

N° 458963
M. Nicolas M...

N° 459235
M. Jean-Baptiste H...

N° 467599
M. Nicolas M...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022
Décision du 7 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

1. Le 19 novembre 2021, M. Mathias V... a été nommé concomitamment directeur de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, par décret du Président de la République, et administrateur de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), par arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Ces deux fonctions sont distinctes mais traditionnellement occupées par la même personne. On rappellera qu'en vertu de l'article L. 758-1 du code de l'éducation, la fondation est une personne morale de droit privé à qui est confiée la gestion administrative et financière de l'institut, qui est pour sa part un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel rangé dans la catégorie des « grands établissements ».

Les deux fonctions étaient vacantes depuis la démission de M. Frédéric M... le 9 février 2021. Aussi la procédure de désignation prévue par le décret du 29 décembre 2015 approuvant les statuts de la FNSP et celui du 18 janvier 2016 relatif à l'IEP de Paris a-t-elle été mise en œuvre¹. Celle-ci prévoit que la nomination à chacune des fonctions intervient sur proposition, selon le cas, du conseil d'administration de la fondation et du conseil de l'institut, mais surtout, que cette proposition est elle-même préparée par une commission, commune aux deux institutions, qui organise un appel public à candidatures, examine les candidatures et sélectionne celles qui donnent lieu à audition devant elle, puis arrête une proposition qui peut comporter plusieurs noms, ou un seul, qu'elle transmet aux deux conseils.

De telles procédures de sélection en amont d'une nomination à un emploi se sont multipliées ces dernières années, hors du champ bien connu et balisé des concours de recrutement dans

¹ Décrets n° 2015-1829 du 29 décembre 2015 et n° 2016-24 du 18 janvier 2016

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

les corps de la fonction publique ou pour pourvoir un poste d'enseignant-chercheur. Leur développement répond à un souci de transparence et de garantie des compétences du candidat retenu. Il va de pair, logiquement, avec une autre évolution : alors que sans cela on aurait affaire à une nomination discrétionnaire offrant une prise réduite au contentieux, c'est la procédure de sélection, dans son organisation ou dans son déroulement, qui peut se voir contestée par des candidats malheureux. Le juge est alors conduit à mobiliser la grille de contrôle élaborée pour les concours, mais aussi à l'enrichir, ces nouvelles procédures présentant parfois des originalités qui n'entrent pas dans son épure.

2.1. Pour ce qui est de l'IEP de Paris, vous avez été saisis d'un recours dès la première application de la procédure de sélection qui avait abouti au renouvellement du mandat de M. M... (6 novembre 2019, *M. MG...*, n° 420666-425757-425758, C). Les recours émanent cette fois-ci de M. Nicolas M..., enseignant à l'IEP et ancien président du conseil de l'établissement entre 2016 et 2019, et M. Jean-Baptiste H..., directeur général de la fondation INRIA. Tous deux se sont portés candidats mais ont vu leur candidature écartée lors de la première étape de l'examen par la commission, c'est-à-dire qu'elle ne les a pas auditionnés.

L'un comme l'autre vous demandent l'annulation du décret nommant M. V... directeur de l'institut et de l'arrêté le nommant administrateur de la fondation (M. M... sous le n° 458936, M. H... sous le n° 459235). M. M... a en outre demandé au TA de Paris l'annulation de la décision de la commission de ne pas retenir sa candidature et de celles du conseil de l'IEP de Paris et du CA de la FNSR de proposer M. V... à l'autorité de nomination, mais le tribunal vous a renvoyé sa requête (enregistrée sous le n° 467599). Vous pourrez joindre les trois dossiers.

2.2. Les questions de compétence du Conseil d'Etat et de recevabilité s'y posent dans les mêmes termes que pour le recours de M. MG..., qui contestait un même ensemble de décisions. Nous ne les évoquerons donc que succinctement.

