



L'adaptation du contrôle de légalité des actes de l'université
exercé par le recteur chancelier
dans le cadre de la loi du 10 août 2007
relative aux libertés et responsabilités des universités

ÉTUDE

Gérard MARIN
Conseiller d'administration

2008

ÉTUDE TIRÉE DU MÉMOIRE DE MASTER 2^{ème} ANNÉE
Mention « sciences du management »
Spécialité « gestion et administration des établissements du système éducatif »
SOUTENU LE 15 MAI 2008
À L'UNIVERSITÉ DE POITIERS – INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES
par Gérard MARIN
Directeur de mémoire : Professeur Jean-Louis GOUSSEAU – université de Poitiers - IAE

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	1
INTRODUCTION.....	2
1 UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE	9
1.1 en raison d'un contrôle actuel défaillant	9
1.1.1 l'étendue limitée du contrôle	9
1.1.2 une pratique le plus souvent limitée du contrôle.....	13
1.2 en raison d'un développement des actes de l'autonomie, du fait de la L.R.U.....	16
1.2.1 l'étendue du développement des actes	16
1.2.2 l'impact du développement des actes.....	18
2 LES MODALITÉS DE L'ADAPTATION	20
2.1 saisir les enjeux du contrôle pour en définir les objectifs.....	20
2.1.1 les enjeux	20
2.1.2 les objectifs.....	22
2.2 réorganiser le contrôle à partir de plusieurs propositions	22
2.2.1 rendre le contrôle plus opérationnel : la nécessité d'une stratégie de contrôle.....	22
2.2.2 accroître les compétences pour acquérir l'expertise	26
2.2.3 rendre le contrôle de légalité visible et lui faire acquérir un statut incontesté de pôle d'expertise ..	27
2.2.4 évaluer et communiquer : indicateurs et rapport annuel.....	30
CONCLUSION	32
ANNEXES.....	34

* *
*

INTRODUCTION

L'autonomie des universités, qui se caractérise par la reconnaissance de la personnalité morale distincte de l'Etat et de l'autonomie financière, constitue une réalité récente. En leur forme juridique actuelle, les universités sont issues des événements de mai 1968.

Destinée à répondre aux aspirations d'autonomie revendiquées au printemps, la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 dite « loi Edgar Faure » a pourtant, dès les années qui ont suivi son adoption, donné lieu à un débat récurrent sur l'étendue réelle de l'autonomie ainsi conférée aux universités, compte tenu du caractère à la fois imprécis et étendu de la tutelle exercée par l'État.

La réorganisation de l'enseignement supérieur français introduite par la loi du 26 janvier 1984 dite « loi Savary », traduisait cette volonté de renforcement de l'autonomie, par la substitution du contrôle de légalité à la tutelle.

Des éléments plus contemporains, tels l'entrée de l'enseignement supérieur dans la compétition internationale symbolisée par la publication du classement de Shanghai, les conclusions du rapport « Hetzel » déplorant l'insuffisance des EPCSCP en matière d'orientation et d'insertion professionnelle, la dualité – jugée pénalisante pour les universités – entre ces dernières et les grandes écoles, ont réactivé le débat sur la capacité réelle des établissements à maîtriser leur stratégie.

Ces arguments ont justifié l'adoption de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU). Cette dernière suppose désormais, en accompagnement de l'évolution attendue de l'organisation et de la gouvernance universitaires, une adaptation significative des services de l'État chargés d'exercer le contrôle de légalité sur les universités.

*

■ UNE AUTONOMIE JURIDIQUE RÉCENTE DES UNIVERSITES ASSORTIE D'UN CONTROLE PAR L'ETAT

La loi d'orientation de l'enseignement supérieur n° 68-978 du 12 novembre 1968 dite « loi Edgar Faure » pose les bases d'une autonomie réelle des universités. Pour ce faire, elle recourt à la décentralisation fonctionnelle et crée un nouveau type d'établissement public national : l'établissement public à caractère scientifique et culturel. L'autonomie conférée à cette structure revêt trois aspects principaux :

- autonomie administrative d'abord : le recteur, représentant de l'Etat dans l'académie, cesse d'exercer la présidence de l'université, confiée dès lors à un président élu par des conseils eux-mêmes élus.
- autonomie financière ensuite : l'établissement dispose d'un budget propre, alimenté par des dotations budgétaires affectées par l'Etat mais aussi par des ressources propres d'origine publique ou privée. L'établissement est soumis à un contrôle financier a posteriori.
- autonomie pédagogique et scientifique enfin : l'établissement détermine les modalités d'enseignement et de contrôle des connaissances. Comme le précise l'alinéa 4 de l'article L711-1 du code de l'éducation, ces établissements : « *sont autonomes. Exerçant les missions qui leur sont conférées par la loi, ils définissent leur politique de formation, de recherche et de documentation dans le cadre de la réglementation nationale et dans le respect de leurs engagements contractuels [...]* ».

Si le régime juridique fixé par loi Faure consiste pour l'essentiel à donner aux universités un président et un organe délibérant élus, il consacre également le principe d'entrée en vigueur sans approbation préalable de la majorité des décisions et délibérations. Dès lors émerge pour l'État, la nécessité de s'assurer que chaque établissement d'enseignement supérieur respecte effectivement, à l'occasion des décisions exécutoires prises, l'ensemble des normes juridiques. Cette exigence se matérialise par la mise en place d'un contrôle des actes de l'université.

Dans ce cadre, la loi d'orientation de 1968, plus précisément ses articles 10 et 18, organise une tutelle¹ sur les actes émis par l'université sans jamais mentionner cette expression. Elle reconnaît au recteur, représentant du ministre dans l'académie, un pouvoir de suspension de l'effet des délibérations des établissements « [...] *pour raisons graves, jusqu'à décision du ministre de l'éducation nationale qui doit statuer dans les trois mois [...]* ».

Cependant, alors que d'une manière générale, les procédés de contrôle sont juridiquement précis en étant classiquement circonscrits à la suspension, l'annulation et à la substitution, la doctrine² n'a pas manqué de souligner, à l'époque, que « *les termes du texte ne fixent en réalité que les conditions d'intervention succinctes et imprécises* », conférant à l'administration « *des pouvoirs extrêmement généraux et délicats à mettre en œuvre* ».

Cette tutelle³ de l'État va évoluer suite à l'alternance politique de 1981, dans un esprit comparable à celui qui préside à la première vague de décentralisation. En effet, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions a modifié profondément les modalités de contrôle des collectivités territoriales et substituée à la tutelle, de nouvelles procédures de contrôle administratif de légalité et de contrôle budgétaire.

¹ GUEDON Marie-José. La tutelle administrative sur les universités. Articles 10 et 18 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur. A.J.D.A., avril 1975, p. 166

² cf note supra

³ La tutelle est l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes, dans un but de protection de l'intérêt général. MASPETIOL et LAROQUE. La tutelle administrative.

Deux années plus tard, le législateur s'inspire de la même logique. Tout en réaffirmant les principes instaurés par la loi « Faure », la loi du 26 janvier 1984 dite « loi Savary » et ses décrets d'application, notamment le décret n°94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics devenus établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP) « réorganisent le pouvoir d'annulation au profit d'un contrôle de légalité dans le droit fil de ce qui a été mis en place pour les collectivités territoriales »⁴

*

■ LES CARACTERISTIQUES GENERALES DU CONTROLE DE LEGALITE DES ACTES DE L'UNIVERSITE

A l'instar des règles désormais applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, le contrôle de légalité des EPCSCP s'analyse comme la faculté offerte au représentant de l'Etat (ici le recteur chancelier) de déférer au juge administratif les actes de l'université. Ces derniers entrent en vigueur de plein droit dès leur publication ou leur notification, à l'exception des décisions réglementaires qui doivent avoir été transmises au recteur pour être exécutoires et de certaines décisions et délibérations (emprunts, prises de participation ...) qui restent soumises à l'approbation préalable du représentant du ministre dans l'académie.

Le contrôle est donc exercé a posteriori et porte exclusivement sur la légalité de l'acte. Il s'attache à vérifier, d'une part, que l'université a agi dans le seul périmètre de sa mission, d'autre part, que, ce faisant, elle a respecté le principe de légalité, c'est-à-dire l'ensemble des règles de droit qui s'impose à l'acte.

Il n'emporte pas pouvoir d'annulation directe de l'acte par le recteur, lequel peut seulement le déférer au juge administratif dans les deux mois qui suivent sa notification ou sa publication et, le cas échéant, sa transmission.

- un contrôle administratif de légalité original

Aux termes de l'article L719-7 du Code de l'Education, le recteur chancelier dispose de prérogatives précises : « *les décisions des présidents des universités et des présidents ou directeurs des autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les délibérations des conseils entrent en vigueur sans approbation préalable, à l'exception des délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales mentionnées à l'article L. 719-5 et sous réserve des dispositions du décret prévu à l'article L. 719-9. Toutefois, les décisions et délibérations qui présentent un caractère réglementaire n'entrent en vigueur qu'après leur transmission au recteur, chancelier des universités* ».

⁴ « le contrôle de légalité dans les EPCSCP » – rapport de l'IGAENR – juin 2001

Le chancelier peut saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à l'annulation des décisions ou délibérations des autorités de ces établissements qui lui paraissent entachées d'illégalité. Le tribunal statue d'urgence. Au cas où l'exécution de la mesure attaquée serait de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement de l'établissement, le chancelier peut en suspendre l'application pour un délai de trois mois ».

♦ *un contrôle distinct de celui des actes des collectivités territoriales*

Trois originalités doivent être relevées par rapport au contrôle exercé par le préfet sur les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics : tout d'abord le recteur dispose de la faculté (il « peut ») et non pas de l'obligation qui incombe en principe au préfet, de déférer à la juridiction administrative les actes qui lui semblent entachés d'illégalité. Ensuite, la loi prévoit que « le tribunal statue d'urgence », reconnaissant ainsi le caractère d'urgence systématique du déféré rectoral. Enfin existe un pouvoir de suspension au cas où l'acte incriminé porterait une atteinte grave au fonctionnement de l'EPSCP.

Le contrôle de légalité régi par l'article L. 719-7 du Code de l'éducation constitue le régime de droit commun. Mais il existe aussi des compétences particulières attribuées au recteur et au ministre en cas de dysfonctionnement de l'EPSCP, ces difficultés pouvant être détectées à l'occasion du contrôle de légalité. Ainsi l'article L. 719-8 donne-t-il compétence au recteur pour prendre, à titre provisoire et après en avoir informé le président de l'université, toute mesure conservatoire nécessaire « *en cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes des EPSCP ou à défaut d'exercice de leur responsabilité* ». Dans les mêmes circonstances, le ministre dispose d'un pouvoir de substitution (il peut prendre « *toutes dispositions imposées par les circonstances* »).

♦ *un contrôle distinct de celui de celui des actes des E.P.L.E.*

Le statut des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) que sont les collèges et les lycées, prévoit un contrôle de leurs actes beaucoup plus étendu que pour ceux des universités.

En premier lieu, l'exercice de compétences partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales, justifie que ces dernières interviennent dans le contrôle des actes budgétaires des EPL tandis que le contrôle de légalité se répartit entre le préfet et l'autorité académique selon la nature des actes. Tel est le sens du 1^{er} alinéa de l'article L. 421-14 du Code de l'éducation : « *Sous réserve des dispositions particulières applicables au budget et aux décisions le modifiant, les actes de l'établissement relatifs à la passation des conventions, et notamment des marchés, et les actes relatifs au fonctionnement de l'établissement et qui n'ont pas trait au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice peuvent, dans les conditions prévues à l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, être déférés au tribunal administratif par le représentant de l'Etat, ou, par délégation de ce dernier, par l'autorité académique Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des actes mentionnés à l'alinéa précédent qui sont transmis au représentant de l'Etat, ou, par délégation de celui-ci, à l'autorité académique. Il précise ceux qui sont exécutoires dès leur transmission et ceux qui sont exécutoires quinze jours après leur transmission [...]* ».

En second lieu, 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 dresse la liste limitative des actes administratifs n'ayant pas trait à l'action éducatrice et soumis à l'obligation de transmission à l'autorité académique (il s'agit en fait des délibérations du conseil d'administration). Ces derniers entrent en vigueur 15 jours après leur transmission. Rien de tel pour les EPCSCP : l'obligation de transmission se limite aux seuls « actes réglementaires », dont l'entrée en vigueur est subordonnée à cette formalité alors que, pour tous les autres actes, leur entrée en vigueur n'est pas différée.

En troisième lieu, les actes administratifs relevant de l'action éducatrice demeurent soumis à une véritable tutelle de l'autorité académique (recteur s'agissant des lycées et EREA, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale pour les collèges), tandis que l'université bénéficie en ce domaine d'une large autonomie pédagogique dans le cadre de la réglementation nationale.

- un contrôle administratif de légalité différent du contrôle budgétaire

S'il existe une procédure de contrôle budgétaire spécifique exercée largement *a priori*, distincte *stricto sensu* du contrôle de légalité⁵, elle mérite cependant d'être évoquée.

