

N° 458109 - SNESUP – FSU
N° 458617 - SGEN – CFDT Nord-Pas-de-Calais
N° 458632 - Mme B... et autres
(EPE de l'Université de Lille)

N° 459129 – SGEN-CFDT
(EPE Nantes Université)

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 16 juin 2023
Lecture du 5 juillet 2023

CONCLUSIONS

M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public

Les quatre affaires qui viennent d'être appelées tendent, pour les trois premières que vous pourrez joindre, à l'annulation du décret du 20 septembre 2021 portant création de l'Université de Lille et approbation de ses statuts et, pour la quatrième, à l'annulation du décret du 1^{er} octobre 2021 portant création de Nantes Université. Les universités de Lille et de Nantes comptent en effet parmi les 16 créations d'universités¹ à caractère expérimental mises en place sur le fondement de l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Après les PRES, créé en 2006² et les COMUE, en 2013³, cette ordonnance a permis, pour une durée de 10 ans, d'expérimenter de nouvelles formes de regroupement d'établissements d'enseignement supérieur. La spécificité de ces « établissements publics expérimentaux » (EPE) est double :

D'une part, une certaine souplesse a été laissée aux établissements pour définir les modalités de leur regroupement, de l'organisation interne et du fonctionnement de l'université. D'autre part, l'ordonnance permet que des établissements d'enseignement supérieur se regroupent sans perdre pour autant leur personnalité morale. Un EPE regroupe ainsi des « composantes », dépourvues de personnalité morale (c'est-à-dire des services) et des « établissements composantes » qui participent au regroupement sans perdre leur personnalité

¹ La liste est mentionnée à l'article D.711-6-1 du code de l'éducation ; il n'en reste plus que 15 depuis que par un décret n° 2022-1475 du 24 novembre 2022, l'Université PSL est devenue un « grand établissement ».

² Pôles de recherche et d'enseignement supérieur créés par la loi n° 2006-540 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche.

³ Communautés d'universités et d'établissements, créées par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche.

morale mais qui inscrivent leur action dans la stratégie définie par le nouvel établissement lequel dispose d'un droit de regard sur certaines de leurs délibérations. Les composantes sont principalement les structures pédagogiques des universités (UFR, écoles ou instituts). Les établissements-composantes, sont soit des établissements publics qui exercent à titre principal une mission d'enseignement supérieur, soit des établissements qui gèrent parmi leurs services une école d'enseignement supérieur.

– C'est ainsi que l'EPE Université de Lille regroupe l'université de Lille (issue, en 2018⁴ de la fusion des trois universités de Lille) et quatre établissements-composantes : l'Ecole nationale supérieure des arts et industries textiles, l'IEP de Lille, l'Ecole supérieure de journalisme de Lille et l'Ecole nationale d'architecture et de paysages de Lille – l'ENAPL).

– De même, l'EPE Nantes Université absorbe l'université de Nantes et trois établissements composantes : l'Ecole centrale de Nantes, l'Ecole nationale supérieure d'architecture de Nantes et l'Ecole des beaux-arts de Nantes Saint-Nazaire.

S'agissant de l'Université de Lille, les trois requêtes sont présentées par deux organisations syndicales (SNESUP-FSU et SGEN-CFDT) ainsi que par cinq enseignants chercheurs de l'ENAPL. Le décret créant Nantes université est attaqué à la requête du seul SGEN-CFDT. Le ministre oppose en défense des fins de non-recevoir pour chacune de ces requêtes, lesquelles ne nous paraissent pas fondées et, s'agissant de Nantes Université, ne sont même pas argumentées. En tout état de cause, vous n'aurez pas à juger ce point si vous nous suivez pour ne pas faire droit aux requêtes.

Les moyens de légalité externe manquant tous en fait, nous vous proposons de regrouper les moyens de légalité interne en quatre catégories.

*** La première, qui ne concerne que le décret portant créant de l'université de Lille**, porte sur la légalité des opérations antérieures au décret et qui sont contestées par voie d'exception. L'article 2 de l'ordonnance du 12 décembre 2018 prévoit en effet que le décret qui crée l'EPE en approuve les statuts après qu'ils ont été adoptés par chacun des établissements qui le composent.

