

Audience du 11 mars 2022	2105274-2106509 – Association "ABCDaire du savoir"
Rapporteur : Mme Flore-Marie Jeannot	

[Faits et procédure]

L'association « ABCDaire du savoir » a été déclarée en préfecture du Val-de-Marne le 28 mars 2018. Son objet est, en substance, de concourir à « *la formation et l'éducation des jeunes* ». Le principal mode d'action qu'elle envisage est l'ouverture et la gestion d'une école primaire et secondaire d'enseignement à distance.

A cette fin, elle a déposé, le 23 mai 2018, auprès des services du recteur de l'académie de Créteil, une déclaration d'ouverture d'un établissement privé d'enseignement à distance. Ce dossier a toutefois donné lieu à plusieurs demandes de compléments et il n'a été considéré comme complet par le rectorat que le 28 janvier 2021.

Par un courrier daté du 26 mars 2021, le recteur de l'académie de Créteil a informé l'association que « *Madame la préfète du Val-de-Marne [a] form[é] opposition à l'ouverture de [son] établissement (...), dans l'intérêt de l'ordre public* » et, par conséquent, qu'il n'est « *pas en capacité de [lui] délivrer le récépissé de la déclaration d'ouverture prévue à l'article R. 444-7 du code de l'éducation* ».

L'association « ABCDaire du savoir » vous a alors saisi des deux recours qui viennent d'être appelés et qui tendent, pour le premier, à l'annulation de la décision d'opposition de la préfète du Val-de-Marne révélée par le courrier du recteur du 26 mars 2021 et, pour le second, à l'annulation de ce courrier en lui-même en tant que le recteur lui refuse la délivrance du récépissé de sa déclaration.

Précisons qu'un particulier s'est associé au premier recours, mais pas au second. Il s'agit de Mme F... D..., qui est mineure mais représentée par sa mère, Mme A... D.... Elle se présente comme une élève souhaitant pouvoir s'inscrire dans l'établissement de l'association « ABCDaire du savoir » et comme étant lésée par l'opposition de la préfète du Val-de-Marne.

[Recours n° 2105274 dirigé contre la prétendue opposition de la préfète du Val-de-Marne]

Nous sommes à vrai dire plutôt dubitatif sur l'intérêt de Mme D... à agir contre la décision attaquée. Elle n'en est en effet pas la destinataire. La décision n'aura pas plus d'incidence pour elle que pour tout un chacun. Elle n'établit pas qu'elle ne peut être inscrite dans un autre établissement et que la décision, en tant qu'elle s'oppose à l'ouverture de l'établissement de l'association « ABCDaire du savoir », compromet particulièrement son propre avenir scolaire.

Mais en tout état de cause, vous n'aurez pas besoin de soulever cette irrecevabilité partielle de la requête enregistrée sous le n° 2105274 dès lors que vous pourrez selon nous accueillir la fin de non-recevoir opposée en défense par la préfète du Val-de-Marne et retenir une irrecevabilité qui entache la requête dans son entier, c'est-à-dire aussi en tant qu'elle est présentée par l'association « ABCDaire du savoir ».

La préfète fait valoir en défense que la requête n'est pas dirigée contre une décision faisant grief et susceptible de recours. Selon elle, l'opposition dont elle a informé le recteur le 26 mars 2021 doit seulement être regardée comme un avis simple qui ne liait pas le recteur, donc comme un acte préparatoire qui ne fait en lui-même pas grief à l'association requérante. Cette fin de non-recevoir reproduit en fait l'analyse qui a été suivie par le juge des référés de ce tribunal pour rejeter pour défaut d'urgence la demande de suspension présentée par les requérants (ordonnance du 15 juin 2021 au numéro 2105275).

La réponse à cette fin de non-recevoir nécessite de vous pencher sur le régime juridique de la création des établissements privés dispensant un enseignement à distance. Et il s'agit là d'une problématique pour laquelle nous n'avons identifié quasiment aucun précédent jurisprudentiel.

L'enseignement à distance est défini à l'article L. 444-1 du code de l'éducation comme « *l'enseignement ne comportant pas, dans les lieux où il est reçu, la présence physique du maître chargé de le dispenser ou ne comportant une telle présence que de manière occasionnelle ou pour certains exercices* ». Les établissements privés spécialisés dans ce mode d'enseignement sont régis par les dispositions spécifiques du chapitre IV du titre IV du livre IV du code de l'éducation. Ces dispositions, dans leur partie législative, sont issues d'une loi du 12 juillet 1971, recodifiée en 2000.

Ce qu'il faut en retenir, c'est que l'article L. 444-2 du code de l'éducation soumet la création des organismes privés d'enseignement à distance à déclaration. Les

dispositions des articles R. 444-4 et suivants prises pour son application précisent que cette déclaration est adressée au recteur de l'académie dans laquelle est situé le siège de l'organisme, autorité à laquelle il revient, nous citons, d'« *avise[r] le préfet territorialement compétent* ». Le contenu du dossier de déclaration est précisé aux articles R. 444-5 et 6 du code de l'éducation. L'article R. 444-7 prévoit que « *Le recteur d'académie délivre, dans les deux mois, récépissé de la déclaration* ». Il n'en va différemment qu'en cas d'incomplétude du dossier où il peut alors demander, dans le même délai, une régularisation.

