

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N^{os} 2105274, 2106509

ASSOCIATION ABCDAIRE DU SAVOIR

Mme Flore-Marie Jeannot
Rapporteuse

M. Guillaume Toutias
Rapporteur public

Audience du 11 mars 2022
Jugement du 1^{er} avril 2022

30-02-07-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Melun

(4^{ème} chambre)

Vu les procédures suivantes :

I - Par une requête n° 2105274 enregistrée le 4 juin 2021, l'association ABCDAire du Savoir, prise en la personne de son représentant légal, sa Présidente, Mme F... D..., et Mme E... B..., représentée par sa mère, Mme A... B..., toutes deux représentées par Me Le Foyer de Costil, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 26 mars 2021 par laquelle la préfète du Val-de-Marne s'est opposée à l'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat ;

2°) de mettre à la charge de la préfète du Val-de-Marne une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la décision attaquée est entachée d'incompétence dès lors que le préfet a cru pouvoir former opposition à la déclaration d'ouverture de l'établissement en se fondant sur un motif d'ordre public ;

- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors que le préfet a cru pouvoir former opposition à la déclaration d'ouverture de l'établissement en se fondant sur un motif d'ordre public ;

- elle est entachée d'une erreur de fait dès lors que le préfet a considéré que l'enseignement à distance dispensé par l'établissement privé était de nature à atteindre l'ordre public ;

- à titre subsidiaire, si elle était considérée comme une mesure de police administrative, elle est entachée d'un vice de procédure en raison du défaut de procédure contradictoire préalable et d'une erreur de droit dès lors que la mesure est disproportionnée.

Par un mémoire en défense enregistré le 9 décembre 2021, la préfète du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que la requête est irrecevable car l'avis préfectoral du 26 mars 2021 constitue un avis simple et n'a aucune dimension impérative.

Par une lettre du 7 décembre 2021, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, de la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à une audience et que l'instruction pourrait être close à partir du 3 janvier 2022 sans information préalable.

Une ordonnance portant clôture de l'instruction immédiate a été émise le 4 janvier 2022.

II - Par une requête n° 2106509 enregistrée le 8 juillet 2021, l'association ABCDaire du Savoir, prise en la personne de son représentant légal, sa Présidente, Mme F... D..., représentée par Me Le Foyer de Costil, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 26 mars 2021 par laquelle le recteur de l'académie de Créteil a refusé de lui délivrer le récépissé de la déclaration d'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat ;

2°) d'enjoindre au recteur de l'académie de Créteil de procéder à la délivrance du récépissé sous dix jours à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 250 euros par jour de retard ou, à défaut, de réexaminer la situation de l'association sous le même délai et la même astreinte ;

3°) de mettre à la charge de la préfète du Val-de-Marne une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit dès lors que le recteur de l'académie de Créteil s'est cru lié par l'avis du préfet du Val-de-Marne ;

- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors que le recteur de l'académie de Créteil a cru pouvoir refuser la délivrance du récépissé pour un motif non prévu.

Par un mémoire en défense enregistré le 30 juillet 2021, le recteur de l'académie de Créteil conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est tardive ;

- il demande de substituer au motif tiré de l'intérêt de l'ordre public celui tiré du caractère incomplet du dossier et de l'inexactitude de certaines informations.

Par une lettre du 22 octobre 2021, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, de la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à une audience et que l'instruction pourrait être close à partir du 15 novembre 2021 sans information préalable.

Une ordonnance portant clôture de l'instruction immédiate a été émise le 7 décembre 2021.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Jeannot,
- les conclusions de M. Toutias, rapporteur public,
- et les observations de Me Clerc, représentant l'association ABCDaire du Savoir.

Considérant ce qui suit :

1. L'association ABCDaire du Savoir a déposé le 23 mai 2018 un dossier de déclaration d'intention d'ouverture d'un établissement d'enseignement à distance privé hors contrat auprès du rectorat de l'académie de Créteil. Le 26 mars 2021, la préfète du Val-de-Marne a émis un avis défavorable sur cette déclaration, avis révélé par un courrier du recteur de l'académie de Créteil du 26 mars 2021. Par une première requête enregistrée le 4 juin 2021 sous le n^o 2105274, l'association ABCDaire du Savoir et Mme B... demandent l'annulation de la décision du 26 mars 2021 par laquelle la préfète du Val-de-Marne s'est opposée à l'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat. Par courrier du 26 mars 2021, le recteur de l'académie de Créteil a informé l'association requérante qu'il ne pouvait lui délivrer le récépissé de déclaration d'ouverture. Par une seconde requête enregistrée le 8 juillet 2021 sous le n^o 2106509, l'association ABCDaire du Savoir demande l'annulation de la décision du 26 mars 2021 par laquelle le recteur de l'académie de Créteil a refusé de lui délivrer le récépissé de la déclaration d'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n^{os} 2105274 et 2106509 présentées par l'association ABCDaire du Savoir et Mme B... présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Par suite, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense à la requête n° 2105274 :