– Le SNESUP invoque l'illégalité de la délibération du conseil d'administration de l'université de Lille du 22 avril 2021 au motif que le comité technique de l'université a, le même jour, rendu un avis unanimement défavorable lequel n'a pas été suivi d'une nouvelle convocation de ce comité technique ce qui méconnaîtrait l'article 48 du décret du 15 février 2011 sur les CT. Toutefois, cette réunion du 22 avril était déjà une nouvelle délibération après que la précédente n'avait pu se tenir légalement faute de quorum. Par suite, comme le prévoit l'article 46 du décret du 15 février 2011, l'exigence d'une nouvelle convocation après un avis unanimement défavorable n'était pas applicable.

– Les cinq enseignants-chercheurs de l'ENAPL dénoncent quant à eux, au titre du détournement de procédure, le fait qu'après qu'une première délibération du conseil d'administration de leur école n'a pas adopté les statuts, il a été procédé quelques jours plus tard à une nouvelle délibération. En effet, le 22 avril 2021, le CA de l'ENAPL s'est prononcé sur le projet de statuts par 10 voix pour, 9 voix contre et une abstention. Or, l'article L. 711-7 du code de l'éducation prévoit que les statuts des établissements d'enseignement supérieur doivent être adoptés à la majorité absolue des membres en exercice des CA. Le seuil de

⁴ Décret n° 2017-1329 du 11 septembre 2017 portant création de l'université de Lille

majorité requis n'ayant pas été atteint, la présidente du CA de l'établissement a sollicité une nouvelle délibération le 11 mai, laquelle a permis l'adoption des statuts par 13 voix pour.

Vous jugez de manière générale que le fait de solliciter une nouvelle délibération d'une autorité administrative n'est pas illégal. Vous le jugez notamment pour des autorités administratives consultatives y compris lorsque l'administration est liée par l'avis rendu (Voyez : 26 février 1958, *X...*, n° 39444, Rec. p. 132 pour un avis initialement favorable et modifié sur nouvelle saisine, ou Section, 1^{er} juin 1962 *Ministre de l'industrie et du commerce c/ Sieur A... et autres*, n° 49102 p. 363, pour un avis défavorable initial auquel a succédé un avis favorable). Une irrégularité devrait toutefois être relevée si cette seconde délibération ainsi que le changement de sens par rapport à la première traduisait l'existence d'une manœuvre de l'administration, ce que vous qualifiez parfois de « détournement de procédure » (28 avril 2006, *commune de Toulon*, 278087, T ou 14 octobre 2015, *CCAS de la Ville de Paris*, n° 383718, C). C'est ce qui est invoqué en l'espèce.

On ne saurait, pour apprécier l'existence de pressions, se fonder sur le seul ressenti des personnes hostiles au projet, qui se satisfaisaient de la première délibération et qui s'offusquent de sa remise en cause. Le dossier ne contient pas d'autre élément que l'indignation des opposants au projet alors qu'au contraire, l'administration de l'école faisait valoir l'intérêt d'une nouvelle délibération pour permettre que se dégage une majorité absolue qui n'avait pas été atteinte lors du premier vote.

Le moyen ne paraît donc pas fondé.

*** La seconde série de moyens est celle qui a justifié l'inscription de ces affaires à votre séance de jugement. Elle tend à faire juger que les décrets attaqués sont entachés d'illégalité faute d'avoir prévu des dispositions transitoires** relatives, d'une part, à plusieurs institutions représentatives du personnel et, d'autre part au comité électoral consultatif chargé d'assister le président de l'université dans l'organisation des élections.

Le code des relations entre le public et l'administration a prévu, à l'article L. 221-5, que le pouvoir réglementaire est tenu d'édicter des mesures transitoires lorsque l'application immédiate d'une nouvelle réglementation est **impossible** ou qu'elle entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, **une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause**. L'article L. 221-6 précise trois champs des mesures transitoires : **1°** Prévoir une date d'entrée en vigueur différée des règles édictées ; / **2°** Préciser, pour les situations en cours, les conditions d'application de la nouvelle réglementation ; / **3°** Enoncer des règles particulières pour régir la transition entre l'ancienne et la nouvelle réglementation.