Si l'on s'en tient aux termes de l'article R. 311-1 du CJA, vous n'êtes compétents en premier ressort que pour connaître du recours contre le décret. Mais les liens sont si étroits entre la nomination du directeur de l'institut et celle, par arrêté, de l'administrateur de la fondation, ainsi qu'avec les actes qui ont préparé ces nominations, que cela justifie que vous fassiez jouer pour l'ensemble la connexité, conformément à l'article R. 341-1 du même code.

Quant à ces actes intervenus en amont des nominations, leur caractère de décisions faisant grief n'est pas discuté entre les parties, et ne nous n'avons pas davantage de doutes sur ce point que n'en avait Raphaël Chambon concluant dans l'affaire *M. MG...* : la décision d'écartier une candidature au cours d'un processus de recrutement est susceptible de recours (9 février 2011, *M. P...*, n° 317314, B), tout comme l'est une proposition qui s'impose à l'autorité de nomination (23 mars 1994, *F...*, n° 104420, A).

3. Les moyens soulevés par les deux requérants sont nombreux, certains se recoupent et tous portent exclusivement sur le déroulement de la procédure de sélection. Nous les présenterons dans un ordre inspiré de celui dans lequel les opérations se sont déroulées.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En premier lieu, M. M... reproche à la commission d'avoir siégé au cours de toute la procédure dans une composition irrégulière, dès lors que les CR, versés aux débats, font apparaître la présence constante de trois personnes non membres de la commission, à savoir deux assistantes et un magistrat administratif à qui était confiée une fonction intitulée « rapporteur ».

Mais votre jurisprudence admet de longue date, de façon réaliste et empirique, que les commissions chargées de rendre un avis ou de faire une proposition reçoivent un appui administratif ou technique des services chargés de leur secrétariat, pourvu que les personnels apportant cet appui ne sortent pas de leur rôle et ne viennent pas prendre part à la délibération elle-même, ou en influencer le sens. C'est évident pour des tâches de secrétariat, donc en l'espèce pour les assistantes, et même hors de ce champ, vous avez accepté que des personnes non membres assistent aux débats s'ils n'y prennent pas part et ne votent pas (voir 29 mai 2009, *Société les Laboratoires Servier*, n° 307162, B, et 4 juillet 2018, *Mme Z...*, n° 393194-398085, C).

En l'espèce, c'est seulement pour le « rapporteur » qu'une hésitation serait permise, puisque cette désignation laisse imaginer quelqu'un qui propose son appréciation sur chaque candidat, alors que c'est un rôle réservé aux membres de la commission. Au vu du dossier, toutefois, ce « rapporteur » ne rapporte pas vraiment : le règlement intérieur de la commission lui confie seulement un rôle de « *secrétariat juridique* » et de « *coordination avec les services de Sciences Po et, le cas échéant, avec tout prestataire extérieur* » (article 10). Et il ressort surtout des CR des séances que chaque candidature a été examinée puis présentée en séance par un rapporteur issu de la commission elle-même. Le moyen n'est donc pas fondé.

4. Les deux requérants contestent ensuite le fait que la commission ait eu recours aux services d'un cabinet de recrutement, Russel Reynolds Associates (RRA), à qui les dossiers des candidats ont été transmis pour qu'il procède à une première étude.

4.1. Ce serait tout d'abord irrégulier dans son principe même, dès lors que ce n'est pas prévu par les textes encadrant la procédure de sélection.

