

## RÉGLEMENTATION ET MANAGEMENT DES UNIVERSITÉS FRANÇAISES

MISE À JOUR  
DATE : 12 décembre 2007

### CHAPITRE 3 : LE RESPECT DE LA LÉGALITÉ – TUTELLES ET CONTRÔLES

#### 2. Contrôle de l'université

Remplacer le texte de la Section 2. (pages 98 à 102, item 056 à item 060) par le texte suivant :

##### **056 (page 98)**

Le pouvoir de tutelle est limité aux matières prévues par la loi et ne saurait être étendu par voie réglementaire à d'autres matières, bref il ne se présume pas et est, par conséquent, limitatif. Il implique un contrôle *a priori*, différent du contrôle administratif de droit commun qui s'exerce *a posteriori*, mais n'exclut pas ce contrôle. Il s'exerce par l'intervention d'une autorité (dite ou non « de tutelle ») et selon des procédures définies par la loi.

Il est à noter que le terme de tutelle n'est pas employé à propos des universités.

Toutefois, le pouvoir, et le contrôle qui y est lié, perdurent, donc aussi le concept, bien qu'il se fasse discret car contraire aux nouveaux concepts de base définis par la loi du 10 août 2007 sur les libertés et responsabilités des universités, qui sont : projet, contrat, évaluation ; avec évidemment des fonctions de contrôle qui existent, anciennes ou nouvelles, la plus redoutable étant sans doute, maintenant, celle du commissaire aux comptes.

##### ***L'autorité de contrôle de l'université : le recteur, chancelier des universités***

##### **057 (page 98) - La France est divisée en circonscriptions académiques.**

Chacune des académies est administrée par un recteur [cf. § 009].

Les fonctions de recteur d'académie sont incompatibles avec celles de président d'un établissement à caractère scientifique, culturel et professionnel et avec celles de directeur d'une unité de formation et de recherche. (Art. L. 222-1)

Le recteur d'académie, en qualité de chancelier des universités, représente le ministre chargé de l'Enseignement supérieur auprès des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dans les conditions fixées à l'article L. 711-8\*.

Il assure la coordination des enseignements supérieurs avec les autres ordres d'enseignement.

Il dirige la chancellerie, établissement public national à caractère administratif qui, notamment, assure l'administration des biens et charges indivis entre plusieurs établissements. (Art. L. 222-2)

\* 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 ont un caractère réglementaire. (L. 711-8)

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 de l'établissement publics à caractère scientifique, culturel et professionnel est rendu public. (L. 718-8, 2<sup>e</sup> alinéa nouveau - Art. 34 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités)

Le statut, l'organisation administrative et l'organisation financière et comptable de la chancellerie sont fixés par le décret n° 71-1105 du 30 décembre 1971. (RLR 420- 1)

## **Contrôle du recteur, chancelier, représentant le Ministre – Un principe**

### **058 (pages 99 et 100)**

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 [...]. (Art. L. 719-7, 1 et al.)

### **Des exceptions à l'absence d'approbation préalable**

- 1<sup>re</sup> exception

[sans approbation préalable] à l'exception des délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et création de filiales mentionnées à l'article L. 719-5\* et sous réserve des dispositions du décret prévu à l'article L. 719-9\*\*. (suite de l'art. L. 719-7, 1er al.)

\* Les délibérations des conseils d'administration relatives aux emprunts, prises de participation et création de filiales sont soumises à approbation. Un décret du Conseil d'État fixe les conditions d'application de l'article L. 719-4 et du présent article. (L. 719-5)

\*\* L'agent comptable exerce ses fonctions conformément aux règles de la comptabilité publique et dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'État prévu à l'article (L. 719-5). Ce même décret précise les cas et les conditions dans lesquels les budgets d'établissement sont soumis à approbation, ainsi que les mesures exceptionnelles prises en cas de déséquilibre. (L. 719-9, 3e al.)

En fait, deux décrets ont été pris. Le premier, de portée générale, est le décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPCSCP (RLR 380-0, cf. annexe 8). Il réaffirme simplement, en son article 39, le principe d'approbation préalable des emprunts.

→ Voir ci-dessous au sujet des cas et conditions dans lesquels les budgets des établissements sont soumis à approbation les articles 42 et 43.