Le contrôle budgétaire se distingue du contrôle financier qui s'inscrit dans l'exécution même de l'opération de la dépense publique. Exercé *a posteriori* en vertu de l'article L. 719-9 du Code de l'éducation, il vise à vérifier la sincérité, la régularité et la conformité des documents et informations comptables et financières d'une entité pour apprécier leur aptitude à refléter l'image fidèle de la situation financière de l'établissement.

Pour sa part, le contrôle budgétaire vise surtout à vérifier que le budget, acte politique annuel de prévision et d'autorisation des dépenses et recettes de l'établissement, est conforme aux principes budgétaires.

Il s'exerce *a priori* dans deux situations :

- à l'occasion des délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et création de filiales, pour lesquelles l'article L. 719-5 impose l'approbation préalable ;
- à l'occasion de la phase de préparation du budget, pour laquelle le décret du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPCSCP précise que « *le projet de budget [...] est communiqué au recteur d'académie [...] 15 jours au moins avant sa présentation au conseil d'administration de l'établissement.* ». Si cette condition n'est pas remplie, le recteur peut décider que le budget sera soumis à son approbation.

⁵ Circulaire ministérielle du 5 mars 2002 mise à jour 2007 : pouvoirs des recteurs en matière d'enseignement supérieur – fiche « contrôle de légalité » in <http://idges.pleiade.education.fr/>

Cette seconde situation, à laquelle est assimilée la phase de préparation des délibérations budgétaires modificatives (DBM) les plus importantes (modification de l'équilibre global, virement de crédits entre section de fonctionnement et section d'investissement ...), est destinée à favoriser l'exercice du contrôle par le recteur chancelier. En effet, le délai des 15 jours permet au recteur de procéder à l'examen des documents préparatoires en vue d'intervenir lors de la séance d'adoption. A cette occasion (art. 24 du décret du 14 janvier 1994), le recteur peut, en séance, décider que le budget sera soumis à son approbation s'il constate :

- qu'il n'est pas en équilibre réel ;
- qu'il ne respecte pas l'affectation des moyens financiers alloués par l'Etat ou toute autre personne ;
- qu'il n'ouvre pas les crédits nécessaires à la couverture des dépenses obligatoires (impôts, taxes, dettes exigibles ...).

Il dispose alors de 15 jours pour approuver le budget. Dans la négative, le conseil d'administration de l'EPCSCP est invité à délibérer à nouveau dans le délai d'un mois suivant la notification du refus. Si les difficultés persistent, le budget est arrêté par le chancelier après avis du trésorier payeur général (art 26 du décret précité). Il en sera de même lorsque l'établissement n'aura pas adopté son budget au 1^{er} mars de l'exercice (art 30 du décret précité).

Enfin, le recteur dispose d'un pouvoir de substitution (à la demande d'un créancier ou de sa propre initiative) à l'ordonnateur principal de l'université lorsque ce dernier ne procède pas en temps utile à l'engagement des dépenses obligatoires.

En définitive, si ce contrôle budgétaire des EPCSCP est plus étendu que le contrôle de légalité avec des dispositions juridiques plus précises, il n'en reste pas moins que ce dernier contrôle fonctionne de manière insatisfaisante. Ceci conduit, entre autres conséquences, à envisager une nouvelle adaptation aux réalités universitaires actuelles.

*

■ LA NOUVELLE ADAPTATION DU CONTROLE DE LEGALITE DES ACTES DE L'UNIVERSITE

Le contrôle s'analyse comme la contrepartie de l'autonomie accordée à l'université. Il exprime avant tout la garantie du respect de la légalité entendue au sens large.

Dans cet esprit et dans un contexte nouveau de concurrence – y compris internationale – accrue entre établissements d'enseignement supérieur, la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des

universités dite « loi Pécresse », est venue élargir encore le champ de l'autonomie des EPCSCP, avec le souci d'améliorer leur efficacité et de leur permettre de maîtriser leur stratégie de développement.

Il s'agit désormais pour l'Etat d'accompagner, par un contrôle expert, l'autonomie élargie des universités dans le respect des intérêts nationaux et de la légalité républicaine.

Or, dans un rapport de juin 2001 – non publié à l'époque – l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) a dressé un bilan très critique de l'action de l'État (tant au niveau central qu'au niveau académique) en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire. Elle a notamment mis en évidence la nécessité de renforcer ce contrôle. En guise de réponse, la circulaire ministérielle du 5 mars 2002, également non publiée au BOEN, est venue rappeler aux recteurs leurs prérogatives en la matière.

Dans ce contexte, le contrôle de légalité des actes de l'université devrait connaître un renouveau, à l'instar de l'évolution constatée depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales s'agissant du contrôle exercé par le préfet à l'égard des collectivités territoriales. Cette loi a effectivement adapté le contrôle en le ciblant sur les actes jugés « stratégiques et à enjeu ». Mais rien de semblable n'a été prévu par la loi du 10 août 2007, qui se contente d'introduire à la charge du recteur l'obligation de produire annuellement un rapport sur l'exercice du contrôle de légalité.

*

Dans ces conditions, il s'agit de savoir si ce contrôle de légalité sur les actes des EPCSCP, tel qu'il est actuellement exercé par les rectorats, est adapté aux évolutions introduites par la loi du 10 août 2007 en répondant de manière pertinente à la finalité poursuivie.

Dans cette perspective, cette étude a pour ambition de montrer en quoi le contrôle actuel ne répond que de manière imparfaite aux buts assignés au contrôle de légalité et, ce faisant, ne garantit que partiellement le respect de la règle de droit (I). Il suggère ensuite les modalités souhaitables de son adaptation, tant en termes d'objectifs et de priorités qu'en matière d'organisation des services rectoraux (II).

* *
*
*
*

I

1 UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE

Cette fonction régaliennne du contrôle des actes de l'université par le recteur doit être adaptée dans ses manifestations en raison, d'une part, d'un contrôle actuel défailant et, d'autre part, du développement des actes traduisant l'autonomie des universités consécutif à la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

1.1 EN RAISON D'UN CONTRÔLE ACTUEL DÉFAILANT

1.1.1 l'étendue limitée du contrôle

1.1.1.1 des textes a priori suffisants

Selon l'article L. 711-8 du Code de l'éducation, « *le recteur d'académie, chancelier des universités, assiste ou se fait représenter aux séances des conseils d'administration des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Il reçoit sans délai communication de leurs délibérations ainsi que des décisions des présidents et directeurs, lorsque ces délibérations et ces décisions ont un caractère réglementaire. Le rapport établi chaque année par le recteur, chancelier des universités, sur l'exercice du contrôle de légalité des décisions et délibérations des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est rendu public* ».

Une analyse restrictive de ce texte conduirait à estimer que le contrôle de légalité exercé par le recteur se borne à l'examen des actes transmis, c'est-à-dire les actes réglementaires. Cette interprétation restrictive doit être écartée dans la mesure où le chancelier, présent ou représenté de droit au conseil d'administration (à la différence du préfet s'agissant des collectivités territoriales), ne peut feindre d'ignorer l'adoption d'actes non transmissibles. Dans ces conditions, sa participation au conseil d'administration de l'université s'analyse comme un moyen d'information sur les actes « non transmissibles » de l'université et fonde sa légitimité à les contrôler. Tel est le sens du dernier alinéa de l'article L. 719-7 selon lequel : « [...] *Le chancelier peut saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à l'annulation des décisions ou délibérations des autorités de ces établissements qui lui paraissent entachées d'illégalité* [...] ».

Il résulte de l'application combinée des deux articles précités que le contrôle de légalité porte sur la totalité des décisions et délibérations des EPCSCP, qu'elles soient soumises ou non à l'obligation de transmission⁶.

Pour autant, cela ne signifie pas que le recteur doive contrôler tous les actes non transmissibles mais seulement ceux qui lui semblent comporter un risque sérieux d'illégalité, à condition qu'il en ait connaissance.

Cette connaissance par le recteur, des actes « non soumis à transmission », semblerait de prime abord délicate. Cependant, concrètement, elle peut être acquise de plusieurs manières :

- s'agissant des actes relevant de la compétence du conseil d'administration :
 - soit sur demande d'un usager ;
 - soit à l'occasion de l'examen des documents de travail transmis 15 jours avant la séance ;
 - soit à l'occasion de la séance du conseil d'administration ;
 - soit lors de la transmission du procès-verbal des délibérations.

- concernant les actes ressortissant à la compétence du président et non soumis à délibération en conseil d'administration :
 - sur demande d'un usager.

A ce jour, aucune typologie officielle des principaux actes émis par les organes statutaires de l'université n'a pu être répertoriée. Aussi les tableaux ci-après proposent-ils un recensement des actes faisant grief émis par les EPCSCP avec indication du régime d'entrée en vigueur et des moyens par lesquels le recteur chancelier en a connaissance.

⁶ Principe rappelé par la circulaire ministérielle du 5 mars 2002 mise à jour 2007 : pouvoirs des recteurs en matière d'enseignement supérieur – fiche « contrôle de légalité » in <http://idges.pleiade.education.fr/>

● DELIBERATIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION (hors actes budgétaires)

Nature de l'acte	Principaux actes identifiés (non exhaustif)	Régime d'entrée en vigueur	Remarques	Moyens par lesquels le recteur a connaissance de l'acte
réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> - détermination des structures et statuts (L711-7) - adoption du règlement intérieur (L712-3) - fixation de la répartition des emplois (L712-3) - adoption des règles relatives aux examens (L712-3) - création de dispositifs d'intéressement (L954-2) - définition des principes généraux de répartition des obligations de service des enseignants (L954-1) - détermination des règles générales d'attribution des primes (L954-2) - création des commissions de sélection (ex commissions de spécialistes) 	<ul style="list-style-type: none"> - publication par l'université ET - transmission au recteur 		Acte soumis à transmission + en séance du CA
non réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> - autorise le président à ester en justice (L712-3) 	<ul style="list-style-type: none"> - dès l'adoption 		en séance du CA
Accords et conventions	<ul style="list-style-type: none"> - approuve accords et conventions signés par le président (L712-3) : inclut les contrats de recrutement sur fonds propres et les marchés publics 	<ul style="list-style-type: none"> - dès le vote acquis et selon date fixée par la convention ou l'accord 		en séance du CA
	<ul style="list-style-type: none"> - délégation au président de l'approbation des accords et conventions, de la répartition des emplois, de l'autorisation d'ester en justice, de l'adoption des règles d'examens (L712-3) 	<ul style="list-style-type: none"> - dès signature, par le président, des actes délégués 	Le président doit rendre compte au CA dans les meilleurs délais	Lorsque le président rend compte au CA (risque de dépassement de délais pour déférer au TA)

● DECISIONS DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE (hors actes budgétaires)

Nature de l'acte	Principaux actes identifiés (non exhaustif)	Régime d'entrée en vigueur	Remarques	Moyens par lesquels le recteur a connaissance de l'acte
Unilatéral réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> - délégations de signature - mesures relatives à la sécurité et au maintien de l'ordre (L712-2) - mesures d'organisation du service - mesures de gestion « non visées par un autre texte » (L712-2) 	<ul style="list-style-type: none"> - publication par l'université ET - transmission au recteur 		Acte soumis à transmission
Unilatéral individuel	<ul style="list-style-type: none"> - attribution des primes aux personnels (L954-2) - mesures d'organisation du service - mesures de gestion « non visées par un autre texte » (L712-2) 	<ul style="list-style-type: none"> - notification aux intéressés 		Sur signalement par un agent
Accords et conventions	<ul style="list-style-type: none"> - conclut et signe accords et conventions 	<ul style="list-style-type: none"> - après approbation par le CA ou bien, si le CA a délégué sa compétence - dès signature par le président 	Nécessite approbation du CA sauf si la compétence a été déléguée auquel cas le CA obtiendra un compte rendu	En séance du CA ou, si la compétence a été déléguée par le CA : lorsque le président rend compte au CA (risque de dépassement de délais pour déférer au TA)

En ce qui concerne le dispositif spécifique de contrôle budgétaire, sont concernés par la procédure les projets de budget et projet de budget de gestion, les budgets après leur adoption ainsi que les projets de décisions budgétaires modificatives (DBM) les plus importantes et les DBM une fois adoptées.

Au final, les principes qui encadrent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont très clairement posés et peuvent laisser penser que les recteurs chanceliers disposent des voies et moyens suffisants leur permettant d'accomplir cette mission. Cependant, la confrontation de cet arsenal juridique à la réalité témoigne des difficultés rencontrées.

1.1.1.2 une réalité plus nuancée

Dans son rapport précité de juin 2001, l'IGAENR⁷ a identifié les causes essentielles des insuffisances récurrentes du contrôle de légalité des actes des universités : législation et réglementation « *lacunaires, inachevées et parfois irréalistes* » (comme en témoignent par exemple les textes relatifs à l'organisation de la scolarité), « *primat du politique sur le souci de légalité* » (utilisation de la démarche contractuelle pour redresser les situations illégales plutôt que le contrôle de légalité), autonomie de l'établissement entendue « *largement* », absence d'enjeu consacré par le ministère à ce dossier ...