La question est neuve et propre au développement de ces nouvelles procédures ; à notre connaissance, vous ne l'avez déjà rencontrée que dans un recours dirigé contre le recrutement du président de l'école Polytechnique (14 juin 2019, *M. X...*, n° 424326, A sur un autre point). Vous n'avez alors constaté aucune irrégularité, toutefois il est difficile d'y lire une solution à transposer sans réserve à la présente espèce. Vous étiez saisis d'un moyen qui critiquait non le recours au cabinet de conseil en lui-même, mais de manière globale l'intervention du comité de sélection assisté par ce cabinet, car elle aurait dépossédé de sa compétence la véritable autorité de nomination. Vous avez pu vous contenter de relever que le comité de sélection, dans le cas de cette procédure, n'avait qu'un rôle consultatif, ses propositions ne s'imposant pas.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Pour les requérants, la question se pose nécessairement en termes différents ici, où un texte réglementaire confie à la commission le rôle de faire des propositions contraignantes pour la suite de la procédure. En déléguant ne serait-ce qu'en partie ce rôle, elle aurait franchi deux limites tracées de longue date par votre jurisprudence : les autorités administratives sont en principe libres de recueillir tous avis qui leur paraissent utiles, mais c'est à condition de ne pas s'estimer liées par cet avis (6 mars 1957, *Sieur R... et autres*, p. 147, voir encore récemment 18 juin 2014, *Communauté urbaine du Creusot-Montceau*, n° 369377, A), et ce n'est pas possible quand la procédure préalable à l'adoption d'un acte est si précisément définie par la norme applicable qu'on ne peut ajouter un élément à cette procédure sans méconnaître cette norme (Sect., 26 janvier 1951, *Sieur DR...*, p. 43 ; Sect., 8 janvier 1982, *SARL « Chocolat de régime Dardenne »*, n° 17270, A)².

Cette seconde ligne jurisprudentielle ne nous paraît toutefois pas convoquée à bon escient. Il est difficile de voir dans l'intervention du cabinet de recrutement un avis supplémentaire, comme si la commission s'était adressée à un autre organe ou à une autre autorité pour lui demander sa position. Ce cabinet, choisi selon une procédure de marché public, entretient avec elle une relation de prestataire de services à donneur d'ordre : il fait somme toute partie, lui aussi, de l'appui qu'elle reçoit de son administration-« support », en ce cas l'appui est seulement externalisé. On peut certes imaginer une configuration où les textes préciseraient à tel point comment se fait la sélection – comme pour les concours, où est défini le contenu des épreuves – qu'on ne pourrait recourir à une telle prestation sans bouleverser l'économie générale de la procédure. Mais ce n'est pas le cas ici, où les dispositions réglementaires que nous avons mentionnées indiquent seulement que la commission « sélectionne » des candidatures selon certaines étapes et la charge de « définir » la procédure qu'elle suit.

Dans ces conditions, il nous semble que le recours à l'appui d'un cabinet de recrutement ne saurait être irrégulier par principe : il ne l'est que s'il aboutit à méconnaître l'autre obligation qui pèse sur la commission, celle de ne pas se déposséder de sa compétence en s'estimant liée par l'évaluation réalisée par le prestataire. Or si les requérants affirment que la procédure est tombée dans ce travers, rien au dossier ne corrobore ce propos. Il apparaît au contraire que le rôle du cabinet est resté cantonné à des missions précisément encadrées par la commission, telle une première évaluation sur des critères fixés par cette dernière et, seulement pour les candidats que la commission auditionne, un test d'anglais et un test psychométrique. Et surtout, que les délibérations de la commission n'ont traité la contribution du cabinet que comme un élément d'appréciation parmi d'autres, chaque dossier étant comme on l'a dit rapporté par un membre de la commission, sans participation de collaborateurs du cabinet.

4.2. Il n'apparaît pas non plus, dans les mêmes conditions, que l'intervention du cabinet ait conduit la commission à se prononcer sur les candidatures au regard de motifs étrangers à l'évaluation de leurs mérites respectifs, ou en méconnaissance du principe d'égalité entre les candidats. C'est un second grief que les requérants formulent, passant du principe aux modalités dans lesquelles s'est faite cette intervention. Ils mettent en particulier en avant

² Pour un rappel de ce cadre, voir notamment les conclusions de Vincent Daumas dans l'affaire d'assemblée du 19 juillet 2017, *Association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan » et autres*, n° 403928-403948, A.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'établissement de grilles d'évaluation, l'un pour relever qu'il n'en a pas été établi pour tous les candidats, l'autre pour contester que les mentions qui y figurent dans son cas soient pertinentes au regard des critères de la sélection à opérer. Mais comme il ressort du dossier, l'établissement de ces grilles a été abandonné en cours de procédure, au motif que l'hétérogénéité des candidatures n'en permettait pas un traitement aussi normé, et ces documents n'ont plus joué de rôle dans les échanges avec la commission.

4.3. L'intervention du cabinet de recrutement fait l'objet d'une ultime critique sur le terrain de la protection des données personnelles : celles qui lui ont été transmises l'auraient été sans que les intéressés y aient consenti et dans des conditions conduisant à ce qu'elles soient soumises au droit en vigueur aux Etats-Unis, le tout en méconnaissance du RGPD. Dans leurs écritures, le ministère, la fondation et l'institut s'en défendent en détail, mais il nous semble plus radicalement que ce débat complexe et technique est sans incidence sur la régularité de la procédure de sélection : il n'est pas même allégué que les conditions de traitement des données aient eu une influence sur l'égalité entre candidats et sur l'issue de cette procédure.

5. Revenant à la manière dont la commission a organisé les étapes de la procédure, M. H... lui reproche de ne pas avoir respecté le calendrier qu'elle avait elle-même fixé et rendu public. Mais nous peinons à comprendre la portée du moyen : en l'état des écritures, il nous semble critiquer le fait que la première sélection, celle des candidats à auditionner, soit intervenue dès le 23 septembre 2021 (la date où les candidatures des requérants ont été écartées), alors que le calendrier annonçait la communication de la liste des « *candidats sélectionnés* » pour le 20 octobre seulement, mais il s'agissait là d'une autre étape, celle de la sélection finale opérée après les auditions et transmise aux deux conseils.

6. Pour ce qui est maintenant du déroulement même de cette première sélection, M. M... l'estime irrégulier, en premier lieu, du fait que la commission n'aurait pas préalablement écarté des dossiers irrecevables au regard des critères qu'elle avait elle-même fixés. Il se réfère par là à la composition du dossier de candidature telle qu'elle apparaissait dans l'avis public, et que certains dossiers n'auraient pas respecté.

Dans l'absolu, nous convenons qu'une telle circonstance pourrait être problématique. Même si le nombre de propositions que la commission de sélection est amenée à faire n'est pas limité, la procédure destinée à pourvoir un seul poste s'apparente davantage à un concours qu'à un examen, et si des candidatures se voient examinées « au fond », pour leurs mérites, alors qu'elles auraient dû être écartées d'emblée pour ne pas avoir respecté une règle imposée à tous les candidats, l'équilibre d'ensemble de l'appréciation peut s'en trouver biaisé.

Reste qu'en l'espèce, la cause d'irrecevabilité dont se prévaut M. M... tient seulement au fait que certains dossiers ne comportaient pas toutes les pièces justificatives de la situation administrative et professionnelle des candidats – ce qu'il affirme, il est vrai sans être contredit, en se fondant sur une « fuite » relative au contenu des dossiers dans un article de presse. Si la production de ces pièces était bien demandée dans l'avis d'appel, rien n'y indiquait que c'était sous peine d'irrecevabilité de la candidature, ce qui conduit déjà à relativiser la problématique que nous venons d'énoncer. En outre, l'incidence de ces pièces

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sur l'appréciation des mérites des candidatures apparaît nulle, de sorte qu'une éventuelle irrégularité nous paraît en tout état de cause pouvoir être neutralisée.