Ce faisant, ces dispositions ne se sont pas borné à codifier votre jurisprudence sur la sécurité juridique issue des décisions d'Assemblée du 24 mars 2006, *KPMG* et de Section du 13 décembre 2006 *Mme L...*. Votre jurisprudence sur la sécurité juridique et sur l'obligation qui en découle d'adopter des mesures transitoires à cette fin ne répond qu'au second des motifs prévus par l'article L. 221-5 du CRPA : l'atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause qui résulte d'une entrée en vigueur précipitée ou mal organisée d'une réforme. Par suite, les mesures dont vous jusqu'à présent avez eu l'occasion de contrôler l'adoption à ce titre correspondent à celles qui sont fixées au 1° et 2° de l'article L. 221-6 parce qu'elles mettent en cause soit le délai entre l'édiction de la norme et son entrée en vigueur soit les conditions d'application de la réforme aux situations en cours.

Comme le rappelait le président Guyomar sous la décision *Mme L...*, la sécurité juridique et l'objectif d'éviter les effets d'un changement trop brutal de réglementation ne constituent pas le seul fondement du droit transitoire. Ce droit a aussi pour objet de permettre et d'accompagner le passage d'un état du droit à un autre en évitant les lacunes juridiques qui pourraient s'ouvrir dans les interstices de ce changement.

Vous avez certes régulièrement à connaître de la situation dans laquelle des obstacles de droit ou de fait rendent impossible l'entrée en vigueur d'une législation nouvelle faute de mesure transitoires adaptées. De telles hypothèses sont nombreuses et les conclusions précitées du Président Guyomar en donnent des exemples. Par ailleurs, votre jurisprudence est familière de la notion "d'impossibilité manifeste" d'entrée en vigueur d'une législation puisque c'est à l'aune de ce critère que vous appréciez si une législation est ou non subordonnée à l'adoption de mesures d'application (Assemblée, 27 janvier 1984, *C...*, n°16546, A ; Section, 4 juin 2007, *Z... et Consorts G...*, n°303422, 304214, A).

Toutefois, la présente affaire vous donne, nous semble-t-il, la première occasion de vous prononcer sur le respect de l'obligation de prendre des dispositions transitoires pour un motif qui ne tient pas à la sécurité juridique.

En effet, la création des deux universités expérimentales ne soulève de difficulté ni au regard du délai entre la publication du texte et son entrée en vigueur ni au regard d'une atteinte à des intérêts publics ou privés en cause. Comme nous l'avons vu, les statuts ont été adoptés au printemps 2021 par les établissements qui se regroupaient, le décret approuvant les statuts de l'Université de Lille a été signé le 21 septembre et son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2022, c'est-à-dire plus de trois mois après la publication du décret. S'agissant du décret du 1^{er} octobre 2021 créant Nantes Université, il était d'application immédiate mais ses effets principaux (la substitution à l'Université de Nantes et l'intégration des établissements composantes) étaient également reportés au 1^{er} janvier 2022.

Les moyens tirés de l'absence de disposition transitoire se présentent donc comme de purs moyens d'incompétence négative : le pouvoir réglementaire aurait méconnu l'obligation de fixer les dispositions transitoires nécessaires à l'entrée en vigueur de la réforme.

– **Le premier de ces moyens** dénonce l'absence dans les décrets de dispositions transitoires relatives au comité technique d'établissement (CTE), au CHSCT, à la commission paritaire d'établissement (CPE) et à la commission consultative paritaire des agents non titulaires (CCPANT). Cette omission aurait eu pour effet de priver temporairement les agents des organismes assurant leur représentation. Ce moyen est formulé à l'appui de la critique de chacun des deux décrets, même si, s'agissant du décret portant création de Nantes Université, c'est de façon assez sommaire.

Nous n'avons aucune hésitation sur le sort qu'il convient de réserver à ce moyen mais on peut hésiter sur le motif qui doit être retenu pour l'écarter et le choix que vous allez faire vous conduira à préciser les exigences que vous entendez attacher au respect des dispositions prévues par les articles L. 221-5 et 6 du CRPA.

* Le contrôle que vous exercez en matière de droit transitoire, dans le champ de la sécurité juridique, présente déjà quelques singularités.

En effet, pour contrôler l'existence et la suffisance de dispositions transitoires d'un décret au regard du principe de sécurité juridique, alors même que vous statuez en excès de pouvoir,

vous ne vous bornez pas à examiner le contenu de l'acte réglementaire qui a fixé initialement la réforme mais vous statuez au regard de l'état du droit qui s'est trouvé applicable, qu'il s'agisse des règles qui lui sont spécialement dédiées ou de règles générales.