De cette faiblesse dans l'impulsion résulte la diversité dans l'organisation (tantôt la chancellerie exerce seule le contrôle, tantôt il est dispersé entre plusieurs services), l'implication des acteurs (Secrétaire général d'académie notamment), la formation des agents (souvent inexistante notamment en matière budgétaire et financière) et les modalités d'exercice du contrôle de légalité des actes de l'université selon les rectorats.

1.1.2 une pratique le plus souvent limitée du contrôle

1.1.2.1 les modalités généralement rencontrées

Les observations conduites dans plusieurs rectorats permettent de repérer les modalités principales d'exercice du contrôle administratif.

En premier lieu, ce contrôle se manifeste par une vérification formelle (vérification de l'exactitude du libellé par rapport à l'arrêté ministériel d'habilitation) des diplômes nationaux (DEUG, licences, maîtrises, masters, doctorats) imprimés par l'université et que doit signer le recteur. Ce contrôle de conformité n'appelle pas de remarque, hormis les situations où la signature du recteur a été techniquement confiée à l'université (signature numérisée et intégrée au logiciel de gestion des étudiants), ce qui, de fait et faute de contrôles opérés par sondage, supprime tout contrôle rectoral.

⁷ « le contrôle de légalité dans les EPCSCP » – rapport de l'IGAENR – juin 2001

En second lieu, il est exercé sur les actes réglementaires transmis par l'université.

En troisième lieu, il se traduit par l'examen attentif des documents préparatoires au CA des universités, adressés au recteur le plus souvent 15 jours avant la séance. Cette analyse constitue l'occasion de repérer les sources d'irrégularité les plus « signalées » comme, par exemple, les droits d'inscription complémentaires injustifiés.

Enfin, le suivi de la procédure spécifique de contrôle budgétaire, en particulier l'analyse financière du budget, n'est pas exercé de manière exhaustive mais plutôt sur des situations particulières et signalées (ex : vérification des droits d'inscription complémentaires).

L'ensemble de ces missions est accompli tantôt par les services de la chancellerie, tantôt au sein d'une division en charge de l'enseignement supérieur.

La pratique observée témoigne de la difficulté à exercer un contrôle « expert », adapté aux exigences posées par la loi du 10 août 2007. D'autres facteurs contribuent à empêcher le plein exercice des attributions de contrôle dévolues au recteur chancelier.

1.1.2.2 un contrôle qui n'exprime pas la plénitude des compétences dévolues au recteur

Avant même l'intervention de la loi du 10 août 2007, le contrôle de légalité pratiqué s'est heurté à plusieurs difficultés empêchant le recteur d'exercer toutes ses compétences de contrôle.

■ UN CONTROLE DIFFICILE DU FAIT DES PRATIQUES DES UNIVERSITES

L'université doit transmettre les actes de nature réglementaire. Certes, les procès-verbaux retraçant les débats du CA parviennent effectivement au rectorat, mais les actes auxquels il est fait référence ne sont pas systématiquement transmis en leur forme définitive. Il peut en être de même de certaines décisions réglementaires du président (mesures d'organisation du service, arrêtés portant composition des commissions, décisions relatives à la sécurité ...).

Dans le même ordre d'idée, il peut arriver que l'organe délibérant n'exerce pas toujours la totalité des compétences conférées par l'article L. 712-3 du Code de l'éducation, au sujet notamment des « accords et conventions signés par le président ».

Si les documents transmis aux CA contiennent effectivement des listes – parfois très longues – de conventions de toutes sortes (sans d'ailleurs qu'un montant financier ne soit toujours cité), ne figurent pas systématiquement ni les marchés publics ni les contrats de personnels conclus sur budget propre de l'établissement qui relèvent pourtant de la catégorie des accords au sens de l'article L. 712-3 précité.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que ces deux domaines constituent traditionnellement des gisements potentiels d'illégalité. A titre d'illustration comparative, les services préfectoraux apportent une

attention toute particulière à ce type d'actes dans le cadre du contrôle de légalité exercé à l'endroit des collectivités territoriales.

Ainsi, l'action du recteur est entravée par le défaut de transmission systématique des actes réglementaires. De plus, cette autorité administrative est souvent dans l'impossibilité d'avoir une connaissance exhaustive des actes non transmissibles puisqu'ils ne sont pas toujours soumis au conseil d'administration.

Il en résulte que les risques d'illégalité ne sont pas jugulés sur des domaines particulièrement sensibles.

■ UN CONTROLE DIFFICILE DU FAIT DE SA TECHNICITE CROISSANTE

Le contrôle de légalité couvre un champ extrêmement large, qui exige non seulement une connaissance du système – et des usages – universitaires, mais surtout une maîtrise de domaines techniques complexes, allant de la scolarité aux marchés publics en passant par les règles touchant aux statuts des personnels.

Or, aucune formation axée sur le contrôle n'est véritablement mise en place, quel que soit le domaine considéré (marchés publics, organisation universitaire ...).

■ UN CONTROLE DIFFICILE DU FAIT DE L'ATTITUDE DU MINISTERE CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

La position des rectorats par rapport à l'université s'avère inconfortable. En effet, la fonction de contrôle de légalité est, par tradition, peu considérée par l'université qui dispose par ailleurs d'un service juridique opérationnel.

Au-delà, les EPCSCP ont coutume de s'adresser directement à l'administration centrale (direction des affaires juridiques, direction générale de l'enseignement supérieur) lorsque survient une difficulté d'ordre juridique. Le rectorat n'a dès lors ni la faculté ni l'opportunité de développer et d'asseoir une position d'expert.

Surtout, dans son rapport de 2001, l'IGAENR souligne que le principe d'autonomie a progressivement introduit une culture de « cogestion diplomatique »⁸, avec une négociation contractuelle utilisée comme une occasion de contrôle de légalité par le ministère, voire de rétablissement de la légalité. Et de citer une réponse du ministre à la Cour des Comptes : « *le cadre contractuel sera utilisé pour mettre fin aux éventuelles dérives constatées. Aucun contrat ne sera signé si l'établissement ne s'engage pas à respecter formellement [la loi de 1984] afin que toutes les pratiques en matière de droit d'inscription soient en conformité avec la réglementation en vigueur* ».

Le contrôle de légalité ainsi exercé ne saurait rester en l'état : outre ses défaillances, il n'est plus en mesure de répondre aux exigences de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités qui développe le nombre des actes exprimant cette nouvelle autonomie élargie des universités.

⁸ IGAENR – rapport précité p. 14-15

1.2 EN RAISON D'UN DÉVELOPPEMENT DES ACTES DE L'AUTONOMIE, DU FAIT DE LA L.R.U.

1.2.1 l'étendue du développement des actes

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités est venue élargir une autonomie déjà importante, avec l'objectif d'améliorer le fonctionnement de l'université et de lui permettre de devenir « maîtresse de sa stratégie »⁹.

Les mesures les plus significatives touchent aux trois principes qui gouvernent l'enseignement supérieur.

Le principe de **pluridisciplinarité** se trouve renforcé sous l'effet de trois mesures :

- le mode de révision des statuts est simplifié et requiert désormais la majorité absolue des suffrages exprimés des membres du conseil d'administration alors que la majorité qualifiée était auparavant nécessaire ;
- la création de composantes s'opère dorénavant sur délibération du conseil d'administration et ne nécessite plus l'accord ministériel ;
- les élections des trois conseils s'opèrent au niveau de l'ensemble de l'université, autour d'un projet ou d'un candidat et non plus par secteur disciplinaire, cette dernière notion demeurant uniquement valable pour la constitution des listes.

Mais le cœur de la réforme concerne au premier chef le principe d'**autonomie**, qui se trouve raffermi :

- par le renforcement du rôle du conseil d'administration par rapport au CEVU¹⁰ et au CS¹¹

Le Conseil des études et de la vie universitaire et le conseil scientifiques perdent l'essentiel de leur pouvoir d'initiative et semblent devoir être cantonnés à une fonction de « donneur d'avis »¹².

A contrario, le conseil d'administration, dont l'effectif est resserré et le mode d'élection modifié par l'introduction de la prime majoritaire, voit ses attributions stratégiques renforcées. Il s'agit notamment de l'élection du président (qui incombait auparavant aux trois conseils réunis en assemblée) et du choix des lauréats parmi les propositions formulées par les comités de sélection dans le cadre du recrutement des enseignants chercheurs.

⁹ « les clés de la réforme des universités » - in <http://www.nouvelleuniversite.gouv.fr>

¹⁰ conseil des études et de la vie universitaire

¹¹ conseil scientifique

¹² in André LEGRAND - La démocratie de délégation, un pari pour l'université. A.J.D.A. 19 novembre 2007

- par le renforcement des attributions du président

Désormais élu pour 4 ans par les seuls membres élus du conseil d'administration, le président voit ses attributions accrues.

En termes de gouvernance, il préside les trois conseils (CA, CEVU, CS) et devient membre de droit des deux conseils dont il n'est pas issu. En cas de partage des suffrages, il bénéficie d'une voix prépondérante.

En matière d'administration générale, il dispose désormais d'un droit d'opposition – qui doit certes être motivé – à toute affectation prononcée dans l'établissement. Par ailleurs, le champ des délégations de signature qu'il peut consentir est élargi aux membres du bureau âgés de plus de 18 ans, aux agents de catégorie « A » placés sous son autorité et aux responsables des unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche.

L'étendue du développement des actes de l'université tient également à l'exercice des compétences élargies dévolues aux universités, lesquelles influent tant sur le conseil d'administration que sur le président.

- par l'exercice par l'université des compétences élargies

En termes de gestion des personnels et dans le cadre des responsabilités et des compétences élargies (art. L. 712-8 du Code de l'éducation), le conseil d'administration peut fixer des règles de modulation de l'obligation de service des enseignants chercheurs entre les fonctions d'enseignement et de recherche. Par ailleurs, il peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels tandis que le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels selon les règles définies par l'organe délibérant (art. L. 954-2). Par ailleurs, le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels pour occuper des fonctions techniques ou administratives de catégorie « A » ou pour assurer des fonctions d'enseignement et/ou de recherche (art. L. 954-3). Le recrutement d'étudiants « *notamment pour les activités de tutorat ou de service de bibliothèque* » prévu à l'art.L. 812-2 et encadré par le décret n° 2007-1915 du 26 décembre 2007 relève également des attributions du président. Enfin, les commissions de spécialistes sont remplacées par des comités de sélection, dont la composition est assouplie car créés par le conseil d'administration sur proposition du président (art. L. 952-6).

En matière budgétaire, les universités bénéficieront de compétences élargies avec dans les cinq ans un « budget global », c'est-à-dire reflétant toute l'activité de l'université, ce qui devrait au minimum doubler le montant des budgets actuels¹³.

Enfin, au titre du patrimoine et de la sécurité générale, l'alinéa 7 de l'article L. 712-2 confirme le rôle du président en ces termes : « *Il est responsable de la sécurité dans l'enceinte de son établissement et assure le suivi des recommandations du comité d'hygiène et de sécurité permettant d'assurer la sécurité des personnels et des usagers accueillis dans les locaux* ».

¹³ voir à cet effet le **cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences des universités prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités** – inspection générale des finances – inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche – octobre 2007

En contrepoint, la doctrine¹⁴ considère que l'ensemble de ces mesures signe l'affaiblissement du principe de **participation**, spécialement en raison de la concentration des pouvoirs au niveau central de l'université.

1.2.2 l'impact du développement des actes

1.2.2.1 pour l'université

Le renforcement du principe de pluridisciplinarité privilégie incontestablement le « pouvoir central » de l'université considérée dans son aspect central, au détriment du pouvoir des composantes et ce, à deux points de vue : d'une part, le conseil d'administration acquiert une légitimité nouvelle, dorénavant libérée de la validation ministérielle, pour adapter les structures ; d'autre part, les nouvelles règles d'élection pourront aboutir à ce que toutes les composantes ne soient plus représentées de manière significative dans les instances de gouvernance de l'établissement.

Il en découle un renforcement des décisions stratégiques relevant désormais de la compétence de l'organe délibérant de l'université, considéré jusqu'alors davantage comme un conseil de gestion.

La mise en oeuvre des mesures concourant au renforcement de l'autonomie aura également un impact considérable pour les « pilotes » de l'EPCSCP, élus mais aussi cadres des services, qui devront à la fois acquérir de nouvelles compétences en termes d'audit interne comme de pilotage de la structure et maîtriser une production normative et budgétaire densifiée.

En outre, il s'agira de faire assurer par un nombre accru de délégués, l'application de textes tant nationaux qu'internes (statuts ...), dans le respect des principes de légalité mais aussi d'égalité de traitement.

1.2.2.2 pour le rectorat

Garantir l'unité nationale du service public d'éducation, tel est le rôle assigné au recteur chancelier, dans sa fonction de contrôle de légalité des universités. Or, cette mission ne saurait se concevoir indépendamment de la fonction de conseil qu'est en droit d'attendre, de la part de l'État, l'établissement d'enseignement supérieur.