A suivre ces dispositions, il en ressort qu'elles organisent un régime purement déclaratif. Sa gestion incombe au seul recteur d'académie, le préfet étant seulement « avisé » des dossiers déposés. Egalement, aucun dispositif d'opposition n'est prévu : le recteur doit délivrer le récépissé de déclaration dès lors que le dossier est complet.

La question qui semble s'être posée au rectorat et à la préfecture est celle de savoir si ces dispositions sont exclusives ou si elles doivent être combinées avec celle des articles L. 441-1 et suivants du code de l'éducation qui encadrent l'ouverture des « *établissements d'enseignement scolaires privés* ». Après tout, un établissement privé d'enseignement à distance n'étant jamais qu'une sous-catégorie au sein des établissements privés, pourquoi devrait-il échapper aux règles générales posées pour ces derniers ? Or précisément, pour ces derniers, il est bien prévu aussi un régime déclaratif, mais dans lequel le préfet comme le recteur peuvent faire opposition.

Ce raisonnement répondrait à une certaine cohérence. Mais nous pensons qu'il est erroné en droit et qu'à ce stade le législateur comme le pouvoir réglementaire ont entendu doter les établissements privés d'enseignement à distance d'un régime autonome :

- D'abord, nous avons dit que le régime des établissements privés d'enseignement à distance a bien historiquement été conçu dans le cadre d'une loi spécifique ;
- Les dispositions de cette loi n'ont fini par être repositionnées au sein du code de l'éducation qu'à la faveur d'une recodification qui est censée s'être faite à droit constant ;
- Nous ne voyons rien dans ce code qui révélerait que ses auteurs aient entendu soumettre les établissements à distance aux dispositions prévues aux articles L. 441-1 et suivants ;
- En tout cas, les dispositions spécifiques aux établissements à distance ne font jamais de renvoi à ces dispositions-là ; les procédures qu'elles

établissent paraissent même inconciliables ; par exemple, le délai d'instruction des déclarations est de deux mois pour les établissements à distance et de trois mois pour les établissements en présentiel.

Bref, nous pensons que les établissements privés d'enseignement à distance sont bien régis exclusivement par les dispositions des articles L. et R. 444-1 et suivants du code de l'éducation. Nous l'avons dit, celles-ci prévoient que le préfet est seulement avisé par le recteur. Aucune disposition n'impose un avis de sa part et encore moins que, dans le cas où le préfet rendrait un avis, celui-ci devrait être suivi. Vous savez qu'il est constant en jurisprudence qu'un avis simple ne fait pas grief.

La requête, dirigée contre l'avis simple émis par la préfète du Val-de-Marne dans le cadre de l'instruction de la déclaration de l'association « ABCDaire du savoir », doit donc être regardée comme étant dirigée contre un acte insusceptible de recours. La fin de non-recevoir opposée en défense par la préfète doit dès lors être accueillie et la requête rejetée pour irrecevabilité.

[Recours n° 2106509 dirigé contre le refus du recteur de délivrer le récépissé de déclaration]

Reste la seconde requête, enregistrée sous le numéro 2106509, qui est dirigée contre le refus du recteur de l'académie de Créteil de délivrer à l'association « ABCDaire du savoir » le récépissé de sa déclaration, étant précisé que l'article R. 444-8 du code de l'éducation prévoit que ce n'est qu'à partir de la remise de ce récépissé que les activités d'enseignement peuvent être régulièrement exercées.

FNR - Tardiveté

Cette requête a en quelque sorte été déposée par l'association requérante en réplique à l'ordonnance du juge des référés rendues dans le précédent dossier et dans laquelle il lui a été indiqué que la décision du recteur était la seule véritable décision lui faisant grief et qu'elle pouvait attaquer.

Compte tenu du délai de près de trois mois et demi séparant la décision du 26 mars 2021 et la requête enregistrée le 8 juillet 2021, le recteur croit pouvoir soulever en défense une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de cette seconde requête.

Mais vous l'écarterez sans problème dès lors que le recteur ne justifie ni de la date et de la régularité de la notification de cette décision, ni de ce que les voies

et délais de recours ont été régulièrement portées à la connaissance de l'association requérante et qu'ils sont donc bien opposables.