→ Voir décret n° 2000-1264 du 26 décembre 2000 qui fixe les conditions des prises de participation et des créations de filiales, accompagné d'un arrêté interministériel de la même date pris en application de son article 3 (RLR 380-0.)

→ Voir chapitre 10.

- 2<sup>e</sup> exception

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. (Art. L. 719-7, fin du 1er al. et 2e al.)

Il s'agit de l'application classique du contrôle de légalité, réduite cependant aux actes de portée générale, mais assortie d'un pouvoir de suspension.

- Cas de difficulté grave :

En cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou de défaut d'exercice de leurs responsabilités, le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut prendre, à titre exceptionnel, toutes dispositions imposées par les circonstances. Pour l'exercice de ces pouvoirs, le ministre informe le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les meilleurs délais. Dans ces mêmes cas, le recteur, chancelier des universités, a qualité pour prendre, à titre provisoire, les mesures conservatoires nécessaires après avoir consulté le président ou le directeur de l'établissement. (L. 719-8 - Art. 12 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités)

## **Le contrôle dans le domaine financier**

### **059 (pages 100 et 101)**

Il s'agit de plusieurs phases et cas de contrôle prévus dans ce domaine par le décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 précité.

#### *Phase de préparation et de vote du budget*

Le projet de budget, complété par le projet de budget de gestion, est communiqué au recteur d'académie, chancelier, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'Enseignement supérieur, quinze jours au moins avant sa présentation au conseil d'administration de l'établissement.

Lorsque le projet de budget n'est pas communiqué dans ce délai, le recteur d'académie, chancelier, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'Enseignement supérieur, peut décider, hors de la séance du conseil d'administration, que le budget sera soumis à son approbation (art. 20).

Lors de la séance du conseil d'administration, le recteur d'académie, chancelier, ou le représentant du ministre peut décider que le budget est soumis à son approbation s'il constate que le budget n'est pas en équilibre, qu'il ne respecte pas l'affectation des moyens alloués par l'État ou par tout organisme ou collectivité publique ou privée ou qu'il n'ouvre pas les crédits nécessaires au respect des obligations et des engagements de l'établissement, notamment en ce qui concerne les impôts et taxes, les condamnations prononcées par des juridictions et toutes contributions, participations ou dettes exigibles (art. 24).

Le budget est communiqué au recteur d'académie, chancelier, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, au ministre chargé de l'Enseignement supérieur.

En l'absence de cette communication et sous réserve des dispositions des articles 20 et 24 du présent décret, le budget n'a pas de caractère exécutoire (art. 25).

Dans le cas où le budget est soumis à 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 du refus. La nouvelle délibération est soumise à approbation.

À défaut de nouvelle délibération dans le délai d'un mois, ou s'il n'a pas été remédié par la nouvelle délibération aux irrégularités ayant motivé le refus d'approbation, le budget est arrêté par le recteur d'académie, chancelier, après avis du receveur général des finances ou du trésorier-payeur général territorialement compétent ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'Enseignement supérieur, après avis du ministre chargé du Budget (art. 26).

Dans le cas où le budget est soumis à approbation, les modifications qui lui sont apportées en cours d'exercice sont également soumises à approbation (art. 37, dernier al.).

#### *Phase d'exécution du budget : dispositions exceptionnelles*

Lorsqu'un établissement reçoit du ministre chargé de l'Enseignement supérieur une subvention d'équilibre, ou que les comptes font apparaître un déficit pendant deux années consécutives, le budget qui suit le versement de la subvention ou la constatation des déficits est établi par le recteur d'académie, chancelier, ou par le ministre chargé de l'Enseignement supérieur pour les établissements qui lui sont directement rattachés, et ne peut être modifié pendant tout l'exercice, sans son accord préalable.

Lorsque la gestion de l'ordonnateur comporte des irrégularités, notamment dans la comptabilité des engagements, de nature à créer un déficit de fait, le ministre chargé de l'Enseignement supérieur prend toutes mesures provisoires nécessaires pour assurer l'administration financière de l'établissement.

Les mesures prévues aux deux alinéas ci-dessus peuvent être reconduites jusqu'au rétablissement complet de l'équilibre financier (art. 42).