Dans ce cadre et dans le contexte décrit précédemment, les services du rectorat doivent évoluer.

Il leur appartient d'abord de renforcer leur connaissance des nouvelles attributions des instances de gouvernance de l'université (conseil d'administration et président) afin de pouvoir analyser avec pertinence la teneur des décisions prises. Ce travail nécessitera un fort investissement en termes de formation sur des champs aussi vastes et sensibles que le domaine statutaire des universités, les nouvelles règles applicables au recrutement des enseignants chercheurs, le respect des principes budgétaires ...

¹⁴ LEGRAND André, art. précité

Il leur faut ensuite adapter leur organisation pour être en mesure de discerner, parmi une production normative densifiée, ceux des actes qui comportent un fort risque d'illégalité.

Enfin, la stratégie d'intervention lors des séances du conseil d'administration, où le recteur est représenté de droit, doit être adaptée pour qu'apparaisse plus clairement qu'auparavant, la fonction de conseil et d'expertise.

* *
*

II

2 LES MODALITÉS DE L'ADAPTATION

Pour être pertinente et efficace, ce contrôle de légalité doit s'adapter selon certaines modalités appropriées. Cela suppose d'abord de saisir les enjeux du contrôle pour en définir les objectifs, et, ensuite, sur cette base, de l'organiser.

2.1 SAISIR LES ENJEUX DU CONTRÔLE POUR EN DÉFINIR LES OBJECTIFS

2.1.1 les enjeux

Ils dépendent de l'environnement des universités qui s'est considérablement modifié ces dernières années, avec principalement trois facteurs :

- la demande sociale de formation validée, initiale ou continue, a accru la mission de formation dévolue aux universités. En matière de recherche, les liens, y compris financiers, se sont développés avec les milieux économiques. Parallèlement, les collectivités territoriales sont devenues des interlocuteurs majeurs des universités, associés désormais dans le domaine de la recherche mais aussi de la formation professionnelle, voire dans celui du financement des sites délocalisés ;

▪ dans un contexte de reflux des effectifs, les universités sont désormais en concurrence, surtout au niveau master, et leur légitimité est, de plus en plus, évaluée par l'étudiant à l'aune de critères de réputation qui peuvent intégrer le déroulement régulier des examens. De ce point de vue, le contrôle de légalité est à même de contribuer à renforcer l'image de l'université ;

▪ au plan sociologique enfin, le phénomène de recours croissant au juge qui affecte la Société, concerne déjà les établissements d'enseignement supérieur, comme en témoigne l'augmentation des recours gracieux constatés ces dernières années en matière d'examens terminaux dans certains EPCSCP. Ce phénomène ne pourra que s'accroître.

A partir de ces trois éléments, deux enjeux majeurs sont en cause :

▪ il s'agit, d'une part, d'assurer l'égalité de l'utilisateur devant la Loi. Cet enjeu correspond à l'exigence croissante d'éthique et de respect du droit exprimée par le corps social. Il requiert la connaissance par le représentant de l'État, des conditions d'exercice de l'autonomie et dont le contrôle de légalité constitue la contrepartie ;

▪ il s'agit, d'autre part, d'assurer le respect de la légalité, base des principes de l'État de droit, et, ce faisant, de garantir le caractère national du service public d'éducation. Il requiert de développer des capacités supplémentaires d'expertise juridique ;

Les risques d'un contrôle défaillant ne sont, au demeurant, pas purement théoriques et pourraient même se révéler coûteux. A cet égard, il convient de signaler que le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 6 octobre 2000 « ministre de l'Intérieur c/ commune de Saint-Florent et autres », a admis une responsabilité de l'Etat en cas de carence dans l'exercice du contrôle de légalité, des collectivités territoriales, cette carence ayant constitué une faute grave¹⁵. Une déclinaison de cette jurisprudence dans le champ de nos investigations n'est donc pas à exclure.

Ainsi posés, ces enjeux permettent de définir les objectifs que l'on entend assigner au contrôle de légalité. On ne saurait utilement prétendre à un contrôle sans discernement de l'ensemble de la production normative universitaire.

¹⁵ Dans cette affaire, le préfet avait omis de déférer au tribunal administratif trois années de suite, les délibérations d'un SIVOM « dont l'illégalité ressortait avec évidence des pièces qui lui étaient transmises et dont les conséquences financières étaient graves pour les communes concernées ».

2.1.2 les objectifs

Les objectifs prioritaires du chancelier en matière de contrôle pourraient être les suivants :

- obtenir le respect, par l'université, de ses obligations (soumission des actes au conseil, transmission des actes réglementaires ...)
- contrôler de manière plus approfondie les actes qui comportent un enjeu stratégique, juridique ou financier ;
- développer les capacités d'expertise des services du rectorat ;
- développer la fonction « conseil ».

In fine, il s'agit bien d'aider l'université à exercer pleinement ses missions d'intérêt général du service public de l'enseignement supérieur redéfinies à l'article premier de la LRU et codifiées à l'article L. 123-3 du Code de l'éducation, à savoir la formation initiale et continue, la recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats, l'orientation et l'insertion professionnelle, la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique, la participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche et la coopération internationale.

2.2 RÉORGANISER LE CONTRÔLE À PARTIR DE PLUSIEURS PROPOSITIONS

C'est l'administration préfectorale qui, du fait de son expérience et de son expertise, a servi de terrain d'observation d'une organisation pertinente de contrôle, ce qui explique des propositions largement inspirées du fonctionnement et de la pratique préfectorale et adaptées au contexte de l'éducation nationale.

2.2.1 rendre le contrôle plus opérationnel : la nécessité d'une stratégie de contrôle

2.2.1.1 définir une stratégie académique de contrôle¹⁶

Le contrôle de légalité a pour objet de garantir le respect de la légalité mais surtout de prévenir les risques encourus par l'université. Or toute la production normative ne comporte pas le même niveau de risque juridique ou financier. Il semble alors opportun de définir ce qui constitue les actes à enjeux en vue d'adapter la portée du contrôle. Il serait alors envisageable de procéder à un contrôle de premier niveau sur tous les actes et de réserver aux actes à enjeu un contrôle plus approfondi.

¹⁶ Le ministre de l'intérieur a invité les préfets à définir une stratégie locale de contrôle, dans le cadre de la modernisation du contrôle de légalité – cf circulaire du 17 janvier 2006

PROPOSITION N°1.

Définir une stratégie de contrôle des actes de l'université en déterminant :

Intitulé :

- **s'agissant des actes réglementaires (tous soumis à transmission) : quels domaines et quels actes sont « à enjeu » et doivent dès lors faire l'objet d'un contrôle approfondi, les autres devant subir un contrôle minimum ;**
- **concernant les actes non réglementaires (non soumis à transmission) : quels domaines et quels actes comportent un risque d'illégalité et doivent dès lors être prioritairement contrôlés (les autres ne l'étant que sur information d'un tiers ou détection par le rectorat)**

S'AGISSANT DU CONTRÔLE DE LEGALITÉ

Sont le plus souvent cités comme actes « à enjeu » car à risque :

- en matière de scolarité : respect du principe de non sélection en L1, vérification de la légalité des éventuels droits d'inscription complémentaires, respect des modalités de contrôle des connaissances ; compatibilité des calendriers avec les principes de semestrialisation ;
- en matière de gestion des personnels : légalité des conditions d'emploi des agents contractuels, régularité des dispositifs d'attribution de primes ;
- d'une manière générale, les marchés publics sous l'aspect de la mise en concurrence (atteinte à la liberté et à l'égalité d'accès aux marchés publics) et du respect des procédures.

En outre doivent faire l'objet d'une attention particulière, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi, les dossiers relevant du domaine statutaire (règlement intérieur du CA ...) de même que les opérations électorales.

S'AGISSANT DE LA PROCEDURE SPECIFIQUE DE CONTROLE BUDGETAIRE

L'examen des budgets et des comptes financiers demeure un moyen essentiel de détecter les irrégularités. Doit notamment retenir l'attention du recteur chancelier le respect des principes budgétaires : principe d'unité (le budget d'une composante n'est pas un budget autonome de celui de l'université et les « réserves » n'appartiennent pas à une composante), de spécialité (les crédits perçus au titre de la taxe d'apprentissage ne peuvent être utilisés hors des cas prévus par les textes ...), de sincérité (fiabilité des charges à payer et produits à recevoir, montant et conditions d'affectation des réserves ...) ;

Cet aspect constitue sans doute le plus délicat – et le plus redouté – dans l'exercice de contrôle.

Si la complexité et le volume du budget ne permettent pas, pour l'heure, de disposer d'analystes aguerris à l'interne, un minimum doit pourtant être acquis par les services du rectorat qui doivent être en mesure de procéder à un examen de premier niveau et de diagnostiquer les irrégularités les plus repérables :

Il est dès lors nécessaire d'acquérir les notions qui leur permettront de dialoguer sinon « d'égal à égal », du moins d'expert du contrôle à expert de la construction budgétaire. Dans cet esprit, il semble indispensable de se former aux grands principes budgétaires appliqués au budget des universités et à ses mécanismes particuliers.

Sur un plan économique, le contrôle financier du budget de l'université ne relève pas du contrôle de légalité. Pour autant, l'analyse financière constitue un indicateur précieux pour le recteur et permet aussi à son représentant d'intervenir efficacement en séance du conseil d'administration (notamment pour prévenir les risques encourus). Il paraît alors opportun que le rectorat soit en mesure de procéder à une telle analyse, quitte à se faire assister d'un expert.

PROPOSITION N°2.

Le cas échéant, acquérir, au sein des services du rectorat, une culture budgétaire et financière « enseignement supérieur » de base permettant

- Intitulé :*
- **de diagnostiquer les irrégularités les plus criantes**
 - **de dégager les tendances du budget (capacité d'autofinancement, état des réserves ...)**

Voir proposition 8 relative à la formation

Au-delà, un levier d'action complémentaire pourrait être judicieusement utilisé en la personne de l'agent comptable de l'université. Son indépendance résultant du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public garantit la fiabilité de ses observations qui devraient être sollicitées périodiquement afin d'évoquer les points juridiques lui paraissant nécessiter une attention particulière du contrôle de légalité.

Toutefois, on s'assurera au préalable que cette pratique soit clairement annoncée à l'ordonnateur et acceptée par lui.

PROPOSITION N°3.

Intitulé :

Instaurer, après avoir recueilli l'accord de principe de l'université, des réunions périodiques entre le service rectoral en charge du contrôle budgétaire et l'agent comptable de l'université (ce dernier agissant ici en qualité d'agent de l'État comptable public indépendant du président de l'université, ordonnateur principal), destinées à évoquer les points budgétaires sensibles.

Enfin, la logique qui sous-tend la stratégie définie doit être clairement énoncée : elle consiste à faire de l'université un partenaire du contrôle, à lui permettre de partager la stratégie de contrôle définie par le recteur.

PROPOSITION N°4.	
<i>Intitulé :</i>	<p>Tirer parti de la mise en œuvre opérationnelle de la LRU pour définir avec l'université les objectifs et contours du contrôle de légalité « renouvelé ».</p> <p>Concrètement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - préciser à l'université les attentes de l'autorité chargée du contrôle et la valeur ajoutée que l'université peut en attendre (sécurisation ...) - Au-delà, instituer et pérenniser des réunions périodiques d'échanges sur le volet « contrôle de légalité » (secrétaires généraux des deux institutions + services) ; - plus prosaïquement, préciser à l'université les actes qui doivent être soumis au CA et, si nécessaire le contenu (cf conventions) ; - obtenir la systématisation de la transmission des actes réglementaires ; - définir les actes « non transmissibles » dont le contrôle est souhaité par le recteur - en termes de méthode et afin d'éviter les crispations possibles, privilégier l'organisation d'une réunion entre secrétaires généraux destinée à « faire le point ». Associer impérativement le service en charge du dossier au rectorat qui doit rester le représentant du recteur dans ses relations avec l'université.

2.2.1.2 mise en oeuvre

La priorité consiste d'abord à obtenir de l'université le respect des textes. Ceci concerne l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'administration de tous les dossiers qui doivent légalement y être délibérés (marchés publics, contrats des personnels contractuels sur fonds propres ...) comme l'obligation de transmission des décisions réglementaires. En contrepartie, le rectorat devra mettre en place un système d'enregistrement des actes arrivés et établir les accusés de réception correspondants.

PROPOSITION N°5.	
<i>Intitulé :</i>	<p>Cf proposition 4</p> <p>&</p> <p>en termes d'organisation, mettre en œuvre un système d'enregistrement systématique des actes reçus et, en corollaire, un système d'accusés réception.</p>

Ensuite, au sujet de l'exercice du contrôle à proprement parler, la présence du représentant du recteur aux réunions du conseil d'administration demeure indispensable, en confiant toujours cette mission à un cadre de haut niveau (responsable de division, le cas échéant accompagné d'un spécialiste de la question qui, au vu des documents de travail, risque de poser problème).

PROPOSITION N°6.

