

N°s 420666, 425757, 425758

M. M...

4ème et 1ère chambres réunies

Séance du 18 octobre 2019

Lecture du 6 novembre 2019

## CONCLUSIONS

### M. Raphaël Chambon, rapporteur public

M. X... a été nommé directeur de l'Institut d'études politiques de Paris par un décret du 28 mars 2013 et désigné administrateur de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) par un arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur du même jour, pour une durée de cinq ans.

M. M..., directeur de recherche au CNRS, en fonctions au laboratoire des sciences du numérique de Nantes, attaque différentes décisions afférentes au renouvellement des mandats de M. X... à l'expiration de ses mandats en mars 2018.

L'examen des requêtes impose une description préalable du cadre juridique applicable.

L'IEP de Paris et la FNSP sont régis par un schéma de gouvernance original qui mêle étroitement les deux institutions ; l'ensemble est communément appelé « Sciences Po Paris ».

La FNSP, qui a succédé à l'Ecole libre des sciences politiques, est une personne morale de droit privé dotée d'un statut *sui generis* résultant de dispositions législatives du code de l'éducation, complétées par décret en Conseil d'Etat. L'article L. 758-1 du code de l'éducation prévoit qu'elle est dotée de la personnalité civile et qu'elle « assure la gestion administrative et financière de l'Institut d'études politiques de Paris. Elle fixe notamment les moyens de fonctionnement de l'institut et les droits de scolarité pour les diplômés propres à l'institut ». Ses statuts actuellement en vigueur, applicables au présent litige, ont été approuvés par le décret n° 2015-1829 du 29 décembre 2015.

L'Institut d'études politiques de Paris est pour sa part un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel rangé dans la catégorie des « grands établissements » au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, dont le statut et les missions sont aujourd'hui précisés par le décret n° 2016-24 du 18 janvier 2016. L'Institut a

pour mission « *d'assurer une formation initiale et continue en sciences sociales visant à la compréhension du monde contemporain* », « *dans le cadre général fixé par la FNSP* ». Il est dirigé par un directeur et administré par un conseil.

Si les textes n'ont jamais institué d'organes de direction et d'administration communs aux deux établissements, historiquement, les fonctions d'administrateur de la FNSP et de directeur de l'IEP de Paris ont le plus souvent été exercées par la même personne.

Les décrets du 29 décembre 2015 et 18 janvier 2016 ont modifié les dispositions des deux statuts afin de coordonner le choix du titulaire de chacune des deux fonctions dans le but de favoriser la convergence des propositions, et institué une procédure nouvelle de sélection des candidats présentant des garanties de transparence, afin de tourner définitivement la page de la succession troublée de Richard Descoings.

Ainsi, pour ce qui est de l'administrateur de la FNSP, l'article 26 des statuts approuvés par le décret du 29 décembre 2015 prévoit qu'il est désigné par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, pour une durée de cinq ans, sur proposition du conseil d'administration, et qu'il peut également exercer les fonctions de directeur de l'IEP de Paris. Le décret prévoit également que la procédure fixée par l'article 27 est mise en œuvre pour la désignation d'un nouvel administrateur en cas de vacance concomitante des fonctions d'administrateur de la fondation et de directeur de l'IEP de Paris.

Pour ce qui est du directeur de l'IEP de Paris, l'article 5 du décret du 18 janvier 2016 prévoit qu'il est nommé pour une durée de cinq ans par décret du Président de la République pris sur le rapport du ministre chargé de l'enseignement supérieur, sur proposition du conseil de l'Institut. L'article 5 comporte également une disposition miroir de celle de l'article 26 des statuts de la FNSP, prévoyant qu'en cas de vacance concomitante des fonctions de directeur de l'Institut et d'administrateur de la FNSP, la procédure fixée par l'article 6 est mise en œuvre.