Vous jugez ainsi que lorsque l'entrée en vigueur du décret attaqué est subordonnée à la prise d'un arrêté, le principe de sécurité juridique s'apprécie au regard de l'ensemble de ces textes (17 juin 2015, *Syndicat national des industries des peintures et vernis et a*, n°375853, 375866, 384705, A). Vous jugez également que le fait que l'acte adopté initialement comporte des dispositions transitoires ne libère pas le pouvoir réglementaire de l'obligation d'en adopter de nouvelles si l'entrée en vigueur de la nouvelle législation le requière (30 décembre 2021, *Union des chirurgiens de France et autre*, n°434004, 434932, 450338, 450866, 451277, 457322, B). Enfin, vous appréciez la nécessité de mesures transitoires en fonction non seulement des éléments de droit résultant de la réforme (son ampleur ou l'importance des droits éventuellement affectés voire remis en cause) mais aussi des circonstances de fait (notamment l'état de préparation – ou d'impréparation – de l'administration pour assurer cette mise en œuvre dans les délais prévus, voyez : 20 mars 2013, *Association des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes et autres*, 357945, 358483, 358812, B et 7 novembre 2022, *Fédération nationale des syndicats des salariés des mines et de l'énergie CGT*, 461581, C).

Pour examiner si chacun des décrets attaqués pouvait légalement ne pas contenir de disposition transitoire sur le maintien temporaire des différentes instances mixtes ou paritaires que nous avons évoquées, vous pourriez d'abord suivre la voie que vous propose le ministre en défense et que tant le Gouvernement et les universités ont suivi en pratique, laquelle consiste à invoquer d'autres textes tenant lieu de dispositions transitoires à ces instances ou habilitant à en prendre.

Ainsi, s'agissant du CT et du CHSCT, il est possible d'invoquer les dispositions du II de l'article 18 du décret du 20 novembre 2020⁵ relatif aux comités sociaux d'administrations (CSA) lequel prévoit le maintien de ces comités en cas de réorganisation ou de fusion de services. Cet article nous semble en effet pouvoir être interprété comme applicable aux CT et aux CHSCT existant avant le 1^{er} janvier 2023⁶. On observera toutefois qu'en pratique, ce n'est pas ainsi que les universités ont procédé puisque les décisions prises pour prolonger le mandat des membres de leurs CT et CHSCT l'ont été sur le fondement des textes antérieurs propres à ces instances : le décret du 15 février 2011 pour les CTE⁷ et le décret du 28 mai 1982 pour les CHSCT⁸.

S'agissant de la CPE, le ministre fait valoir en défense qu'un décret en Conseil d'Etat a été spécialement pris le 24 décembre 2021 pour proroger les CPE de trois universités expérimentales (Lille, Nantes et Montpellier)⁹. Là encore, on observera que les décisions qui

⁵ Décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'Etat.

⁶ A la lumière de la notice explicative du décret, c'est ce qui se déduit de son article 110 qui en organise les dispositions transitoires.

⁷ 11 décret 2011-184 du 15 février 2011, alinéa 3.

⁸ Article 41 du décret 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

⁹ Décret n° 2021-1830 du 24 décembre 2021 maintenant la compétence des commissions paritaires d'établissement des universités de Lille, Montpellier et Nantes à l'occasion de leur transformation en établissements publics expérimentaux.

ont été prises dans les universités pour proroger ces instances l'avaient été sur le fondement du décret propre aux CPE, le décret du 6 avril 1999¹⁰.

Enfin, pour la CCPANT, le ministre invoque le I de l'article 1-2 du décret du 17 janvier 1986¹¹ qui confie à l'autorité compétence de l'établissement le pouvoir d'instituer une telle instance et, sur ce point au moins, il semble bien que c'est sur le fondement de ces textes que les universités ont procédé lorsqu'elles ont prorogé cette instance.

Les requérants contestent ces arguments de défense et, s'agissant de l'université de Lille, ils invoquent l'illégalité des décisions qui ont été prises pour proroger les mandats des instances en cause. Une telle invocation est bien sûr inopérante. En application de votre jurisprudence *SODEMEL/O...*¹², l'éventuelle illégalité des décrets attaqués aujourd'hui devant vous pourrait certes être invoquée par voie d'exception pour mettre en cause la légalité de diverses mesures prises pour leur mise en œuvre et l'éventuelle illégalité de ces décrets pourrait entraîner, par voie de conséquence, celle de ces mesures. L'inverse n'est toutefois pas vrai.