Intitulé : **Maintenir la participation d'un cadre de haut niveau (responsable de division) aux séances du CA de l'université.**

Enfin, dans l'hypothèse où l'intervention du représentant du recteur en séance n'a pu trouver l'écho suffisant, il paraît souhaitable de développer les lettres d'observations, dont le caractère pédagogique doit toujours être privilégié.

PROPOSITION N°7.

Intitulé : **Utiliser si nécessaire les lettres d'observation. Privilégier l'explication de l'irrégularité.
Préciser dans chaque lettre que le contrôle exercé par le recteur n'exonère pas l'université d'un recours administratif ou juridictionnel formé par un tiers.**

2.2.2 accroître les compétences pour acquérir l'expertise

Selon le rapport de 2001 de l'IGAENR¹⁷, « *rare sont les services rectoraux qui savent déceler et signaler une dérive de droit, faire une analyse globale, exercer le regard critique de l'autorité chargée du contrôle de légalité sur le fonctionnement des instances universitaires* ».

Ce constat témoigne de la spécificité de la fonction de contrôle et de conseil. Il montre surtout la difficulté d'acquérir une compétence pointue dans des domaines très divers et la nécessité pour les agents chargés du contrôle, de bénéficier d'une formation adaptée à cette mission particulière. C'est pourquoi il semble judicieux d'insister sur le développement de la formation, en tirant profit des compétences pouvant exister au sein d'autres administrations.

PROPOSITION N°8.

Intitulé : **1/ Sur l'aspect formation : promouvoir le volet INTERMINISTÉRIEL : solliciter la préfecture afin d'associer des fonctionnaires rectoraux à la formation « contrôle des marchés publics » ;
2/ Au-delà, mettre en place et pérenniser des formations « contrôle de légalité » en interministériel sur des domaines transversaux :**

- avec la préfecture (marchés publics, ...)
- avec la TG (analyse financière ...)

¹⁷ rapport précité

2.2.3 rendre le contrôle de légalité visible et lui faire acquérir un statut incontesté de pôle d'expertise

Le contrôle de légalité souffre pour l'heure d'un manque de visibilité doublé d'une légitimité à conquérir.

La légitimité peut être acquise si le rectorat opère un contrôle expert mais aussi s'il se révèle être une aide pour l'université. Est ici visée **la fonction « conseil »**, exercée en amont des prises de décision. L'expertise, acquise par la formation, la pratique et **la constitution d'un réseau des services rectoraux** en charge de cette mission, sont autant de pistes à explorer.

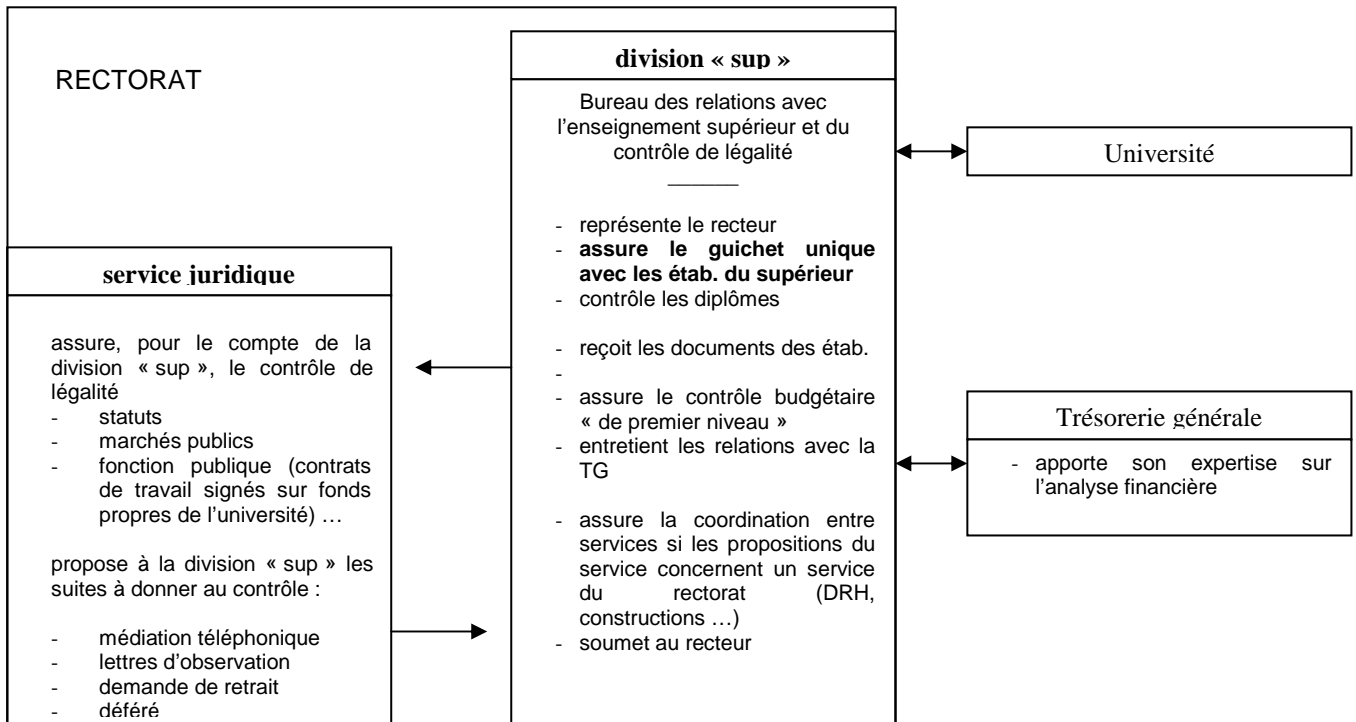
PROPOSITION N°9.	
<i>Intitulé :</i>	<p>Développer la fonction conseil en amont des décisions de l'université :</p> <ul style="list-style-type: none"> - par le développement d'un réseau des services rectoraux en charge du contrôle (échanges de bonnes pratiques ...) - par le développement de l'expertise (cf proposition 10)

Le renforcement de la légitimité doit s'accompagner d'une amélioration de la **visibilité** du service. Aussi est-il proposé dans un premier temps de systématiser l'affichage clair de cette mission (exemple : « bureau des relations avec l'enseignement supérieur et du contrôle de légalité »).

Au-delà, il s'agira de **mobiliser davantage les ressources du rectorat**, de développer les collaborations avec le service juridique, voire le service financier et de confier à ce(s) dernier(s) une partie du contrôle et du conseil. Dans cette organisation, le(s) service(s) interviendrai(en)t en prestataire(s) de service, la division en charge de l'enseignement supérieur demeurant le guichet unique avec l'université.

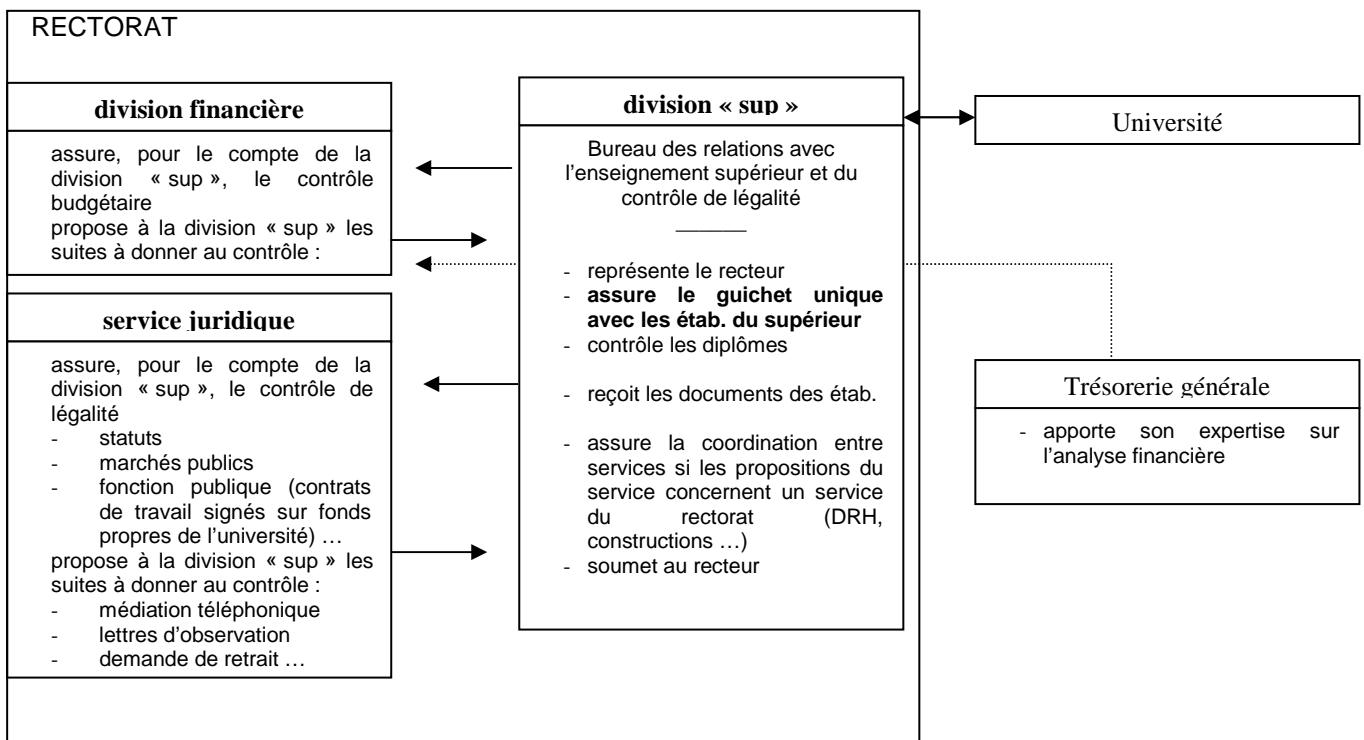
Dans cette perspective, trois hypothèses sont envisageables, la première pouvant évoluer vers la seconde puis la troisième.

● Première hypothèse :



● Seconde hypothèse :

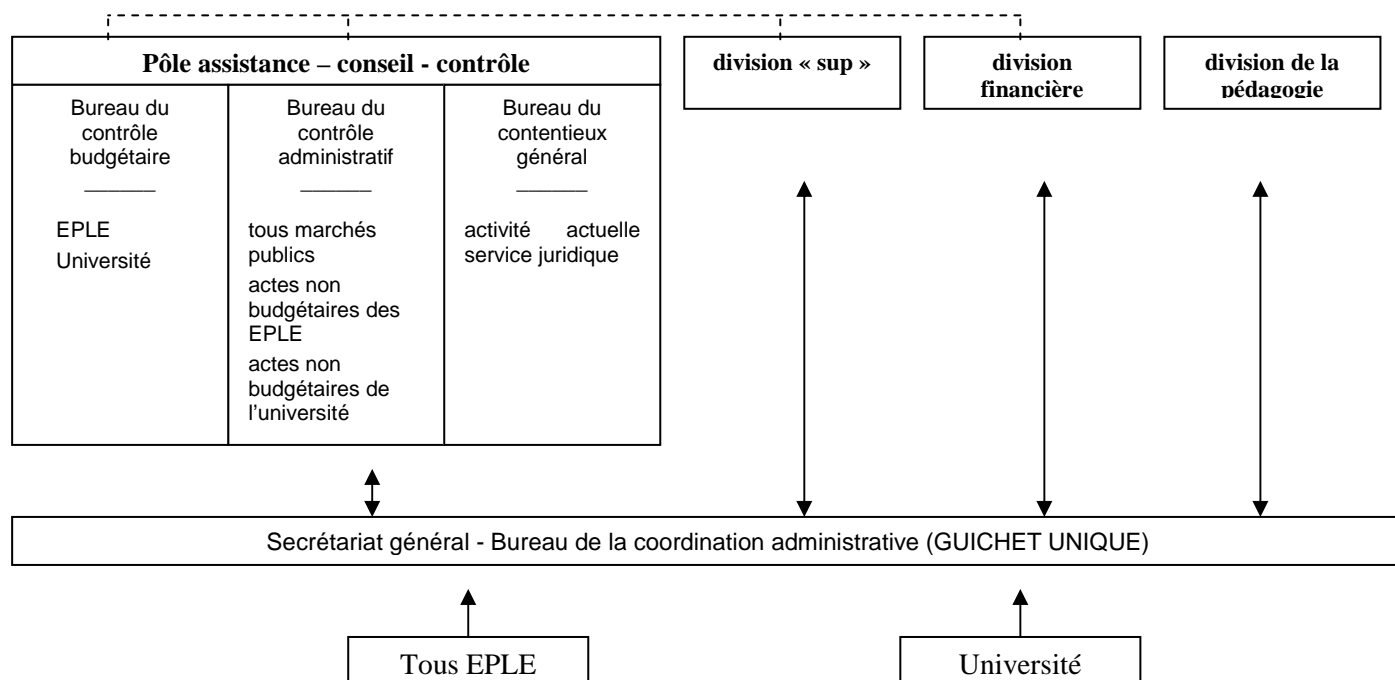
Dans le même esprit, la mutualisation des ressources et des compétences pourrait être élargie au domaine budgétaire, sous réserve ici d'obtenir la mobilisation à la division financière d'une fraction d'équivalent temps plein dédiée à cette fonction. Le schéma deviendrait alors le suivant :



● Troisième hypothèse :

A plus long terme, une solution actuellement très théorique pourrait être envisagée. On ne peut en effet que constater le développement du besoin d'expertises dans les domaines juridiques et financiers. En outre, la fonction de contrôle se trouve actuellement éclatée entre plusieurs services (division financière pour les lycées, inspections académiques pour les collèges, division en charge de l'enseignement supérieur pour les EPCSCP, division de la pédagogie pour les actes « pédagogiques » dont les règlements intérieurs ...). Cette organisation peut conduire à des divergences d'appréciation et à des solutions différentes (à titre d'exemple, certains agents comptables rapportent qu'un acte de même nature peut aisément être admis par le contrôleur de légalité d'une inspection académique et intercepté par le contrôleur du rectorat). Ces éléments plaident pour la constitution d'un pôle d'expertise juridique et financier, d'une structure opérationnelle rassemblant les spécialistes.