Les dispositions de ces articles 6 et 27 sont identiques. Les grandes lignes de la procédure, qui a été appliquée pour la première fois aux opérations contestées dans le cadre du présent litige, sont les suivantes :

- selon le I des deux articles, au plus tard six mois avant l'expiration des mandats, les deux conseils mettent en place une commission « *chargée de préparer la proposition faite aux deux conseils en vue de la nomination, respectivement, d'un nouveau directeur de l'Institut et d'un administrateur de la fondation* ». A cet effet, la commission « *1° Définit, rend publique et met en œuvre une procédure d'appel public à candidature publié au Journal officiel (...); 2° Examine les candidatures et sélectionne celles qui donnent lieu à une audition par la commission; 3° Arrête une proposition comportant, le cas échéant plusieurs*

*noms et la soumet, chacun en ce qui le concerne* », au conseil de l'Institut et au conseil d'administration de la Fondation ;

- le II fixe la composition de la commission, qui comprend : le président et les vice-présidents du conseil de l'Institut, les membres du bureau du conseil d'administration de la Fondation, quatre personnalités qualifiées extérieures aux deux conseils, désignées pour moitié par chacun de ces conseils. Elle est présidée conjointement par le président du conseil de l'Institut et celui du conseil d'administration de la Fondation.

- le III est relatif au vote du conseil de l'Institut et du CA de la FNSP sur la proposition de la commission. Il envisage l'hypothèse de votes concordants et de votes discordants. En cas de délibérations concordantes, il est prévu que la proposition commune est transmise à l'autorité de nomination.

En perspective de l'arrivée à échéance des mandats de M. X... en mars 2018, cette procédure a été mise en œuvre.

M. M... a répondu à l'appel public à candidatures mais la commission de proposition, qui a auditionné deux candidats, a choisi de ne pas l'auditionner et donc d'écarter sa candidature.

Par une requête enregistrée sous le n° 420666, il vous demande d'annuler le décret du 13 mars 2018 renouvelant M. X... dans les fonctions de directeur de l'Institut d'études politiques de Paris. Sous les n°s 425757 et 424758, sur renvoi du tribunal administratif de Paris, M. M... vous demande également l'annulation de l'arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du même jour renouvelant M. X... dans les fonctions d'administrateur de la Fondation nationale des sciences politiques ainsi que de plusieurs actes ou décisions préalables à ce décret et à cet arrêté.

Vous êtes compétents pour connaître de la requête dirigée contre le décret nommant M. X... à la tête de l'IEP en vertu du 1° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative.

Même si le jugement des requêtes dirigées contre l'arrêté ministériel nommant M. X... administrateur de la FNSP et contre différents actes de la procédure ayant conduit aux deux nominations n'est pas « nécessairement subordonné » à celui de la requête dirigée contre le décret, vous pourrez admettre votre compétence pour connaître des requêtes que vous a transmises le TA de Paris en raison de leur connexité avec celle pour laquelle vous êtes compétents en premier et dernier ressort. Comme le soulignait Célia Verot dans ses conclusions sur votre décision du 14 mai 2007 *Syndicat mixte du parc naturel régional de la Montagne* (10/9 SSR ; n° 294660, aux Tables), « la notion de connexité est très plastique et vous en faites un usage largement déterminé par des considérations d'opportunité ». Vous

avez en effet abandonné depuis longtemps votre conception initiale de la connexité selon laquelle celle-ci n'est admise que lorsque le jugement de la seconde requête est « nécessairement subordonné » à celui de la première requête. Désormais, vous admettez qu'il peut y avoir connexité sans ce lien nécessaire de subordination (Section, 8 octobre 1976, *LB...*, n° 93279, p. 398). Comme l'indique le professeur Chapus<sup>1</sup>, on doit désormais considérer comme connexes les demandes qui « se rapportent à une même affaire, qui, grâce au jeu de la connexité, sera jugée, non par morceaux, mais comme un tout », ajoutant que l'appréciation de la connexité « procède plus du bon sens que de considérations strictement juridiques ». Il ne fait aucun doute que les différentes requêtes de M. M... se rapportent à une seule et même affaire.

M. M... critique d'abord la délibération du 27 septembre 2017 par laquelle le conseil de l'IEP a désigné deux personnalités qualifiées pour siéger au sein de la commission de proposition, en application du 3° du II de l'article 6 du décret du 18 janvier 2016.

L'IEP oppose en défense une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de ces conclusions, en faisant valoir que le relevé de décisions auquel elle a donné lieu a été publié le 4 octobre 2017, plus de deux mois avant l'introduction de la demande de M. M..., le 3 février 2018. Mais l'IEP n'établit pas cette assertion, en se bornant à produire le procès-verbal de la séance, sans que rien ne vienne étayer la date à laquelle celui-ci a été publié.