7. Les deux requérants en viennent ensuite, justement, aux « fuites » qui ont affecté la procédure de sélection, alors que l'appel public mentionnait qu'elle serait confidentielle. Ces « fuites » ont été, de fait, assez conséquentes, car peu de temps avant la première sélection, des articles de presse donnaient la liste intégrale des candidats, publiaient leur projet et, on l'a dit, un point sur la complétude de leur dossier. Beaucoup de candidats dont les requérants, il est vrai, n'avaient eux-mêmes fait mystère ni de leur candidature, ni de leur projet. Ce qui s'est produit n'en est pas moins très regrettable, et a donné lieu comme souvent en ce cas à des plaintes pénales de la part de la fondation et de l'institut, comme de la part de candidats, sans que l'origine des « fuites » soit connue à ce jour avec certitude.

Mais s'il y a bien eu méconnaissance de l'exigence de confidentialité, il nous semble qu'en l'espèce elle est restée sans incidence sur l'issue de la procédure de sélection et n'a pas privé les candidats d'une garantie. Tous ont été affectés dans les mêmes conditions par cette divulgation, de sorte que l'égalité entre eux ne s'en est pas trouvée remise en cause, et les requérants n'établissent aucune répercussion concrète sur l'appréciation portée par la commission. Nous pensons donc qu'il y a lieu là aussi de neutraliser cette irrégularité.

8. Enfin, M. M... soutient que la décision de ne pas sélectionner sa candidature a été prise en violation du principe d'impartialité : certains membres de la commission auraient dû se déporter quand son cas a été examiné, en raison de l'inimitié notoire existant entre eux et lui.

L'exigence d'impartialité qui prévaut dans les procédures de concours nous paraît sans nul doute devoir s'étendre aux procédures de sélection comme celle de l'espèce, eu égard à leur finalité et à leur économie. Elle ne saurait en revanche aller au-delà de ce qu'impose en la matière votre jurisprudence constante, synthétisée récemment à l'occasion de la décision du 26 janvier 2018, *Mme B...*, n° 401796, B. Il ne s'agit pas de l'impartialité requise d'une juridiction, mais de celle qui s'impose à un organe administratif. Comme le rappelait alors Aurélie Bretonneau dans ses conclusions, la préexistence de relations professionnelles, qui peuvent avoir été bonnes ou mauvaises, ne suffit pas à caractériser la partialité : il faut pour cela que le membre du jury ou du comité ait exprimé un « pré-jugement » sur le mérite de la candidature ou que le « *passé professionnel* » entre lui et le candidat soit d'une particulière intensité, favorable ou défavorable (les précédents qu'elle cite mentionnent « *un conflit particulièrement violent* » ou l'engagement d'une procédure disciplinaire). La simple existence de désaccords voire de différends professionnels ne saurait suffire à elle seule à franchir la barre de l'animosité personnelle, sans quoi un recrutement par les pairs serait impossible dans de nombreux milieux.

Qu'en est-il en l'espèce ? Mme Jeanne L... est présidente du conseil de l'IEP et co-présidait en cette qualité la commission de sélection. Quand M. M... exerçait la même fonction entre 2016 et 2019, elle s'est montrée réservée envers son style de management. Et en 2021, dans les mois précédant la procédure de sélection, elle a exprimé à plusieurs reprises des critiques quant à l'utilisation par M. M... de listes de diffusions officielles pour l'envoi de courriels

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

concernant sa vision de l'avenir de l'institution. Les propos qu'elle a tenus à ces occasions sont restés mesurés – l'unique propos cité par M. M... auquel ce qualificatif ne s'applique pas a été tenu, en réalité, par quelqu'un d'autre. Il nous paraît donc difficile de voir là autre chose que des désaccords professionnels qui ne caractérisent pas une animosité personnelle.

Il en va de même pour une autre membre de la commission à qui il est reproché de ne pas s'être déportée, Mme E.... Quant au dernier cas qu'il invoque, celui de M. C..., le moyen manque tout simplement en fait, puisqu'il ressort des CR de la commission qu'il s'est bien déporté lors de l'examen de la candidature de M. M....

Aucun des moyens ne nous paraît au final pouvoir être accueilli, EPCMNC au rejet des requêtes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.