Si cette solution est sans doute la meilleure dans l'avenir, sa mise en œuvre suppose d'agir de manière prudente. En effet, elle nécessite la re-concentration au rectorat de l'activité de contrôle, un transfert d'attribution, **voire de moyens**, entre services, et la mise en œuvre d'une coordination renforcée entre services permettant de suivre le cheminement de dossiers variés et volumineux.



----- : liens fonctionnels entre services en charge des relations avec les établissements

2.2.4 évaluer et communiquer : indicateurs et rapport annuel

● EVALUER

La mise en œuvre du dispositif évoqué ci-dessus implique une évaluation de l'efficacité du contrôle de légalité. Dans cette perspective, plusieurs indicateurs peuvent être proposés¹⁸, qui visent à mesurer tant l'effectivité du contrôle que son efficacité.

Il est utile de noter que les indicateurs proposés ne constituent pas une simple transposition des indicateurs « INDIGO » du ministère de l'Intérieur, mais plutôt une adaptation après appréciation des spécificités du contrôle des EPCSCP.

PROPOSITION N°10.	
<i>Intitulé :</i>	Mettre en place des indicateurs permettant d'évaluer l'ampleur et l'efficacité du contrôle.

▪ indicateurs d'effectivité du contrôle :

N°	intitulé	Périodicité de remplissage	Observations
A01	Nombre d'actes réglementaires transmis et contrôlés (on part du principe que tous les actes transmis sont contrôlés)	Trimestriel	<i>Cet indicateur est essentiellement destiné à évaluer le respect par l'université de l'obligation qui lui est faite (pour l'heure, le taux d'actes réglementaires transmis approche zéro). L'évolution de ce chiffre dans le temps est intéressante.</i>
A02	Nombre d'actes non soumis à transmission et effectivement contrôlés	Trimestriel	<i>Cet indicateur renseigne sur le contrôle opéré sur les actes non soumis à transmission (accords, conventions ...)</i>
A03	Taux de contrôle des actes « à enjeu »	Trimestriel	<i>= nombre d'actes à enjeu contrôlés / somme des actes à enjeu identifiés en A1 + A2 Cet indicateur nécessite préalablement la définition, dans la stratégie, des actes à enjeu.</i>
A04	Taux de contrôle des accords et conventions soumis au CA	Trimestriel	<i>Cet indicateur renseigne sur l'ampleur du contrôle opéré sur l'ensemble des accords et conventions</i>
A05	Taux d'actes contrôlés par rapport aux actes produits	Trimestriel	<i>Cet indicateur renseigne sur l'étendue du contrôle. Il sera difficile à mettre en place dans la mesure où il nécessite de connaître la masse normative produite par l'université.</i>

▪ indicateurs relatifs à l'efficacité du contrôle et, en écho, à la qualité de la production juridique de l'université :

N°	intitulé	Périodicité de remplissage	Observations
A06	Nombre de lettres d'observations adressées à l'université	Trimestriel	
A07	Taux d'observations formulées	Trimestriel	<i>= A06/(A01 + A02) Cet indicateur mesure le volume des irrégularités décelées par rapport au volume des actes contrôlés.</i>
A08	Taux d'actes réformés ou retirés après intervention du rectorat	Trimestriel	<i>Cet indicateur contribue à mesurer l'efficacité du contrôle.</i>
A09	Taux d'actes déferés au T.A.	trimestriel	
A10	Taux de déferés « gagnés » par le recteur	trimestriel	<i>Cet indicateur mesure la part des déferés gagnés par le recteur</i>

¹⁸ Indicateurs inspirés des indicateurs INDIGO utilisés par le ministère de l'intérieur.

- indicateur d'efficience des personnels chargés du contrôle :

N°	intitulé	Périodicité de remplissage	Observations
A10	Taux d'efficience	Trimestriel	= nombre d'actes contrôlés / nb ETP affectés au contrôle. Cet indicateur mesure la productivité du service

● COMMUNIQUER

Le rapport annuel introduit par l'article 34 de la loi du 10 août 2007 a été codifié à l'article L. 711-8 du Code de l'éducation : « [...] *Le rapport établi chaque année par le recteur, chancelier des universités, sur l'exercice du contrôle de légalité des décisions et délibérations des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est rendu public* ». S'il a pour objet premier de rendre compte de l'activité de contrôle, il peut également constituer un moyen pédagogique d'informer les acteurs (université, usagers, ministère) des difficultés rencontrées et des points à améliorer. Sa transmission au ministère pourrait également faire l'objet d'une lettre d'accompagnement faisant état des besoins : besoin en formation, en production de textes.

Dans ce cadre, le tout premier rapport, rédigé à l'issue de l'année universitaire 2007-2008 (sauf instruction ministérielle contraire), pourrait s'articuler de la manière suivante :

- contexte de mise en œuvre : les actions mises en place avec l'université
- exercice du contrôle administratif de légalité : statistiques (utiliser pour cela les indicateurs trimestriels) et principales observations (domaines concernés, champ des irrégularités le plus fréquemment relevées ...)
- le cas échéant, point sur le dispositif budgétaire de contrôle (attention, il ne relève pas stricto sensu du contrôle de légalité) ;
- pistes d'amélioration attendues vis-à-vis de la période à venir.

CONCLUSION DE L'ÉTUDE

Voulant essentiellement renforcer l'efficacité de l'action universitaire, la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités renforce une nouvelle fois l'autonomie des EPCSCP en agissant sur les outils institutionnel et structurel.

Dans un tel cadre, le contrôle de légalité exercé par le recteur chancelier doit être amélioré, tant sa pratique actuelle, modeste, ne correspond plus aux exigences de technicité croissante et de conseil expert attendu de l'établissement contrôlé aux compétences élargies.

Car, au-delà de l'aspect technique du contrôle, la dimension de conseil de la part de l'État s'impose, éventuellement à titre prioritaire, afin d'aider l'université à exercer pleinement ses missions d'intérêt général dans un marché de l'éducation national et international dorénavant concurrentiel.

Cette approche plus globale du contrôle de légalité nécessite d'abord la définition, par l'équipe rectorale, d'une stratégie de contrôle axée sur l'analyse des risques les plus importants en termes de légalité. Elle requiert également la définition d'une stratégie d'intervention préventive, matérialisée par des rencontres entre cadres dirigeants (secrétaires généraux) des deux structures et des interventions pertinentes en séance du conseil d'administration de l'université. La mise en œuvre de ces stratégies implique, en amont, un effort conséquent de formation des personnels du rectorat qui devront consolider leurs compétences jusqu'à atteindre un niveau d'expertise des domaines contrôlés.

Au plan des structures et de l'organisation administrative ensuite, la répartition, voire la mutualisation, entre services du rectorat, des domaines contrôlés, constitue une étape indispensable de la mise en « ordre de marche » d'un contrôle plus opérationnel. A cet égard, plusieurs modèles d'organisation administrative peuvent être envisagés, le système du service « prestataire » (le service juridique et le service financier agissant ici en prestataires de la division en charge des relations avec l'enseignement supérieur) étant présenté comme souhaitable et réalisable.

Cependant et d'une manière plus prospective, on peut s'interroger sur l'adaptation du rectorat à l'autonomie croissante de l'ensemble des établissements sur lesquels il est amené à exercer un contrôle de légalité. S'agissant ainsi des EPLE, dont l'autonomie est amenée à croître, peut-on aujourd'hui considérer que

l'organisation rectorale actuelle en garantit un exercice réel ? La division financière, en charge de la notification des crédits, de la formation des gestionnaires et comptables, doit-elle demeurer en charge de l'ensemble du contrôle de légalité exercé à l'endroit des lycées ? Dès lors, est-il si incongru de penser un service de contrôle de légalité commun aux établissements, fussent-ils scolaires ou universitaires ?

*

Quelle que soit la formule retenue, l'adaptation du contrôle de légalité des universités par le recteur chancelier ne peut que s'inspirer de la pratique à l'encontre des collectivités territoriales, en raison de la solide expérience acquise depuis plus de 20 ans par les services préfectoraux de l'État dans le souci de respecter au mieux l'autonomie de toutes les collectivités territoriales, il est vrai en plus grand nombre que les universités.

Or, force est de constater, s'agissant de ces dernières, que le ministère chargé de l'enseignement supérieur a souvent négligé de favoriser l'exercice de cette fonction régaliennne. Aussi, est-il permis de penser que l'avènement d'un contrôle de légalité opérationnel supposera une volonté politique très forte en ce sens de ce ministère, qui fait encore défaut en préférant privilégier l'instrument de la contractualisation avec les universités. Cette situation mériterait pourtant d'être corrigée dans l'intérêt de tous les acteurs concernés, y compris les usagers du service public de l'enseignement supérieur, tant le principe de légalité reste le fondement de l'État de droit.

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE.....PAGE 35
PRINCIPAUX ARTICLES DU CODE DE L'ÉDUCATIONPAGE 37
CIRCULAIRE DU 5 MARS 2002PAGE 40

BIBLIOGRAPHIE

(liste non exhaustive)

Articles, ouvrages :

CHAMPAGNE Pierre. Les universités sont-elles contrôlées ? *Revue française d'administration publique*. N° 79, juillet septembre 1996, p. 489-498.

FAURE François-Xavier. De l'indépendance des universités. *Revue administrative* n° 323, septembre octobre 2001, p. 456-466.

GOUSSEAU Jean-Louis. Enseignement public. Institutions et décentralisation scolaires. *Juris-Classeur administratif*. 2007, fascicule 231, p. 1-24.

GUEDON Marie-José. La tutelle administrative sur les universités. Articles 10 et 18 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur. *A.J.D.A.*, avril 1975, p. 165-175.

LEGRAND André. La démocratie de délégation, un pari pour l'université. *A.J.D.A.* 19 novembre 2007, p.2135-2143.

MALLET Daniel, BALME Pierre, RICHARD Pierre. Réglementation et management des universités françaises – PUG – 2005.

TOULEMONDE Bernard. L'autonomie des établissements scolaires et universitaires. *I.F.S.A. l'administration de l'éducation nationale*. Economica, 1992, p. 85-93.

Collectif. Les institutions de la France. *Ecole nationale d'administration*. – 2006

Rapports, autres publications :

ASSEMBLÉE NATIONALE – SÉNAT. Rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités – 2004 à 2006

BOUVARD Michel, CLAEYS Alain. Rapport d'information n°3160 – Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF. Assemblée nationale. 14 juin 2006.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE. « Le contrôle de légalité dans les EPCSCP » – IGAENR – juin 2001

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES – INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE. Cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences des universités – 2007.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE. Lettre d'information juridique. N° 120, p. 7-11.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Guide du contrôle de légalité – ministère de l'intérieur – 2007

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Indicateurs « INDIGO » – version 2007

Internet

<http://www.education.gouv.fr>
<http://www.recherche.gouv.fr>
<http://www.nouvelleuniversite.gouv.fr>
<http://www.legifrance.fr>
<http://www.senat.fr>
<http://www.aef.fr>
<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>
<http://idaf.pleiade.education.fr> (intranet de la direction des affaires financières – ministère éducation nationale)

Législation & réglementation

Loi du 12 novembre 1968	relative aux universités dite loi « Faure »
Loi du 26 janvier 1984	sur l'enseignement supérieur dite loi « Savary »
Loi du 10 août 2007	relative aux libertés et responsabilités des universités dite loi « Pécresse »
Code de l'éducation	articles L. 719-1 à L. 719-14 (codification des trois lois précitées)
Décret n°85-59 du 18/01/1985	décret « électoral » applicable aux EPCSCP modifié 2007
Décret n°94-39 du 14/01/1994	relatif au budget et au régime financier des EPCSCP
Décret n°2007-1915 du 26/12/2007	relatif au recrutement d'étudiants au sein des EPCSCP

PRINCIPAUX ARTICLES DU CODE DE L'ÉDUCATION

Article L. 711-7

(Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 art. 40 Journal Officiel du 19 avril 2006)

(Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 art. 3 Journal Officiel du 11 août 2007)

Les établissements déterminent, par délibérations statutaires du conseil d'administration prises à la majorité absolue des membres en exercice, leurs statuts et leurs structures internes, conformément aux dispositions du présent code et des décrets pris pour son application.