Faut-il suivre cette voie proposée par le ministre ? Nous avons une forte réticence à le faire et ce pour deux raisons.

La première est la complexité qu'induit le raisonnement proposé. Les requêtes ne mettent en cause l'absence de disposition transitoire que pour quatre des instances de l'université mais la lecture des statuts rappelle que de telles instances, qu'il s'agisse de conseils, commissions ou comités divers, se comptent par dizaines sans mentionner d'éventuels organes dont l'existence résulte directement de textes généraux. La circonstance que le ministre et l'université divergent quant aux textes qui constituent la base légale pertinente pour justifier le maintien de ces instances, et le recours, à quelques jours de l'entrée en vigueur de la réforme, d'un décret en Conseil d'Etat pour proroger spécialement l'une de ces instances, souligne que des hésitations, voire une certaine confusion, ont accompagné la mise en œuvre de la réforme sur ce sujet. Elles révèlent la crainte d'annulation contentieuse, crainte peut-être excessive mais réelle, et qui doit raisonner comme un appel à ce que votre jurisprudence soit source de simplicité et de sécurité quant au cadre juridique applicable aux mesures transitoires.

Mais si nous ne vous proposons pas de suivre l'argumentation du ministre en défense c'est principalement parce que nous sommes convaincus que les deux décrets attaqués comprennent des mesures transitoires qui doivent être regardées comme suffisantes aux regards des dispositions des articles L. 221-5 et 6 du CRPA. L'un et l'autre de ces décrets comprend en effet un chapitre III consacré aux « dispositions transitoires et finales » qui prévoit notamment, d'une part, le transfert, de l'université d'origine vers le nouvel établissement public, des droits, biens et obligations, y compris les contrats de personnels, ainsi que les agents et les droits des usagers, et qui précisent notamment, d'autre part, que « les conseils » des composantes et des services communs de l'université demeurent en fonction et continuent d'exercer leurs compétences jusqu'à la désignation de leurs successeurs. Il ne nous semble pas qu'il faille retenir une acception étroite de cette désignation « des conseils » de l'université ainsi maintenus.

¹⁰ Article 4 du décret n°99-272 du 6 avril 1999 relatif aux commissions paritaires d'établissement des établissements publics d'enseignement supérieur.

¹¹ Article 1-2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat.

¹² CE, Section, 11 juillet 2011, *SODEMEL*, n°s 320735 320854, p. 346 ; CE, Section, 30 décembre 2013, *Mme O...*, n°367615, A - Rec. p. 342.

Le décret nous paraît devoir être interprété comme organisant temporairement le maintien de l'ensemble des services, organes, conseils et commissions de l'université absorbée dans le nouvel établissement et ce, à périmètre constant.

– **Le second moyen dénonçant l'insuffisance des règles transitoires** est relatif à l'absence de dispositions relatives au comité électoral consultatif chargé d'assister le président de l'université dans l'organisation de la première élection au conseil d'administration, au conseil académique et aux conseils de pôles de composantes du nouvel EPE de Lille. Seul le décret créant l'Université de Lille est ici en cause car, s'agissant de l'université de Nantes, le décret du 1^{er} octobre 2021 prévoit expressément la composition du comité électoral consultatif chargé d'assister l'administrateur provisoire de l'université pour l'organisation des premières élections¹³.

Le comité électoral consultatif est une institution prévue par l'article D. 719-3 du code de l'éducation. Sa composition doit être fixée par les statuts ou le règlement intérieur de l'établissement. Or, l'article 41 des nouveaux statuts de l'université de Lille (approuvés par le décret) prévoit que sa composition et son fonctionnement sont fixés par le règlement intérieur de l'établissement. Toutefois, comme un tel règlement doit être adopté par le premier conseil d'administration nouvellement élu¹⁴, le comité électoral prévu par le règlement intérieur ne peut être mis en place avant ces premières élections.

Il n'est pas possible de se fonder ici, comme pour le précédent moyen, sur les dispositions transitoires du décret qui assurent la continuité des organes et conseils de l'université de Lille. En effet, le CEC qui existait au sein de l'université de Lille avant la réforme n'est pas composé de représentants des établissements-composantes qui y sont désormais rattachés.

Pour les élections aux conseils de l'établissement, la réforme opère en effet un changement de périmètre qui fait obstacle au maintien de la commission antérieure propre à l'université.

La comparaison du décret attaqué avec les décrets qui ont institué les autres universités expérimentales permet d'identifier plusieurs catégories sur ce point : certains décrets, comme celui créant Nantes université, ont prévu un CEC et ont fixé sa composition que ce soit dans le décret ou dans les statuts¹⁵ ; d'autres ont renvoyé à un règlement intérieur provisoire¹⁶ ou ont confié au président de l'Université le soin de le constituer¹⁷ et, enfin, certains décrets, au nombre desquels on compte le décret attaqué pour l'université de Lille, n'ont rien prévu sur le CEC et se sont bornées à confier au président de l'université le soin d'organiser les élections.

En opportunité, il est aisé d'identifier ceux des décrets qui ont, mieux que d'autres, anticipé et prévenu les difficultés transitoires. En résulte-t-il une question de légalité pour le décret portant création de l'Université de Lille qui n'a pas anticipé cette question ?

¹³ Article 7, alinéa 3 du décret n° 2021-1290 du 1^{er} octobre 2021.

¹⁴ Article 10 du décret.

¹⁵ Décret 2019-209 du 20 mars 2019, pour l'université Paris Cité, article 7 ; 2021-1290 du 1^{er} octobre 2021, art. 7 pour l'université de Nanterre ; 2019-942 du 9 septembre 2019 pour l'université Polytechnique Hauts-de-France ;

¹⁶ Décret 2019-785 du 25 juillet 2019 portant création d'Université Côte d'Azur. ; n° 2019-1123 du 31 octobre 2019 pour l'Université Grenoble Alpes

¹⁷ Décret 2019-1095 du 28 octobre 2019 pour l'université de CY Cergy Université ; n° 2019-1131 du 5 novembre 2019 portant création de l'université Paris-Saclay ; 2019-1360 du 13 décembre 2019 pour l'Université Gustave Eiffel.

D'abord, nous ne pensons pas que ce silence du décret doive être entendu comme instaurant, pour ces premières élections, une dispense à l'exigence d'un comité électoral consultatif prévu par l'article D. 719-1 du code de l'éducation et rappelé par les statuts de l'université. Toutefois, si vous estimiez que le décret doit être interprété ainsi, il conviendrait d'en déduire que le moyen d'incompétence négative doit être écarté.

En outre, l'organisation d'une commission électorale répond sans doute à un motif d'intérêt général, en vue d'assurer le bon déroulement et de favoriser l'acceptation du processus électoral, mais vous avez jugé qu'aucun principe de niveau supra réglementaire n'impose qu'une élection au sein d'un établissement d'enseignement supérieur soit placée sous le contrôle d'une commission électorale (6/4, 9 février 2001, *Syndicat national des personnels de recherche et établissements d'enseignement supérieur force ouvrière et autres*, n°207809, concl. Seban).

En confiant au président de l'université de Lille l'exercice temporaire des attributions de président de l'EPE, jusqu'à l'élection de son nouveau président, et en lui confiant notamment le pouvoir d'organiser les élections, il nous semble que le décret l'a nécessairement habilité à prendre les mesures pour que ce comité électoral soit mis en place, ce qu'il a d'ailleurs fait en proposant une délibération à cette fin au CA de l'Université. L'habilitation à organiser les élections impliquait la compétence, y compris réglementaire, pour mener à bien le processus électoral

Nous pensons d'ailleurs que dès lors que la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle de cette réforme lui avait été confiée, le président de l'université aurait, même sans texte, tiré de sa qualité de chef de service la compétence pour prendre cette mesure à laquelle ne faisait obstacle aucune des dispositions applicables.

En l'absence de mesure transitoire prises au niveau de norme normalement requis, il vous arrive d'admettre, même si vous n'en avez jamais fait la théorie et que votre jurisprudence n'est pas uniforme sur ce point, que l'autorité compétente pour édicter des normes à un niveau inférieur est alors compétente pour le faire.