Lorsque l'ordonnateur ne procède pas, en temps utile, à l'engagement des dépenses de l'établissement, le recteur d'académie, chancelier, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, le ministre chargé de l'Enseignement supérieur peut, à la demande du créancier ou de sa propre initiative et après mise en demeure restée sans effet, se substituer à lui pour procéder d'office à l'engagement et au mandatement de ces dépenses ; il peut, à cet effet, désigner un délégué spécial (art. 43).

## **Le contrôle dans le domaine électoral**

### **060 Décret n° 85-59 du 18 janvier 1985, modifié le 30 octobre 2007. (pages 101 et 102)**

Il est institué dans chaque académie, à l'initiative du recteur, une ou plusieurs commissions de contrôle des opérations électorales, présidée par un membre des tribunaux administratifs désigné par le président du tribunal administratif du ressort [...]. (Art. 37)

La commission [...] connaît de toutes les contestations présentées par les électeurs, par le président de l'établissement ou par le recteur [...]. (Art. 38)

Tout électeur ainsi que le président de l'établissement et le recteur ont le droit d'invoquer l'irrégularité ou la nullité des opérations électorales devant le tribunal administratif du ressort. Ce recours n'est recevable que s'il a été précédé d'un recours préalable devant la commission de contrôle des opérations électorales. (Art. 39)

→ Voir décret n° 85-59 du 18 janvier 1985 reproduit à l'annexe 2 [*Mise à jour 2007 à effectuer*].

On retrouve bien dans ces divers pouvoirs les principaux traits de la tutelle : obligation d'information de l'autorité de tutelle (en particulier par sa présence ou sa représentation au sein des assemblées délibérantes et par la transmission des actes à son attention), exercice d'un contrôle *a priori* (qui n'exclut pas un contrôle *a posteriori*), pouvoirs d'interventions : pouvoir de conseil à l'auteur de l'acte, pouvoir de demander une seconde délibération, pouvoir de suspension, pouvoir d'annulation, pouvoir de substitution, pouvoir de déférer un acte au tribunal administratif aux fins d'annulation.

À noter cependant qu'un contrôle d'opportunité ne peut s'exercer que dans les cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires, ou de défaut d'exercice de leurs responsabilités (L. 719-8) ou de nécessité de dispositions financières exceptionnelles (décret du 14 janvier 1994, art. 42).

L'exercice des pouvoirs du recteur chancelier et du ministre sur les universités est apparu jusqu'à présent insuffisant, comme le montre un rapport de l'IGAENR de juin 2001 sur le contrôle de légalité des EPCSCP. La conclusion de ce rapport était sévère :

Le florilège des entorses que bien des EPCSCP font subir à la réglementation a nécessairement constitué une grande partie de ce rapport. Le tableau est plutôt sombre et le constat d'autant plus préoccupant que la tolérance des autorités chargées du contrôle de légalité a largement contribué au développement du phénomène. Il n'est pas acceptable, en effet, que des autorités publiques puissent continuer à s'exonérer des contraintes réglementaires, alors que la mission de formation et de recherche qui leur est confiée par la nation doit nécessairement s'exercer dans le respect de l'intérêt général exprimé par la règle de droit et garanti précisément par les vérifications d'usage.

Etaient notamment dénoncés dans ce rapport :

- dans le domaine de la scolarité : des modalités d'inscription qui contreviennent aux principes de non-sélection et de relative gratuité, un contrôle de légalité essentiellement circonscrit à la délivrance des diplômes nationaux dans les rectorats ;
- pour les personnels : un recours à des contractuels dans des conditions irrégulières, une désinvolture vis-à-vis des obligations de service statutaires ;
- pour la gestion financière et comptable : une élaboration et une exécution du budget qui s'écartent souvent des principes du droit budgétaire.

L'article 18 de la loi du 10 août 2007 sur les libertés et responsabilités des universités ajoute à ces dispositifs une obligation nouvelle dont la portée doit être appréciée à sa juste mesure, la certification annuelle des comptes des universités par un commissaire aux comptes :

L. 712-9. - Le contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'Etat prévoit, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement.

« Les montants affectés à la masse salariale au sein de la dotation annuelle de l'Etat sont limitatifs et assortis du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer. Le contrat pluriannuel d'établissement fixe le pourcentage maximum de cette masse salariale que l'établissement peut consacrer au recrutement des agents contractuels mentionnés à l'article L. 954-3.

« L'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret.

« Les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes.