

364207 M. B... et autres

Séance du 6 novembre 2013

Lecture du 4 décembre 2013

CONCLUSIONS

Rémi Keller, rapporteur public

La loi du 18 avril 2006 a introduit au code de la recherche un article L. 344-1 nouveau qui autorise les établissements d'enseignement supérieur à regrouper tout ou partie de leurs moyens dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) afin – dit la loi – « de conduire ensemble des projets d'intérêt commun. »

C'est en application de ces dispositions que les universités Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis et Paris X-Nanterre-La Défense ont décidé de créer un PRES intitulé « Université Paris Lumières » pour mettre en œuvre des formations communes. Ce nouvel établissement a pris la forme d'un établissement public de coopération scientifique, comme le permettait l'article L. 344-1. Les statuts ont été définis par un décret du 1^{er} octobre 2012 qui est attaqué par huit requérants : cinq membres ou anciens membres du conseil d'administration de l'université Paris-VIII, deux syndicats de cette même université et un membre du conseil des études et de la vie universitaire (CEVU).

Précisons que l'université Paris Lumières est aujourd'hui en place : elle dispose d'un président, d'un conseil d'administration et d'un conseil scientifique, elle compte 2 000 enseignants-chercheurs et 55 000 étudiants. Elle a été rejointe par onze établissements publics, en qualité de membres associés, parmi lesquels

la Bibliothèque Nationale de France, les Archives nationales, le Centre Pompidou ou encore le musée du quai Branly.

I. – 1. Vous pourriez vous interroger sur l'intérêt pour agir des syndicats et du membre du CEVU, mais cette question est sans importance puisque l'intérêt des autres requérants, membres du conseil d'administration, n'est pas contestable. Aucune fin de non recevoir n'est d'ailleurs opposée.

2. En revanche, l'université Paris Lumières vous demande de prononcer un non-lieu en raison de l'intervention de la loi du 22 juillet 2013 qui a remplacé les PRES par des « communautés d'universités et établissements ». L'université en déduit que sa création a été validée par la loi et ne peut plus être remise en question.

Mais une validation législative ne peut ressortir que de l'intention clairement exprimée du législateur de valider rétroactivement des dispositions antérieures. Il n'y a rien de tel dans l'article 117 de la loi, qui se borne à prévoir que les PRES « deviennent des communautés d'universités et établissements à la date de publication de la présente loi. » Le dispositif législatif ne comporte aucun effet rétroactif.

II. - Vous devrez donc répondre aux nombreux moyens de la requête.

1. Le premier est tiré du défaut de consultation du conseil des études et de la vie universitaire de l'université Paris VIII.

Vous ne le retiendrez pas : l'article L. 712-6 du code de l'éducation, dans sa version applicable – car les CEVU ont, eux aussi, été supprimés par la loi du 22 juillet 2013 - prévoyait que ce conseil était consulté sur les enseignements et leur évaluation, ainsi que sur les mesures favorisant l'orientation des étudiants, la validation de leurs acquis et améliorant leurs conditions de vie et de travail. La création du PRES n'entre dans aucune de ces rubriques.

2. Le second moyen est tiré de l'irrégularité de la délibération du 11 mai 2012 au cours de laquelle le conseil d'administration de l'université Paris-VIII a adopté les statuts du nouvel établissement. Il est présenté en deux branches.

Les requérants font d'abord valoir qu'à l'ouverture de la séance, prévue à 15h, une cinquantaine de personnes ont fait irruption dans la salle, interdisant au conseil de siéger. Le président a dû interrompre la séance, qui a repris à 18h dans une autre salle après l'intervention des forces de l'ordre. Les requérants en déduisent qu'il s'agissait là d'une nouvelle séance qui aurait dû être précédée d'une nouvelle convocation.

Votre jurisprudence sur les interruptions de séance - qui concerne le plus souvent des séances du conseil municipal - est pragmatique. Pour que l'interruption soit regardée comme une simple suspension qui n'exige pas une nouvelle convocation, vous vous fondez sur sa brièveté, une notion elle-même appréciée au regard des circonstances de chaque affaire (18 novembre 1931, *Leclert et Lepage*, p. 992 ; 14 février 1986, *F... et autres*, n° 57476).

En l'espèce, l'interruption a duré environ 3 heures, ce qui nous paraît encore acceptable pour une suspension due à l'irruption de manifestants. Par

ailleurs, si 5 membres du conseil, qui étaient présents à 15h, ne sont pas revenus à 18h, il ressort du dossier que cette absence est de leur fait. Ce serait donc faire preuve d'un formalisme excessif que de juger qu'une nouvelle convocation était nécessaire.

Les requérants soutiennent encore que deux personnes ont irrégulièrement participé à la délibération :

- l'une qui représentait les étudiants alors qu'elle n'était plus étudiante, mais le moyen manque en fait ;

- l'autre parce qu'elle avait été désignée comme personnalité extérieure alors qu'elle enseignait dans l'établissement, ce qui est contraire à l'article 7 du décret du 7 janvier 1985, aujourd'hui codifié à l'article D. 719-47 du code de l'éducation. C'est exact, mais c'est sans influence sur la régularité de la délibération car lorsque la désignation d'une personne au sein d'un organisme n'a pas été contestée en temps utile, son irrégularité ne peut plus être alléguée au soutien d'un recours dirigé contre la décision de l'organisme en question (section, 11 octobre 1957, *Gonzales*, p. 526 ; section, 6 juin 1958, *Hartz et Toche* p. 312)¹.

3. Vous écarterez ensuite, parce qu'il manque en fait, le moyen tiré de ce que le décret ne serait pas conforme aux statuts adoptés par le conseil d'administration, comme l'exigeait l'article L. 344-5 du code de la recherche dans sa rédaction applicable.

¹ Egalement : 5 octobre 1988, *C...*, t. p. 973 ; 8 avril 2009, *Sté Sogedo*, t. p. 917.

4. Les requérants contestent ensuite les articles 22 à 24 du décret, qui sont relatifs aux dispositions transitoires applicables jusqu'à la première élection des membres du conseil d'administration.

Ces articles prévoient la nomination d'un administrateur provisoire et l'élection d'un conseil d'administration restreint composé uniquement des représentants des membres fondateurs et des personnalités qualifiées. Ces dispositions sont contraires aux articles L. 344-6 et -7 du code de la recherche alors applicables, qui prévoyaient la composition du conseil d'administration et l'élection d'un président.

Vous avez déjà admis que le pouvoir réglementaire, lors de l'installation d'un nouvel organisme, pouvait prévoir des dispositions transitoires dérogeant aux règles générales. C'est ainsi qu'à la suite de la création en 2007 du « grand » ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, qui regroupait les services des anciens ministères de l'écologie et de l'équipement, vous avez jugé légale la mise en place, à titre provisoire, d'un comité technique paritaire ministériel dérogeant aux règles générales applicables à ces comités (8 avril 2009, *Fédération Force Ouvrière de l'équipement*, t. p. 805).

Mais dans cette affaire, le décret contesté dérogeait seulement à un décret général sur les comités. Aujourd'hui, la configuration est différente puisque le décret attaqué déroge à la loi. On rencontre une telle configuration dans la décision *Syndicat national de l'enseignement supérieur* du 22 octobre 1975 (p. 571, avec les conclusions de J. Théry), par laquelle vous avez admis que le décret créant l'université Aix-Marseille III, qui prévoyait que les membres de

l'assemblée constitutive provisoire étaient désignés par le recteur, avait pu déroger à la règle législative selon laquelle ces assemblées doivent être élues.

Mais, là encore, l'effort était moins important car le principe d'une dérogation était autorisé par le législateur. L'article 4 de la loi du 12 novembre 1968 comportait en effet une disposition bien utile prévoyant que le décret créant une université pouvait prévoir des dispositions dérogeant à la loi « pour une durée n'excédant pas celle qui sera rendue nécessaire par la mise en place de ces établissements ». À notre connaissance, il n'existe plus de disposition analogue, que ce soit dans le code de l'éducation ou dans celui de la recherche.

L'effort est donc plus important aujourd'hui, mais il ne nous paraît pas insurmontable, eu égard bien entendu à l'objet et au caractère transitoire des dispositions contestées, qui sont nécessaires à la mise en place de l'établissement et qui ne valent que jusqu'à la première élection du conseil d'administration. C'est pourquoi nous vous proposons d'admettre que le décret a pu déroger aux dispositions des articles L. 344-6 et -7 du code de la recherche.

5. Les requérants critiquent ensuite plusieurs articles des statuts auxquels ils reprochent d'être contradictoires ou contraires au principe de clarté et d'intelligibilité de la norme.

Mais ces critiques sont à l'évidence non fondées et vous pourrez les écarter sans même que nous vous les exposions, car elles ne méritent pas de retenir l'attention d'une formation de jugement de votre niveau. Il s'agit des moyens dirigés contre les articles 6, 7, 9 et 13.

III. - Les requérants critiquent encore l'article 8 des statuts qui fixe le nombre de représentants – ou une fourchette de nombre – pour chacune des catégories de membres du conseil d'administration.

1. Il est d'abord reproché à cet article de prévoir que « le règlement intérieur fixe la composition du conseil d'administration conformément au dernier alinéa de l'article L. 344-7 du code de la recherche », alors – vous dit-on - que le dernier alinéa en question « ne renvoie nullement au règlement intérieur la détermination de la composition du conseil ».

Ce moyen est absurde : ce que signifie le renvoi au dernier alinéa de l'article L. 344-7, c'est que la composition du conseil d'administration doit être conforme à la règle posée à cet alinéa, c'est-à-dire qu'il doit comporter une proportion minimale de représentants des organismes fondateurs, des personnalités qualifiées et des membres associés.

2. Il est ensuite reproché à l'article 8 des statuts, qui indique que la composition du conseil d'administration est fixée par le règlement intérieur, d'être contradictoire avec l'article 10 aux termes duquel le conseil d'administration délibère sur le règlement intérieur. Autrement dit, le règlement intérieur décide du conseil d'administration, lequel décide du règlement intérieur : pour les requérants, c'est *le serpent qui se mord la queue*.