Vous avez ainsi jugé ainsi que le pouvoir réglementaire est compétent pour prendre les mesures transitoires nécessaires à l'application de la loi (22 avril 1970, *Association nationale des assistantes sociales et des assistants sociaux et autres*, n°72057, 72086, 72087, 73475, A et T ; 5 octobre 1998, *Fédération française des pompes funèbres, Association force ouvrière consommateurs*, n°193261, 193359, A). Vous jugez dans la même logique qu'en l'absence des dispositions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre d'une réforme, le ministre pouvait, en vertu de son pouvoir de chef de service, créer une commission destinée à assurer la participation des personnels du ministère (Section, 29 décembre 1995, *Syndicat national des personnels de préfecture C.G.T. et Force Ouvrière*, n°143017, A, concl. Maugué).

En l'espèce vous n'aurez toutefois même pas à solliciter la compétence « J... » que le chef de service tient de cette qualité pour prendre les mesures réglementaires nécessaires au bon fonctionnement du service car nous pensons que c'est le décret lui-même qui habilitait le président de l'université à prendre les mesures nécessaires à l'organisation des élections et, par suite, à proposer à son conseil d'administration la mise en place d'un comité électoral consultatif.

***Un troisième ensemble de moyens**, soulevés à l'encontre des deux décrets, critique les dispositions des statuts des deux universités qui délèguent aux « conseils des composantes »,

pour l'université de Lille, et aux « conseils de pôles de composantes » pour l'université de Nantes, certaines compétences en matière de recrutement et de gestion des enseignants-chercheurs. Sont en cause les compétences que le code de l'éducation confie à la formation restreinte du conseil académique de l'université, en particulier les compétences en matière de recrutement, de mutation et de position statutaire.

L'ordonnance du 12 décembre 2018 fixe précisément les limites à la liberté dont disposent les EPE pour fixer leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Elle désigne ainsi celles des dispositions du code de l'éducation auxquelles les statuts ne peuvent déroger. Or, ne figurent pas dans ces exceptions les dispositions du 3° de l'article L. 713-1 du code de l'éducation, qui prévoit, pour les universités, que les regroupements de composantes de l'université ne peuvent se voir déléguer les compétences de la formation du conseil d'administration ou du conseil académique restreint aux enseignants chercheurs. Par conséquent, les statuts de chacune des universités expérimentales pouvaient légalement prévoir de déconcentrer les compétences du conseil académique en cette matière. Ces moyens doivent donc être écartés. Précisons, même si les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions du décret du 6 juin 1984 sont inopérants (s'agissant d'un décret qui peut déroger à un décret) qu'il n'est ici dérogé qu'aux règles touchant à la désignation des organes compétents de l'université et non à la procédure de recrutement.

* Les derniers **moyens** sont soulevés en particulier par les cinq enseignants-chercheurs de l'ENAPL de Lille. Quoi que nombreux, il ne vous retiendront pas :

- C'est en d'abord à tort qu'il est soutenu que manquent aux statuts de l'université des dispositions que l'article 14 de l'ordonnance du 12 décembre 2018 impose d'y faire figurer. L'article 7 des statuts prévoit bien les conditions dans lesquelles l'attribution directe de crédits aux établissements composantes peut être demandée.

- Ensuite, le principe d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur consacré par l'article L. 711-1 du code de l'éducation (qui n'a d'ailleurs pas valeur constitutionnelle - 23 novembre 2016, *Conférence des présidents d'université*, n°395652, B), ne saurait faire obstacle à la mise en commun, par les établissements-composantes, de certaines de leurs compétences.

Cette mise en commune constitue une des raisons d'être des universités expérimentales et elle est expressément prévue par l'ordonnance du 12 décembre 2018.

- Les moyens tirés de l'atteinte au principe de représentation des travailleurs, au principe d'indépendance des enseignants chercheurs et à l'exigence d'une représentation propre de ces derniers ne sont pas davantage fondés. Le Conseil d'administration de l'EPE Université de Lille comprend 44 membre dont la moitié de représentants des personnels parmi lesquels 16 enseignants chercheurs qui sont élus dans deux collèges : 8 membres dans le collège des professeurs des universités et 8 membres dans le collège des maîtres de conférence et autres enseignants. Cette organisation reprend d'ailleurs l'organisation des collèges électoraux prévue par le code de l'éducation (article D. 719-4).

- Enfin, la critique de l'intégration de l'ENAPL dans l'université de Lille, au titre de l'erreur manifeste d'appréciation, ne met en avant que des motifs d'opportunité.

PCMNC :

- Rejet des requêtes