Même si l'IEP ne le conteste pas en défense, relevons que M. M... nous semble avoir intérêt pour agir contre la délibération ayant procédé à une désignation dans ce qui est appelé par Sciences Po la commission de proposition, qu'on pourrait appeler aussi commission de sélection dès lors que les conseils de l'IEP et de la FNSP se prononcent sur les seuls noms sélectionnés par cette commission, dès lors qu'il s'est porté candidat aux fonctions pour lesquelles la commission devait sélectionner un ou des candidats.

Il est soutenu, en premier lieu, que le conseil de l'IEP aurait délibéré dans une composition irrégulière, dès lors que le vote destiné à élire, en application de l'article 8 du décret du 18 janvier 2016, un nouveau vice-président choisi parmi les représentants des étudiants n'a eu lieu qu'après le vote sur la désignation des personnalités qualifiées membres de la commission de proposition. Mais d'une part, M. M... n'établit pas que le mandat de Mme DJ..., vice-présidente étudiante sortante, aurait déjà expiré à la date à laquelle le conseil a délibéré, d'autre part comme le souligne l'IEP en défense, la composition du conseil était bien complète et conforme à l'article 7 du décret du 18 janvier 2016, Mme DJ... ayant d'ailleurs siégé et pris part au vote, l'élection d'un vice-président en son sein, prévue à l'article 8 du même décret, n'affectant pas sa composition.

---

<sup>1</sup> Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 13<sup>ème</sup> édition, n°401, p. 349.

En deuxième lieu, M. M... se prévaut de la méconnaissance des dispositions du règlement intérieur de l'Institut qui prévoient que les documents nécessaires à l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour du conseil sont adressés, sauf urgence, aux membres de celui-ci dix jours au moins avant la date de la séance, au motif que les documents présentant les six personnalités soumises au vote du conseil n'ont été communiqués aux membres du conseil que la veille de la séance. Cette transmission incontestablement tardive est sans doute peu opportune, et plusieurs membres du conseil s'en sont d'ailleurs émus lors de la séance. L'urgence invoquée par l'IEP en défense ne tient à l'évidence pas, s'agissant d'une procédure prévue de longue date. Nous pensons toutefois que cette transmission tardive n'entache pas la délibération d'irrégularité en l'absence de tout texte précisant la procédure selon laquelle des noms pouvaient être proposés pour être soumis au vote du conseil. Comme le fait valoir l'IEP en défense, rien n'interdisait même à un membre du conseil de proposer un autre nom au cours même de la séance. Par ailleurs, vous jugez que la méconnaissance d'un délai d'envoi de documents ne prive pas les intéressés d'une garantie au sens de la jurisprudence *Danthony* (1/6 SSR, 30 décembre 2015, *Centre indépendant d'éducation des chiens guides d'aveugles et autres*, n° 382756, aux Tables) et votre jurisprudence pragmatique s'attache à vérifier si la transmission tardive a été susceptible, en fonction des circonstances de l'espèce, notamment les enjeux et le degré de complexité de l'affaire soumise au vote, d'exercer une influence sur le sens de l'avis ou sur la décision de l'organisme en cause (voyez, outre la décision que nous venons de mentionner, 7/2 CHR, 23 novembre 2016, *CCI territoriale de la Moselle*, n° 398651, aux Tables). En l'espèce, même s'il est permis d'hésiter car la connaissance dans un délai suffisant des CV des personnalités proposées n'aurait pas été insusceptible d'exercer une influence, nous ne le pensons pas, eu égard notamment au fait qu'il s'agissait de choisir des personnes et non de se prononcer sur une délibération nécessitant une longue étude préalable ainsi qu'à la circonstance que le procès-verbal de la séance montre qu'en réalité les noms proposés avaient circulé informellement dans les jours, voire semaines, ayant précédé la séance, avant leur transmission officielle.

Quant au détournement de pouvoir allégué en troisième et dernier lieu, il n'est nullement établi.