Les statuts sont transmis au ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Article L. 711-8

(Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 art. 34 Journal Officiel du 11 août 2007)

Le recteur d'académie, chancelier des universités, assiste ou se fait représenter aux séances des conseils d'administration des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Il reçoit sans délai communication de leurs délibérations ainsi que des décisions des présidents et directeurs, lorsque ces délibérations et ces décisions ont un caractère réglementaire.

Le rapport établi chaque année par le recteur, chancelier des universités, sur l'exercice du contrôle de légalité des décisions et délibérations des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est rendu public.

Article L. 712-1

(Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 art. 4, art. 5 Journal Officiel du 11 août 2007)

Le président de l'université par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire par leurs avis assurent l'administration de l'université.

NOTA : Loi 2007-1199 du 10 août 2007 art. 45 : L'article 5 de la présente loi s'applique à compter de l'installation du nouveau conseil d'administration.

Article L. 712-2

(Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 art. 4, art. 6 Journal Officiel du 11 août 2007)

Le président de l'université est élu à la majorité absolue des membres élus du conseil d'administration parmi les enseignants-chercheurs, chercheurs, professeurs ou maîtres de conférences, associés ou invités, ou tous autres personnels assimilés, sans condition de nationalité. Son mandat, d'une durée de quatre ans, expire à l'échéance du mandat des représentants élus des personnels du conseil d'administration. Il est renouvelable une fois.

Dans le cas où le président cesse ses fonctions, pour quelque cause que ce soit, un nouveau président est élu pour la durée du mandat de son prédécesseur restant à courir.

Ses fonctions sont incompatibles avec celles de directeur d'unité de formation et de recherche, d'école ou d'institut et celles de chef de tout établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Le président assure la direction de l'université. A ce titre :

1° Il préside le conseil d'administration, prépare et exécute ses délibérations. Il prépare et met en oeuvre le contrat pluriannuel d'établissement. Il préside également le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire ; il reçoit leurs avis et leurs vœux ;

2° Il représente l'université à l'égard des tiers ainsi qu'en justice, conclut les accords et les conventions ;

3° Il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'université ;

4° Il a autorité sur l'ensemble des personnels de l'université.

Sous réserve des dispositions statutaires relatives à la première affectation des personnels recrutés par concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur, aucune affectation ne peut être prononcée si le président émet un avis défavorable motivé.

Il affecte dans les différents services de l'université les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service ;

5° Il nomme les différents jurys ;

6° Il est responsable du maintien de l'ordre et peut faire appel à la force publique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

7° Il est responsable de la sécurité dans l'enceinte de son établissement et assure le suivi des recommandations du comité d'hygiène et de sécurité permettant d'assurer la sécurité des personnels et des usagers accueillis dans les locaux ;

8° Il exerce, au nom de l'université, les compétences de gestion et d'administration qui ne sont pas attribuées à une autre autorité par la loi ou le règlement ;

9° Il veille à l'accessibilité des enseignements et des bâtiments aux personnes handicapées, étudiants et personnels de l'université.

Le président est assisté d'un bureau élu sur sa proposition, dont la composition est fixée par les statuts de l'établissement.

Le président peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, aux membres élus du bureau âgés de plus de dix-huit ans, au secrétaire général et aux agents de catégorie A placés sous son autorité ainsi que, pour les affaires intéressant les composantes énumérées à l'article L. 713-1, les services communs prévus à l'article L. 714-1 et les unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, à leurs responsables respectifs.

NOTA : Loi 2007-1199 du 10 août 2007 art. 45 : L'article 6 de la présente loi s'applique à compter de l'installation du nouveau conseil d'administration.

Article L. 712-3

(Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 art. 4, art. 7 Journal Officiel du 11 août 2007)

I. - Le conseil d'administration comprend de vingt à trente membres ainsi répartis :

1° De huit à quatorze représentants des enseignants-chercheurs et des personnels assimilés, des enseignants et des chercheurs, en exercice dans l'établissement, dont la moitié de professeurs des universités et personnels assimilés ;

2° Sept ou huit personnalités extérieures à l'établissement ;

3° De trois à cinq représentants des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue inscrits dans l'établissement ;

4° Deux ou trois représentants des personnels ingénieurs, administratifs, techniques et des bibliothèques, en exercice dans l'établissement.

Le nombre de membres du conseil est augmenté d'une unité lorsque le président est choisi hors du conseil d'administration.

II. - Les personnalités extérieures à l'établissement, membres du conseil d'administration, sont nommées par le président de l'université pour la durée de son mandat. Elles comprennent, par dérogation à l'article L. 719-3, notamment :

1° Au moins un chef d'entreprise ou cadre dirigeant d'entreprise ;

2° Au moins un autre acteur du monde économique et social ;

3° Deux ou trois représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, dont un du conseil régional, désignés par les collectivités concernées.

La liste des personnalités extérieures est approuvée par les membres élus du conseil d'administration à l'exclusion des représentants des collectivités territoriales qui sont désignés par celles-ci.

III. - Le mandat des membres élus du conseil d'administration court à compter de la première réunion convoquée pour l'élection du président. Les membres du conseil d'administration siègent valablement jusqu'à la désignation de leurs successeurs.

IV. - Le conseil d'administration détermine la politique de l'établissement. A ce titre :

1° Il approuve le contrat d'établissement de l'université ;

2° Il vote le budget et approuve les comptes ;

3° Il approuve les accords et les conventions signés par le président de l'établissement et, sous réserve des conditions particulières fixées par décret, les emprunts, les prises de participation, les créations de filiales et de fondations prévues à l'article L. 719-12, l'acceptation de dons et legs et les acquisitions et cessions immobilières ;

4° Il adopte le règlement intérieur de l'université ;

5° Il fixe, sur proposition du président et dans le respect des priorités nationales, la répartition des emplois qui lui sont alloués par les ministres compétents ;

6° Il autorise le président à engager toute action en justice ;

7° Il adopte les règles relatives aux examens ;

8° Il approuve le rapport annuel d'activité, qui comprend un bilan et un projet, présenté par le président.

Il peut déléguer certaines de ses attributions au président à l'exception de celles mentionnées aux 1°, 2°, 4° et 8°. Celui-ci rend compte, dans les meilleurs délais, au conseil d'administration des décisions prises en vertu de cette délégation.

Toutefois, le conseil d'administration peut, dans des conditions qu'il détermine, déléguer au président le pouvoir d'adopter les décisions modificatives du budget.

En cas de partage égal des voix, le président a voix prépondérante.

NOTA : Loi 2007-1199 du 10 août 2007 art. 45 : Le IV de l'article L. 712-3 du code de l'éducation s'applique à compter de l'installation du nouveau conseil d'administration.

Article L. 719-7

Les décisions des présidents des universités et des présidents ou directeurs des autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les délibérations des conseils entrent en vigueur sans approbation préalable, à l'exception des délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales mentionnées à l'article L. 719-5 et sous réserve des dispositions du décret prévu à l'article L. 719-9. Toutefois, les décisions et délibérations qui présentent un caractère réglementaire n'entrent en vigueur qu'après leur transmission au recteur, chancelier des universités.

Le chancelier peut saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à l'annulation des décisions ou délibérations des autorités de ces établissements qui lui paraissent entachées d'illégalité. Le tribunal statue d'urgence. Au cas où l'exécution de la mesure attaquée serait de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement de l'établissement, le chancelier peut en suspendre l'application pour un délai de trois mois.

Article L. 954-1

Créé par Loi n°2007-1199 du 10 août 2007 - art. 19 (V) JORF 11 août 2007

Le conseil d'administration définit, dans le respect des dispositions statutaires applicables et des missions de formation initiale et continue de l'établissement, les principes généraux de répartition des obligations de service des personnels enseignants et de recherche entre les activités d'enseignement, de recherche et les autres missions qui peuvent être confiées à ces personnels.

NOTA: Loi 2007-1199 du 10 août 2007 art. 45 : L'article 19 de la présente loi s'applique à compter de l'installation du nouveau conseil d'administration.

Article L. 954-2

Créé par Loi n°2007-1199 du 10 août 2007 - art. 19 (V) JORF 11 août 2007

Le président est responsable de l'attribution des primes aux personnels qui sont affectés à l'établissement, selon des règles générales définies par le conseil d'administration. La prime d'encadrement doctoral et de recherche est accordée après avis du conseil scientifique.

Le conseil d'administration peut créer des dispositifs d'intéressement permettant d'améliorer la rémunération des personnels.

Les conditions d'application du présent article peuvent être précisées par décret.

NOTA: Loi 2007-1199 du 10 août 2007 art. 45 : L'article 19 de la présente loi s'applique à compter de l'installation du nouveau conseil d'administration.

Article L. 954-3

Créé par Loi n°2007-1199 du 10 août 2007 - art. 19 (V) JORF 11 août 2007

Sous réserve de l'application de l'article L. 712-9, le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels :

1° Pour occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A ;

2° Pour assurer, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 952-6, des fonctions d'enseignement, de recherche ou d'enseignement et de recherche, après avis du comité de sélection prévu à l'article L. 952-6-1.

NOTA: Loi 2007-1199 du 10 août 2007 art. 45 : L'article 19 de la présente loi s'applique à compter de l'installation du nouveau conseil d'administration.

CIRCULAIRE DU 5 MARS 2002

Pouvoirs du recteur à l'égard des établissements d'enseignement supérieur Circulaire du 5 mars 2002

En application de l'article L 222-2 du code de l'éducation, le recteur d'académie, en qualité de chancelier des universités, représente le ministre de l'éducation nationale auprès des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (premier alinéa). Par ailleurs, il assure la coordination des enseignements supérieurs avec les autres ordres d'enseignement.

A cet effet, le code de l'éducation et les textes pris pour son application vous ont confié des prérogatives propres notamment dans les domaines suivants :

- En qualité de chancelier,
- En matière budgétaire,
- Le contrôle de légalité des actes des organes statutaires de ces établissements,
- La nécessité de prendre des mesures conservatoires,
- En matière disciplinaire,
- La signature de diplômes,
- L'attribution de bourses d'enseignement supérieur,
- En matière électorale,
- L'inscription en 1er cycle,
- L'enseignement supérieur privé,
- Le contrôle de l'interdiction de siéger dans un conseil d'une personne qui fait l'objet de certaines condamnations pénales,
- La délimitation des enceintes et locaux affectés à un établissement,
- Le maintien de l'ordre,
- Le recteur, commissaire du Gouvernement d'un groupement d'intérêt public.

Je vous rappelle par ailleurs que dans le cadre de la réforme de l'Etat, en application du décret n°97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles ainsi qu'en matière de gestion de personnels, certains actes relèvent désormais de votre compétence.

J'attache la plus grande importance au respect de ces compétences, corollaire de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière de ces établissements.

En effet, le rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche n°01-054 de juin 2001 sur le contrôle de légalité des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel met en évidence la nécessité de renforcer ce contrôle dans un certain nombre de domaines.

Celle-ci passe au premier chef par votre présence ou celle d'un de vos collaborateurs d'un niveau hiérarchiquement élevé au conseil d'administration du ou des établissements d'enseignement supérieur situés dans le ressort de votre académie.

Je vous demande en conséquence de veiller au fonctionnement régulier du service public de l'enseignement supérieur en prenant, le cas échéant, toutes les mesures utiles sur le fondement de ces pouvoirs.

A cet égard, j'appelle votre attention, en matière budgétaire et comptable, sur l'élaboration du budget des EPCSCP, la vérification des documents budgétaires et des comptes financiers et notamment sur l'application du tome 3 de l'instruction codificatrice n°00-076-M 93 du 21 septembre 2000 sur la réglementation budgétaire, financière et comptable des EPCSCP, qui présente le nouveau cadre comptable et précise que les

établissements doivent désormais appliquer l'amortissement sur l'ensemble des biens inscrits à l'actif du bilan et l'amortissement neutralisé pour les biens remis en dotation ou en affectation pour lesquels l'établissement n'a pas la charge du renouvellement.

Dans cette perspective, un guide méthodologique d'aide à l'élaboration de l'inventaire dans les EPCSCP, rédigé pour le compte de l'Agence de modernisation des universités et des établissements, apporte aux établissements une aide technique et juridique dans la gestion de leur patrimoine mobilier et immobilier.

S'agissant enfin des réserves qui constituent des résultats excédentaires affectés durablement à l'établissement, il appartient au conseil d'administration de l'université de décider de la mise en réserve de tout ou partie du résultat du compte financier. Il n'existe donc pas de réserve dans un institut ou une école interne.

Je vous demande par ailleurs d'être particulièrement vigilant sur l'évolution des statuts de l'établissement et de son règlement intérieur en conformité avec le code de l'éducation et des textes pris pour son application, notamment sur la représentation des grands secteurs de formation dans les conseils et la création et la suppression de composantes de l'établissement.