3. D'une part, aux termes du II de l'article L. 441-1 du code de l'éducation relatif à l'ouverture des établissements d'enseignement scolaire privés : « *L'autorité compétente de l'État en matière d'éducation, le maire, le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République peuvent former opposition à l'ouverture de l'établissement : 1° Dans l'intérêt de l'ordre public ou de la protection de l'enfance et de la jeunesse (...).* ».

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 444-2 du code de l'éducation : « *La création des organismes privés d'enseignement à distance est soumise à déclaration* ». Aux termes de l'article L. 444-3 du même code : « *Les organismes privés d'enseignement à distance sont soumis au contrôle pédagogique - ainsi que financier dans le cas où ils bénéficient d'une aide sur fonds publics - du ministre chargé de l'éducation et des ministres dont relève la formation. Ils sont dans tous les cas soumis au pouvoir disciplinaire du recteur d'académie* ». Aux termes de l'article R. 444-1 du code de l'éducation : « *Constitue un organisme privé d'enseignement à distance, soumis aux dispositions des articles L. 444-1 à L. 444-11 et L. 471-1 à L. 471-5, tout organisme privé qui s'engage à dispenser un enseignement, sous quelque forme que ce soit, dans les conditions définies aux articles L. 444-1 à L. 444-11. / Cet enseignement consiste à dispenser à distance, à titre principal ou en complément d'un enseignement, un service d'assistance pédagogique à une préparation ou à une formation. Le service peut consister notamment à fournir, avec ou sans échelonnement dans le temps, en vue d'une formation dans une discipline quelconque d'enseignement ou de la préparation à un concours, à un examen, à un diplôme ou à une activité professionnelle, des livres, cours ou matériels, que l'assistance pédagogique accompagne ces fournitures ou soit dispensée séparément* ». Aux termes de l'article R. 444-2 dudit code : « *Tout organisme qui assure un enseignement dans les conditions définies à l'article R. 444-1 constitue en raison de cette activité un organisme privé d'enseignement à distance, alors même qu'il dispense en outre un enseignement sur place* ». Aux termes de l'article R. 444-4 du même code : « *La déclaration prévue à l'article L. 444-2 est adressée en quatre exemplaires, par le représentant légal de l'organisme privé d'enseignement à distance, au recteur de l'académie dans laquelle est situé le siège de l'organisme. Le recteur en avise le préfet territorialement compétent* » Aux termes de l'article R. 444-7 dudit code : « *Le recteur d'académie délivre, dans les deux mois, récépissé de la déclaration ; si cette déclaration, ou les éléments qui y sont annexés, est incomplète, le recteur, dans le même délai, demande à l'organisme privé d'en opérer la régularisation ; le recteur dispose alors, pour délivrer le récépissé, d'un nouveau délai de deux mois à compter du jour où la régularisation a été opérée* ». Enfin, aux termes de l'article R. 444-8 de ce code : « *Aucun organisme privé ne peut exercer une activité d'enseignement à distance avant d'avoir obtenu le récépissé prévu à l'article R. 444-7* ».

5. Il ressort des pièces du dossier que la préfète du Val-de-Marne, saisie pour avis du dossier de déclaration d'ouverture d'un établissement d'enseignement à distance privé hors contrat de l'association ABCDaire du Savoir, s'est prononcée défavorablement en formant opposition à la demande d'ouverture de l'établissement ABCDaire du Savoir dans l'intérêt de l'ordre public. Il résulte, toutefois, des dispositions précitées que cet avis, révélé par le courrier du recteur de l'académie de Créteil du 26 mars 2021, constitue un avis simple et non une décision susceptible d'être déférée à la censure de la juridiction administrative, ni même un acte préalable à la prise de décision qui appartient au seul recteur d'académie en application de l'article R. 444-7 du code l'éducation précité. Ainsi, si la préfète ne pouvait que formuler un avis destiné à éclairer la prise de décision du recteur, elle ne pouvait, comme il est mentionné à tort dans le courrier du recteur, prendre une décision d'opposition liant le recteur. Par suite, la

décision contestée ne fait pas grief aux requérantes. Dès lors, la fin de non-recevoir soulevée en défense doit être accueillie.