M. M... vous demande également l'annulation de la décision du 24 octobre 2017 par laquelle la commission de proposition a défini la procédure d'appel public à candidatures, en précisant le calendrier et les étapes constitutives de la procédure, le contenu du dossier à remettre par les candidats, les modalités d'examen et les critères de sélection des candidats. Les dispositions essentielles en ont été reprises dans l'avis d'appel à candidatures publié au Journal officiel du 31 octobre 2017. Ces conclusions nous semblent irrecevables car dirigées contre une mesure préparatoire (voyez pour un précédent très similaire, votre décision *Association française des opérateurs de réseaux multiservices Aform et autres* du 19 mars 2003, n° 237513, aux Tables, par laquelle vous avez jugé que la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel lançant un appel à candidatures pour l'édition de services de télévision à

vocation nationale diffusés par voie numérique hertzienne, en précisant les étapes constitutives de cette procédure, le contenu du dossier à remettre par les candidats, les modalités d'examen des candidatures et notamment les critères de sélection qui seront retenus, présente le caractère d'une mesure préparatoire qui n'est pas susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir). Votre 4<sup>ème</sup> chambre ayant informé les parties que votre décision était susceptible d'être fondée sur cette irrecevabilité relevée d'office, vous pourrez l'opposer au requérant.

M. M... attaque ensuite la décision du 6 décembre 2017 par laquelle la commission de proposition a décidé de ne pas l'auditionner, écartant ainsi sa candidature, laquelle est bien susceptible de recours (cf. 4/5 SSR, 9 février 2011, *Piazza*, n° 317314, aux Tables).

Si M. M... soutient que la commission était irrégulièrement composée dès lors que la délibération du conseil d'administration de la FNSP désignant pour y siéger deux personnalités qualifiées n'aurait pas été publiée et ne serait donc pas entrée en vigueur, cette désignation constitue une décision individuelle (Section, 28 juin 1968, *C...*, n° 68310, au Recueil ; 7/2 SSR, 8 avril 2009, *Société Sogedo*, n° 301153, aux Tables ; 2/7 SSR, 2 mars 2010, *Réseau ferré de France*, n° 325255, aux Tables), entrée en vigueur dès son adoption (Section, 19 décembre 1952, *Demoiselle Z...*, p. 594).

Quant au moyen tiré de ce que la commission était irrégulièrement composée dès lors que les personnalités qualifiées désignées par le conseil de l'IEP l'auraient été irrégulièrement, nous avons vu qu'il devait être écarté.

Le troisième moyen manque en fait dès lors que M. M... soutient que la commission n'avait pas défini de procédure d'appel public à candidatures. Doit également être écarté un quatrième moyen très proche du précédent, par lequel le requérant soutient, par une argumentation passablement confuse et certainement infondée, que la commission n'a pas elle-même défini une telle procédure mais s'est bornée à approuver une procédure définie par la direction de l'IEP en renonçant à son pouvoir d'appréciation. Un cinquième moyen tiré de ce que cette procédure n'aurait pas été rendue publique manque en fait.

Le sixième moyen, tiré de ce que la commission n'aurait pas été convoquée dans les formes prescrites par l'article R. 133-8 du code des relations entre le public et l'administration, au demeurant infondé, est inopérant dès lors que la commission ici en cause, qui formule une proposition, ne nous semble pas être au nombre des « *commissions administratives à caractère consultatif placées auprès des autorités de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat* » visées par l'article R. 133-1 du même code, qui sont celles « *ayant vocation à rendre des avis sur des projets de texte ou de décision* ».

Le septième moyen est tiré du défaut de publicité de la séance durant laquelle la commission a pris la décision d'écarter la candidature de M. M... mais aucun texte n'imposait une telle publicité et vous n'avez jamais admis l'existence d'un principe général imposant aux organes administratifs de siéger publiquement.

Le huitième moyen, tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les candidats, fondé sur l'idée que M. X... avait le monopole de la connaissance de la vie de Sciences Po dès lors que les procès-verbaux des conseils de l'IEP et de la FNSP sont publiés tardivement, ne vaut rien.

Quant au détournement de pouvoir encore allégué, il n'est pas davantage établi.

M. M... attaque également la délibération du 17 janvier 2018 par laquelle la commission, après avoir auditionné deux candidats, M. X... et Mme Barth, a proposé au conseil de l'IEP d'une part, au conseil d'administration de la FNSP d'autre part, de retenir la candidature de M. X... aux postes de directeur de l'Institut et d'administrateur de la Fondation.

Ces conclusions nous semblent recevables dès lors que la proposition de la commission lie le conseil de l'IEP et le CA de la FNSP, qui ne peuvent que se prononcer favorablement ou défavorablement sur cette proposition, et que la délibération de chacun des deux conseils lie elle-même ensuite l'autorité de nomination, puisque l'article 5 du décret du 18 janvier 2016 dispose que le directeur de l'IEP est nommé par décret du Président de la République, sur rapport du ministre et sur proposition du conseil de l'institut, tandis que l'article 26 du décret du 29 décembre 2015 prévoit que le ministre chargé de l'enseignement supérieur désigne l'administrateur de la FNSP sur proposition du conseil d'administration. Dès lors, la délibération par laquelle la commission retient un nom qu'elle propose aux deux conseils est susceptible de recours (voyez : 4/1 SSR, 23 mars 1994, *F...*, n° 104420, au Recueil).

M. M... ne développe aucune critique propre à cette délibération mais soutient qu'elle est illégale par voie de conséquence des illégalités précédemment invoquées et vous pourriez donc écarter l'ensemble des moyens soulevés à l'encontre de cette délibération.

Nous en avons fini avec la requête qui vous a été transmise par le TA sous le n° 425757, que vous rejetterez.

Les deux autres requêtes nous permettront d'être bien plus concis.

Celle requête dirigée contre le décret nommant M. X... directeur de l'IEP se borne pour l'essentiel à invoquer l'illégalité de toutes les décisions préalables dont nous vous avons

longuement entretenus, ce qu'il est recevable à faire dès lors d'une part que le processus de nomination du directeur de l'IEP constitue sans nul doute une opération complexe et d'autre part que les décisions dont l'illégalité est invoquée ne sont en tout état de cause pas devenues définitives, ayant été attaquées dans le délai de recours contentieux. Vous pourrez écarter l'essentiel de ces moyens pour les raisons déjà exposées. Il nous faut cependant aborder brièvement les moyens dirigés contre la décision du 24 octobre 2017 par laquelle la commission de proposition a défini la procédure d'appel public à candidatures, que nous n'avons pas évoqués précédemment dès lors que nous vous avons proposé de considérer les conclusions dirigées contre cette décision comme irrecevables.

En sus des moyens déjà abordés car soulevés par voie d'exception au soutien des conclusions dirigés contre la décision du 6 décembre 2017 écartant la candidature de M. M..., ce dernier soutient que la commission était irrégulièrement composée dès lors que la délibération du conseil de l'IEP désignant pour y siéger deux personnalités qualifiées ainsi que la délibération du même conseil élisant sa nouvelle vice-présidente étudiante, membre de droit de la commission, n'auraient été publiées qu'au mois de décembre et ne seraient donc entrées en vigueur qu'à cette date, mais le moyen est infondé comme nous l'avons vu pour la délibération symétrique du CA de la FNSP. Pour les raisons déjà indiquées, M. M... ne peut utilement invoquer l'article R. 133-13 du code des relations entre le public et l'administration relatif au procès-verbal des réunions des commissions administratives visées à l'article R. 133-1 du même code. M. M... ajoute que la décision du 13 février 2018 par laquelle le conseil de l'IEP a proposé à l'autorité de nomination de renouveler le mandat de M. X... comme directeur de l'Institut n'aurait pas été publiée mais pour les raisons déjà expliquées on peine à voir en quoi cela pourrait entacher d'illégalité le décret contesté dès lors que cette décision est bien entrée en vigueur dès son adoption. Enfin, contrairement à ce que soutient M. M..., le conseil de l'IEP a pu valablement délibérer sur la proposition de la commission, nonobstant la circonstance qu'à cette date, le tribunal administratif de Paris était saisi de la demande de M. M... tendant à l'annulation des décisions antérieures, notamment la décision du 6 décembre 2017 écartant sa candidature, dès lors qu'en vertu d'un principe général, rappelé par l'article L. 4 du code de justice administrative, le recours pour excès de pouvoir est dépourvu d'effet suspensif.

La requête dirigée contre l'arrêté ministériel nommant M. X... administrateur de la FNSP se borne également pour l'essentiel à invoquer l'illégalité de toutes les décisions préalables déjà évoquées.

Si M. M... soutient en outre que la décision du 14 février 2018 par laquelle le conseil d'administration de la FNSP a proposé à l'autorité de nomination de renouveler le mandat de M. X... comme administrateur de la Fondation est entachée « d'erreur de qualification juridique » pour avoir refusé d'étudier sa propre candidature, ce moyen nous semble inopérant

dès lors que le conseil d'administration de la FNSP était tenu de se prononcer, favorablement ou défavorablement, sur la proposition qu'avait faite la commission.

PCMNC au rejet des requêtes.