas, au besoin après amendement, une majorité des voix du conseil d'administration au terme de sa première délibération, la commission permanente procède à une nouvelle instruction » ;
- « la **nouvelle proposition du chef d'établissement**... est soumise à la délibération et au vote du conseil d'administration ;
- aucun obstacle « à ce qu'un décret en Conseil d'État reconnaisse un pouvoir particulier, au nom de l'État, au chef d'établissement, pour surmonter le **rejet de sa proposition par le conseil d'administration** ».

Le Conseil d'État considère en conclusion « que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret attaqué ».



## Un essai de définition du mot « amendement »

Le mot « amendement » a des sens divers au sens traditionnel ou au sens du droit constitutionnel. Celui qui nous occupe est celui propre au fonctionnement des instances des établissements publics locaux d'enseignement.

Nous retenons d'abord l'approche du *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* du Doyen Vedel: « l'amendement correspond aux modifications que propose en cours de discussion d'un texte le Gouvernement, la commission ou un parlementaire ... les textes proposés ne sont pas à accepter ou à rejeter en bloc ».

Une autre approche précise que l'amendement est « une modification proposée à un texte de loi au cours de sa discussion devant le parlement » (dictionnaire juridique).

Le dictionnaire *Universalis* propose la définition suivante: « au sens juridique du terme, un amendement est une tentative de modification d'un texte par une assemblée délibérante. On retrouve donc, dans le vocabulaire juridique, le sens de correction, d'amélioration, que le mot revêt dans la langue courante.

Nous retenons l'obligation d'une discussion devant une assemblée délibérante et la précision que l'amendement ne peut porter que sur un texte en discussion. Les amendements aboutissent, s'ils sont définitivement votés par l'autorité législative, à substituer à un ou à plusieurs articles du projet initial un ou plusieurs articles de texte au moins partiellement différents ».

La recherche d'une définition du mot amendement amène également à se référer à l'article 44 de la Constitution: « les membres du parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement ». Il s'agit d'un droit partagé. L'article 40 de la Constitution précise différentes restrictions à la recevabilité des amendements notamment en matière financière (aggravation d'une charge publique...) mais également en matière procédurale. Les amendements doivent relever du domaine de la loi et d'un lien avec le texte en discussion, ils peuvent s'exercer librement au stade de la première lecture, en commission ou en séance. Le non-respect de ces règles, y compris celle des délais, peut conduire à l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement.

On mesure la complexité de l'arsenal juridique qui encadre l'exercice du droit d'amendement: procédures de dépôt, restrictions ou irrecevabilité, présidence de commission, rapporteurs de commission, conférence des présidents, ordre du jour...

Citons enfin la règle de « l'entonnoir » qui figure dans les règlements des assemblées parlementaires et qui indique: « devant chaque chambre, le débat se restreint, au fur et à mesure des lectures successives d'un texte, sur les points de désaccord, tandis que ceux des articles adoptés en termes identiques sont exclus de la navette ».

Ainsi, au cours de la navette parlementaire, le débat ne porte plus que sur les dispositions sur lesquelles un accord n'est pas déjà intervenu.



On peut hasarder que le chef d'établissement ne dispose pas de l'ensemble des moyens conférés aux assemblées pour préciser clairement la notion d'amendement et mettre en œuvre la procédure adéquate.

Il peut apparaître comme évident que le recours à la voie de l'amendement dans le cadre ultime du conseil d'administration doit rester exceptionnel si l'enchaînement logique des instances, conseils d'enseignement, CVL, conseil pédagogique, commission permanente ont permis la présentation et l'étude de la répartition des moyens horaires accordés. Ce sont, lors de ces multiples instances, que la proposition du chef d'établissement peut être amendée. Le recours à l'amendement au sein du conseil d'administration peut relever à la fois d'une posture de résistance, de l'expression d'une opposition ou d'un désaccord avec la présidence du CA. Il n'en demeure pas moins que lorsque la situation se présente, c'est bien au chef d'établissement de limiter strictement l'usage de la voie de l'amendement qui ne doit pas s'apparenter à « une contre-proposition ou à un itinéraire-bis ».

Une nouvelle fois, c'est au chef d'établissement de donner un sens, un mode opératoire à un texte imprécis, sans autre intermédiaire que sa propre conscience professionnelle ou sa compréhension de textes polysémiques ou ambigus. □