6. Il résulte de ce qui précède que la requête n° 2105274 doit être rejetée.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense à la requête n° 2106509 :

7. Aux termes des articles R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à compter de la notification de la décision attaquée. (...)* ». L'article R. 421-5 du même code dispose que : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

8. Si le recteur de l'académie de Créteil soutient que la requête n° 2106509 introduite le 8 juillet 2021 est tardive, il n'établit pas que la décision attaquée du 26 mars 2021 comportait la mention des voies et délais de recours. Il ne justifie pas non plus de la date et de la régularité de la notification de cette décision. Dans ces conditions, la requête ne saurait être regardée comme tardive. La fin de non-recevoir opposée par le recteur de l'académie de Créteil doit donc être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 2106509 :

9. En premier lieu, ainsi qu'il a été exposé au point 5, la préfète du Val-de-Marne ne pouvait que formuler un avis sur l'ouverture d'un établissement d'enseignement à distance privé hors contrat destiné à éclairer la prise de décision du recteur de l'académie de Créteil et n'était pas habilitée à prendre une décision d'opposition liant le recteur d'académie de Créteil. Ainsi, en s'estimant à tort lié par l'opposition formée par la préfète du Val-de-Marne à l'ouverture de cet établissement alors que la délivrance du récépissé de la déclaration a lieu de droit dans le délai de deux mois à compter du dépôt du dossier complet, le recteur de l'académie de Créteil a entaché sa décision d'erreurs de droit. Par suite, les moyens soulevés en ce sens doivent être accueillis.

10. En second lieu, l'administration peut, toutefois, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué, le juge peut procéder à la substitution demandée.

11. Il résulte des dispositions de l'article R. 444-7 du code de l'éducation précitées au point 4 que le dépôt d'un dossier complet de déclaration d'intention d'ouverture d'un établissement d'enseignement à distance privé hors contrat entraîne la délivrance automatique, dans un délai de deux mois, d'un récépissé d'ouverture d'établissement par le recteur d'académie. La demande de substitution de motif présentée par le recteur de l'académie de Créteil le 30 juillet 2021, qui a pour objet de remplacer le motif initial de l'intérêt de l'ordre

public par celui du caractère incomplet du dossier et de l'inexactitude de certaines informations, a pour effet de modifier l'objet même et la nature de la décision attaquée. Or, si ce motif pouvait fonder une demande de régularisation, il ne saurait, de toute manière, permettre de justifier devant le juge de l'excès de pouvoir la décision attaquée qui n'avait pas cet objet. En tout état de cause, compte tenu du caractère automatique de la délivrance du récépissé et de la complétude du dossier précédemment constaté par les services instructeurs le 28 janvier 2021, aucun motif substitué ne pourrait désormais fonder légalement la décision attaquée. Enfin, les circonstances selon lesquelles la description des méthodes pédagogiques n'aurait pas été transmise, l'usage d'un seul ordinateur ne serait pas suffisant et la liste des enseignants serait erronée ne sont pas de nature à remettre en cause la complétude du dossier au vu des documents produits. Il s'ensuit que la demande de substitution de motifs présentée par le recteur de l'académie de Créteil ne peut, en tout état de cause, être accueillie.

12. Il résulte de tout ce qui précède que l'association ABCDaire du Savoir est fondée à solliciter l'annulation de la décision du 26 mars 2021 par laquelle le recteur de l'académie de Créteil a refusé de lui délivrer le récépissé de la déclaration d'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

13. Eu égard aux motifs d'annulation retenus, le présent jugement implique nécessairement la délivrance du récépissé de déclaration prévu à l'article R. 444-7 du code de l'éducation. Par suite, il y a lieu d'enjoindre au recteur de l'académie de Créteil de délivrer à l'association ABCDaire du Savoir un récépissé de déclaration dans un délai de deux mois à compter de la notification de ce jugement. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais d'instance :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État (recteur de l'académie de Créteil) qui est, dans l'instance n° 2106509, la partie perdante, une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association ABCDaire du Savoir et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête n° 2105274 de l'association ABCDaire du Savoir est rejetée.

Article 2 : La décision du 26 mars 2021 par laquelle le recteur de l'académie de Créteil a refusé de délivrer à l'association ABCDaire du Savoir le récépissé de la déclaration d'ouverture d'un établissement scolaire privé hors contrat est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au recteur de l'académie de Créteil de délivrer à l'association ABCDaire du Savoir un récépissé de déclaration dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement.

Article 4 : L'État (recteur de l'académie de Créteil) versera à l'association ABCDaire du Savoir une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête n° 2106509 de l'association ABCDaire du Savoir est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association ABCDaire du Savoir, au ministre de l'intérieur et au ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Copie en sera adressée à la préfète du Val-de-Marne et au recteur de l'académie de Créteil.