Examen des moyens de la requête

Allant alors au fond et compte tenu de ce que nous avons déjà dit sur le régime juridique applicable à la création des établissements privés dispensant un enseignement à distance, vous devrez accueillir les deux moyens d'erreur de droit soulevés par l'association requérante :

- En premier lieu, et ainsi que nous l'avons rappelé, le recteur est seulement tenu d'aviser le préfet de département ; celui-ci n'est pas tenu d'émettre un avis ; et s'il le fait, il s'agit seulement d'un avis simple ; or en l'espèce, il ne fait pas de doute à la lecture de la décision attaquée que le recteur s'est considéré à tort comme étant lié par l'avis de la préfète ; le moyen d'erreur de droit soulevé en ce sens doit donc être accueilli ;
- En second lieu, nous avons aussi rappelé que le régime mis en place par la législation et la réglementation est un régime déclaratif, dans lequel aucune faculté d'opposition n'est prévue dès lors que le dossier est complet ; le recteur est tenu de délivrer le récépissé de déclaration et s'il trouve qu'il y a matière à redire, il lui appartient d'agir dans le cadre du pouvoir de contrôle et du pouvoir disciplinaire qu'il exerce sur ce type d'établissements au titre de l'article L. 444-3 du code de l'éducation ; une simplification du dispositif serait peut-être bienvenue, mais en tout état de cause c'est au législateur d'en prendre le cas échéant l'initiative ; à ce stade, en refusant pour un motif de fond de délivrer à l'association requérante le récépissé de son dossier de déclaration, que ses services avaient pourtant estimé complet dès le 28 janvier 2021, le recteur a bien commis une autre erreur de droit.

Substitution de motif

Arrivés à ce stade de l'analyse, vous aurez encore à statuer sur une substitution de motifs demandée en défense par le recteur de l'académie de Créteil. Ce dernier fait valoir en effet que la décision attaquée pourrait être tout aussi bien fondée sur le fait que le dossier de déclaration était incomplet et entaché d'inexactitude : l'association requérante n'aurait pas joint au dossier la description des méthodes pédagogiques prévues pour chaque enseignement ; la référence à l'usage d'un seul ordinateur n'est pas cohérente avec la nature de l'activité prévue ; la liste des enseignants jointe au dossier n'est pas complète compte tenu des informations par ailleurs diffusées sur le site internet de l'association.

Toutefois, nous avons rappelé que la décision attaquée, compte tenu de sa propre formulation, se présente comme un refus de délivrance du récépissé de déclaration. En vertu de l'article R. 444-7 du code de l'éducation que nous avons précédemment rappelé, l'incomplétude d'un dossier peut seulement fonder une demande de régularisation mais non un refus en tant que tel. Dès lors, la motivation proposée par le recteur en défense ne peut légalement fonder la décision attaquée et reviendrait même à en modifier l'objet. Or il est jugé qu'il ne peut être fait droit à une demande de substitution ayant un tel effet (CE, 2/7 SSR, 15/06/2007, *M. et Mme Djabeur Djezzar*, n° 289612, B).

Au surplus, même si ces documents n'ont pas été versés dans le cadre de cette seconde requête, l'association requérante avait produit au soutien de sa première requête les programmes détaillés des enseignements prévus, qui font apparaître le contenu précis des cours dispensés, leur temporalité, les finalités pédagogiques poursuivies etc. Par ailleurs, nous ne voyons pas en quoi la description du local de l'association permettrait de douter de la réalité de l'enseignement à distance qu'elle prévoit de dispenser. Quant aux informations sur son site internet, elles ne nous paraissent pas établir l'inexactitude de la liste des professeurs qui a été fournie, laquelle peut de toute façon évoluer en cours d'exercice.

Il en résulte que, si vous nous suivez, vous aurez accueilli tous les moyens soulevés par l'association requérante dans ce second dossier et écarté la seule et unique demande de substitution de motifs avancée en défense.

Vous pourrez alors annuler la décision attaquée et enjoindre au recteur de délivrer le récépissé de déclaration dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement.

A ce stade, il n'y aura pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par l'association requérante. Vous pourrez en revanche mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à lui verser au titre des frais engagés par elle et non compris dans les dépens.

Tel est le sens de nos conclusions.

Sens des conclusions (dossier 2105274) :

- au rejet de la requête pour irrecevabilité (la décision attaquée constituant un avis simple de la préfète du Val-de-Marne, la requête est dirigée contre un acte ne faisant pas grief).

Sens des conclusions (dossier 2106509) :

- *à l'annulation de la décision du 26 mars 2021 par lequel le recteur de l'académie de Créteil a refusé de délivrer à l'association « ABCDaire du savoir » le récépissé de sa déclaration d'ouverture d'un organisme privé d'enseignement à distance (motifs retenus : erreur de droit du recteur qui s'est à tort estimé lié par l'avis de la préfète du Val-de-Marne ; erreur de droit du recteur qui a fondé sa décision sur un motif qui n'était pas susceptible de fonder régulièrement un refus de délivrance du récépissé de déclaration ; la substitution de motifs demandée en défense doit être écartée dès lors que la motivation proposée ne peut davantage fonder une décision de refus de délivrance du récépissé et qu'elle changerait l'objet même de la décision attaquée) ;*
- *à ce qu'il soit enjoint au recteur de l'académie de Créteil de délivrer à l'association « ABCDaire du savoir » le récépissé de sa déclaration dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;*
- *à ce que l'Etat verse à l'association « ABCDaire du savoir » une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;*
- *au rejet de la requête pour le surplus des conclusions.*