A cette fin, les procès-verbaux des conseils d'administration doivent vous être transmis. Il vous appartient de réclamer les documents préparatoires dans des délais suffisants pour procéder à leur examen, relire les PV et vérifier la liste des membres présents, le quorum et la légalité des délibérations au regard des majorités requises par les textes, suivre leur exécution et notamment des décisions à caractère réglementaire.

En cas d'absence ou d'empêchement temporaire de l'ordonnateur principal, vous devez en outre veiller à la régularité formelle et matérielle des délégations de signature. Les chefs d'établissement doivent exercer la plénitude de leurs attributions notamment en ce qui concerne l'accord qu'ils doivent donner aux contrats et conventions signés par l'établissement.

En ce qui concerne la passation des marchés publics, je vous saurais gré de vous reporter à la note du 9 août 2001 de la direction des affaires juridiques et de la direction des affaires financières relative à l'application du nouveau code des marchés publics, publiée au BOEN. En tout état de cause, le respect au niveau de l'établissement du seuil des dépenses au delà duquel il est nécessaire de recourir à la procédure de marché public, la nécessité de passer des contrats de conversion pour les marchés existants et la passation des nouveaux marchés en euros doivent être une priorité.

S'agissant de la perception de contributions complémentaires aux droits d'inscription, il vous appartient de vérifier qu'elles sont, en vertu d'une jurisprudence constante, facultatives et clairement identifiées, perçues en échange de prestations effectivement rendues aux usagers et que leur non paiement n'écarte pas l'étudiant du cursus qu'il souhaite poursuivre.

Ainsi, instituer un versement systématique préalable, même sous réserve de remboursement ultérieur, est exclu, a fortiori si ce prélèvement est censé ouvrir droit à des prestations directement liées au service public de l'enseignement supérieur.

Il ressort aussi de votre compétence de vérifier que les concessions de logement octroyées par nécessité absolue de service, qui justifient leur gratuité, sont, conformément au code du domaine de l'Etat, la réelle contrepartie d'une contrainte.

Je vous rappelle par ailleurs, qu'en application de l'article L 951-2 du code de l'éducation, les EPCSCP ne peuvent pas recruter par contrats à durée indéterminée des personnes rémunérées, soit sur des crédits alloués par l'Etat, soit sur les fonds propres de l'établissement. Le recrutement de personnels contractuels est encadré par les articles 4 et 6 de la loi n°84- 16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

L'article L 123-5 du code de l'éducation permet toutefois le recrutement d'agents non titulaires par des contrats de droit public à durée déterminée ou indéterminée pour le fonctionnement des services d'activités industrielles et commerciales et la réalisation de ces activités.

Il vous appartient enfin de faire une application pleine et entière du contrôle de légalité stricto sensu. Je vous invite à demander toutes les fois que cela s'avérera nécessaire une nouvelle

délibération du conseil d'administration et, le cas échéant, déférer devant le tribunal administratif toute délibération entachée d'illégalité.

A cet effet, vous pourriez vous inspirer du contrôle de légalité exercé par les préfets sur les collectivités locales dont ils contrôlent les actes et adresser au préalable une lettre d'observation au président ou directeur d'établissement lui indiquant en quoi l'acte vous semble illégal et lui demandant de le reconsidérer. Cette demande amiable doit être de nature à éviter tout risque contentieux ultérieur de la part des syndicats et des usagers du service public de l'enseignement supérieur. La jurisprudence lui a reconnu les effets d'un recours gracieux à savoir l'interruption du délai de recours contentieux.

A toutes fins utiles, vous trouverez, ci-après, à partir des textes de référence, une synthèse sur chacune de vos compétences précisées ci-dessus, une fiche spécifique étant consacrée aux pouvoirs des vice-recteurs en matière d'enseignement supérieur.

Vous pouvez aussi consulter sur le site <http://www.pleiade.education.fr>, rubrique "des", ou directement à l'adresse <http://ides.pleiade.education.fr/>, rubrique "Guides thématiques", un outil qui présente à partir de fiches les principaux développements codifiés de la loi n°84-52 du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur, à la lumière, notamment, des décrets d'application et des autres textes de nature législative.

S'agissant du contenu des formations, vous pouvez vous adresser directement au bureau des formations courtes professionnalisées (DES A8), au bureau des formations universitaires générales et technologiques (DES A10), au bureau des formations de santé (DES A11) et au bureau des écoles d'ingénieurs (DES A12).

Le bureau de la réglementation et des statuts de la direction de l'enseignement supérieur (DES B4) est à votre disposition pour l'interprétation réglementaire des textes et sur l'ensemble des points évoqués dans la présente note.

Contrôle de légalité

Références

Articles L 711-8, L 719-7 et L 719-8 du code de l'éducation

Le contrôle de légalité qui vous incombe procède d'une mission générale de contrôle administratif et du respect des lois, qui vous est dévolue en tant que représentant du ministre chargé de l'enseignement supérieur auprès des établissements.

Ce contrôle s'inspire de celui applicable aux actes des collectivités territoriales prévu par le Code général des collectivités territoriales.

Etendue du contrôle de légalité

Il s'agit d'un contrôle administratif a posteriori qui porte sur la totalité des décisions et délibérations des EPCSCP, qu'elles soient assujetties ou non à l'obligation de transmission :

- sont soumises à l'obligation de transmission les délibérations des conseils des EPCSCP ainsi que les décisions des présidents, et directeurs de ces établissements, lorsque ces décisions et délibérations présentent un caractère réglementaire. La transmission de ces décisions et délibérations doit vous être faite sans délai dans la mesure où elle conditionne l'entrée en vigueur de ce type d'actes

- les actes non soumis à obligation de transmission : il s'agit des décisions des présidents et directeurs et des délibérations des conseils ne présentant pas un caractère réglementaire, qui entrent en vigueur sans approbation préalable

Procédure

Si un de ces actes de l'établissement vous apparaît d'une régularité juridique contestable, vous pouvez en demander l'annulation au tribunal administratif territorialement compétent.

Le juge administratif considère ainsi que les délibérations du conseil d'administration fixant les obligations statutaires générales aux personnels enseignants sont irrégulières. De telles délibérations doivent donc lui être systématiquement déférées.

Parallèlement, vous pouvez également suspendre l'application d'une mesure attaquée pendant trois mois si son exécution est de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement de l'établissement.

Votre rôle consiste également à engager une procédure de concertation préalable avec l'établissement concerné, avant de déférer un acte au juge administratif. Ainsi vous pouvez demander au président ou directeur de l'établissement une réforme ou un retrait de l'acte dont la validité vous paraît contestable, afin de prévenir les contentieux ultérieurs. Je vous précise que le retrait d'un acte administratif explicite créateur de droit, entaché d'illégalité, n'est possible que tant que l'acte n'est pas devenu définitif, en l'occurrence dans les quatre mois suivant sa signature (CE, Ass, 26 octobre 2001, Ternon).

Décisions soumises à approbation

Par dérogation à ce dispositif, certains types d'actes sont soumis à approbation du recteur ou du ministre, selon le cas.

Je vous rappelle que les délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales sont soumises à l'approbation du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

S'agissant des prises de participation et des créations de filiales, il vous appartient de vous référer aux termes du décret n° 80-900 du 17 novembre 1980 relatif aux opérations effectuées dans les laboratoires ou ensembles de recherches relevant du ministre chargé des universités, du décret n° 2000-1264 du 26 décembre 2000 fixant les conditions dans lesquelles les EPCSCP peuvent prendre des participations et créer des filiales et de l'arrêté du 26 décembre 2000 pris en application de l'article 3 du décret n° 2000-1264 du 26 décembre 2000.

Les délibérations du conseil d'administration d'un EPCSCP relatives aux emprunts sont quant à elles soumises à l'approbation du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget, en application de l'article 39 du décret financier n° 94-39 du 14 janvier 1994.

Les actes budgétaires de l'établissement relèvent quant à eux d'une procédure de contrôle budgétaire spécifique prévue par le décret financier du 14 janvier 1994. Ils sont donc exclus du contrôle de légalité. (cf. fiche sur les pouvoirs budgétaires).

Pouvoirs budgétaires

Références

- Article L 711-8 du code de l'éducation

- Décret n°94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, modifié par les décrets n°98-408 du 27 mai 1998 et n°99-819 du 16 septembre 1999

- Arrêté du 19 mai 1994 relatif au budget de gestion des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

- Instruction n°02-035-M93 du 29 avril 2002 sur la réglementation budgétaire, financière et comptable des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (tome 1)

- Instruction n°02-036-M93 du 29 avril 2002 sur la réglementation budgétaire, financière et comptable des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (tome 3)

En application de l'article L 711-8 du code de l'éducation vous assistez ou vous vous faites représenter aux séances des conseils d'administration des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Vous recevez sans délai communication des délibérations des conseils d'administration. A ce titre, il vous appartient d'être particulièrement vigilant dans le cadre de la procédure d'élaboration et d'exécution du budget de ces établissements.

Préparation du budget

Vous devez recevoir communication du projet de budget, complété par le projet de budget de gestion, quinze jours au moins avant sa présentation au conseil d'administration de l'établissement. A défaut, vous pouvez décider, lors de la séance du conseil d'administration, que le budget sera soumis à votre approbation.

Vote et publicité du budget

Préparé sous l'autorité de l'ordonnateur principal conformément aux grandes priorités et aux principales données déterminées par le conseil d'administration, le budget doit être voté en équilibre réel apprécié de

façon globale en fin de seconde section, compte tenu de la sincérité des prévisions des ressources et des charges inscrites au budget.

Lors de la séance du conseil d'administration, vous pouvez décider que le budget sera soumis à votre approbation si le budget :

- + n'est pas en équilibre ;
- + ne respecte pas l'affectation des moyens alloués par l'Etat ou par tout organisme ou collectivité, public ou privé ;
- + n'ouvre pas les crédits nécessaires au respect des engagements et des obligations de l'établissement, notamment en ce qui concerne les impôts et les taxes, les condamnations prononcées par des juridictions et toutes contributions, participations ou dettes exigibles.

Le budget voté doit vous être communiqué. Cette obligation conditionne son caractère exécutoire.

Dans l'hypothèse où le budget est soumis à votre approbation, celle-ci est réputée acquise si elle n'est pas refusée dans les quinze jours suivant la transmission de la délibération budgétaire. En cas de refus d'approbation, le conseil d'administration délibère à nouveau sur le budget dans le délai d'un mois suivant la notification de votre refus d'approbation. Cette nouvelle délibération est aussi soumise à votre approbation.

Exécution du budget

Le budget est exécutoire le 1er janvier de l'exercice auquel il se rapporte s'il a été régulièrement adopté et, le cas échéant, approuvé.

Il vous appartient toutefois de l'arrêter, après avis du receveur général des finances ou du TPG territorialement compétent dans deux cas de figure :

- Dans l'hypothèse où le budget est soumis à votre approbation, s'il n'y a pas de nouvelle délibération dans le délai de un mois ou si les irrégularités constatées demeurent après la nouvelle délibération ;
- Si le budget n'est pas exécutoire le 1er mars de l'exercice.

Mesures exceptionnelles

Lorsque l'établissement reçoit une subvention d'équilibre du ministre chargé de l'enseignement supérieur ou lorsque les comptes font apparaître un déficit pendant deux années consécutives, il vous appartient d'établir le budget qui suit le versement de la subvention ou la constatation des déficits. De même, vous devez donner votre accord préalable à toute modification budgétaire intervenant au cours de ce même exercice.

Par ailleurs, lorsque l'ordonnateur ne procède pas, en temps utile, à l'engagement des dépenses de l'établissement, vous pouvez, à la demande du créancier ou de votre propre initiative, après mise en demeure restée sans effet, vous substituer à celui-ci et procéder d'office à l'engagement et au mandatement de ces dépenses. Vous pouvez, à cet effet, désigner un délégué spécial.

Modifications budgétaires

Les décisions budgétaires modificatives sont décidées par le conseil d'administration de l'établissement lorsqu'elles entraînent une modification de l'équilibre global du budget ou qu'elles comportent des virements entre des crédits ayant un caractère limitatif.

Les autres modifications peuvent être décidées par l'ordonnateur principal, par délégation du conseil d'administration.

Tous les projets de modifications budgétaires et toutes les décisions modificatives doivent vous être également communiquées.

Lorsque le budget primitif a été soumis à votre approbation, il vous appartient également d'approuver les modifications apportées à ce même budget.

Lorsque vous avez arrêté le budget primitif d'un établissement, vous devez également arrêter, après avis du receveur général des finances ou du trésorier principal général territorialement compétent, les modifications apportées à ce budget.

Prélèvements sur réserves

Les prélèvements sur réserves opérés par l'établissement sont, en application du décret financier et de l'instruction M93 du 27 mai 1998 susréféréncée, soumis à votre approbation.

Il est rappelé que ces prélèvements sont destinés à financer exclusivement

- des dépenses non reconductibles présentant un caractère inéluctable et ne pouvant être prévues lors de l'élaboration du budget primitif
- des dépenses de maintenance des bâtiments.