Mais ces dispositions, qui doivent être lues à la lumière des dispositions transitoires de l'article 24, se combinent de la façon suivante :

- lors de la mise en place de l'établissement, c'est l'article 24 qui s'applique : le conseil d'administration restreint adopte le règlement intérieur ;

- ce règlement intérieur doit, en application de l'article 8, déterminer la composition du futur conseil d'administration, en se conformant aux règles prévues par la loi ;

- une fois installé le conseil d'administration plénier, c'est l'article 10 qui s'applique : le conseil peut être amené à modifier le règlement intérieur, notamment pour intégrer de nouveaux membres associés.

Il n'y a donc là aucune contradiction.

3. Il est encore reproché à l'article 8 d'être « potentiellement » contraire à la loi, car il pourrait aboutir à ce que les représentants des membres fondateurs et les personnalités qualifiées représentent moins de la moitié de l'effectif total du conseil, contrairement à la règle posée à l'article L. 344-7 du code de la recherche.

L'article 8 prévoit en effet trois représentants de chacune des deux universités fondatrices - donc 6 personnes au total - et 6 personnalités qualifiées. Ces 12 personnes doivent, en application de la loi, représenter au moins la moitié de l'effectif total du conseil, qui ne peut donc dépasser 24 membres. Or, l'article 8 prévoit, pour les autres catégories de membres, non pas des nombres fixes mais des fourchettes qui peuvent aboutir à ce que le conseil comprenne 30 membres. Ces fourchettes peuvent aussi aboutir à une méconnaissance de la règle également prévue à l'article L. 344-7 selon laquelle les personnalités qualifiées, les représentants des membres fondateurs et ceux des membres associés représentent au moins les deux tiers de l'effectif total.

Mais c'est le règlement intérieur, et non l'article 8, qui arrête la composition précise du conseil d'administration : l'article 8 n'est donc pas, par lui-même, contraire à la loi. C'est au règlement qu'il reviendra de respecter les proportions imposées par le législateur, en les combinant avec les fourchettes de l'article 8 qui permettent une certaine souplesse en fonction de l'arrivée de nouveaux membres.

4. Enfin, pour en terminer avec l'article 8, on vous dit que cet article serait contraire à la démocratie et au principe d'égalité, car il prévoit que les représentants des personnels et des étudiants sont *élus* - on ne voit pas comment il pourrait en être autrement - alors que les représentants des membres fondateurs et des membres associés sont *désignés* par ces organismes.

Il n'y a évidemment là aucune atteinte à la démocratie, et pas davantage au principe d'égalité, car les membres fondateurs et associés ne sont pas dans la même situation que les personnels et les étudiants : ce sont des établissements publics autonomes, c'est à eux de fixer les règles de désignation de leurs représentants au conseil d'administration du nouvel établissement.

IV. – Les trois derniers moyens ne vous occuperont pas longtemps.

1. D'abord, aucune imprécision ne peut être reprochée à l'article 16 du décret qui indique que les frais de déplacement et de séjour exposés par les membres des différents conseils dans l'exercice de leurs fonctions « peuvent être remboursés dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur. »

2. Ensuite, le décret n'est pas illégal du seul fait qu'il n'a pas prévu de dispositions relatives au retrait d'un membre ou à la dissolution de l'établissement.

Disons d'abord qu'un tel moyen ne pourrait aboutir qu'à une annulation du décret en tant qu'il n'a pas prévu ces dispositions, un dispositif qui n'est guère satisfaisant.

En tout état de cause, de telles dispositions n'étaient pas indispensables. En effet, s'il s'agit de la dissolution, elle suppose un nouveau décret (voyez par exemple le décret du 6 février 2012 portant dissolution de l'université Aix-Marseille). S'il s'agit du retrait d'un membre fondateur, il entraîne, selon la volonté des autres membres, soit la dissolution du PRES, soit une modification de ses statuts qui exige également un décret. Enfin s'il s'agit du retrait d'un membre associé, il implique tout au plus une modification, par le règlement intérieur, de la composition du conseil d'administration dans l'hypothèse où le membre associé en question était représenté au conseil.

3. Le dernier moyen est dirigé contre l'article 19, qui prévoit que la contribution financière annuelle des deux universités fondatrices est arrêtée par le conseil d'administration du nouvel établissement. Ces dispositions porteraient atteinte à l'autonomie des deux universités.

Mais cette disposition n'a pas été imposée aux deux universités : au contraire, elle a dû être adoptée par leur conseil d'administration avant de pouvoir figurer aux statuts du nouvel établissement. Et si l'une des universités

ne souhaite plus verser sa contribution, elle pourra se retirer de l'établissement. Il n'y a donc là aucune atteinte à l'autonomie.

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet de la requête ;
- à ce qu'une somme de 500 € soit mise à la charge de chacun des huit requérants au titre des frais exposés en défense par l'université Paris Lumières et non compris dans les dépens.