

N° 451043

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

- M. B...

- ASSOCIATION DEMOCRATIE ET
TRANSPARENCE A L'UNIVERSITE DE
LYON

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

M. Julien Fradel
Rapporteur

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Frédéric Dieu
Rapporteur public

Séance du 9 mai 2022
Décision du 1^{er} juin 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 24 mars 2021 et 24 juin 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, M. A... B... et l'association Démocratie et transparence à l'Université de Lyon demandent au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, l'arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 13 janvier 2021 fixant les modalités permettant de compléter la composition du conseil d'administration, à titre provisoire, de la communauté d'universités et établissements (COMUE) « Université de Lyon », d'autre part, l'arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 28 janvier 2021 modifiant l'arrêté du 13 janvier 2021 fixant les modalités permettant de compléter la composition du conseil d'administration, à titre provisoire, de la COMUE « Université de Lyon », enfin, l'arrêté du recteur de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes du 28 janvier 2021 portant organisation d'un tirage au sort des représentants des collèges des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs, des autres personnels et des usagers du conseil d'administration de la COMUE « Université de Lyon ».

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code de l'éducation ;
- la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 ;
- le décret n° 2015-127 du 5 février 2015 ;
- le décret n° 2020-1810 du 30 décembre 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Julien Fradel, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Frédéric Dieu, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 719-8 du code de l'éducation : « *En cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou de défaut d'exercice de leurs responsabilités, le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut prendre, à titre exceptionnel, toutes dispositions imposées par les circonstances. Pour l'exercice de ces pouvoirs, le ministre informe le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les meilleurs délais. (...)* ». Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un recours formé contre une mesure prise à titre exceptionnel par le ministre chargé de l'enseignement supérieur sur le fondement de l'article L. 719-8 du code de l'éducation, de contrôler que cette mesure est nécessaire pour pallier une difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires d'un établissement d'enseignement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ou un défaut d'exercice de leurs responsabilités.

2. Il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté du 13 janvier 2021, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a fixé les modalités permettant de compléter, à titre provisoire, la composition du conseil d'administration de la communauté d'universités et établissements (COMUE) « Université de Lyon » jusqu'à l'organisation d'élections conformément à ses statuts, dans leur rédaction issue du décret du 30 décembre 2020. Cet arrêté prévoit l'organisation par le recteur de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes d'un tirage au sort des représentants des collèges des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs, des autres personnels et des usagers parmi les élus titulaires des collèges correspondants au sein des conseils d'administration des établissements membres de la COMUE en exercice à la date de publication dudit arrêté. Il fixe également, à titre provisoire, la liste des entreprises et associations représentées au conseil d'administration de la COMUE. Par un arrêté du 28 janvier 2021, la ministre a modifié l'article 2

de l'arrêté du 13 janvier 2021 afin de prévoir que, pour l'université Lyon-II, participent au tirage au sort, pour les mêmes collèges, les élus titulaires de son conseil d'administration en exercice à la date du tirage au sort. Par un arrêté du 28 janvier 2021 pris en application de l'arrêté de la ministre du 13 janvier 2021, le recteur de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes a fixé la date du tirage au sort au 9 février 2021 et défini les modalités pratiques de son organisation. M. A... B... et l'association Démocratie et transparence à l'Université de Lyon demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ces trois arrêtés.

Sur les conclusions aux fins de non-lieu à statuer présentées par la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation :

3. Aux termes de l'article R. 634-1 du code de justice administrative : « *Dans les affaires qui ne sont pas en état d'être jugées, la procédure est suspendue par la notification du décès de l'une des parties ou par le seul fait du décès, de la démission, de l'interdiction ou de la destitution de son avocat. (...)* » Il ressort des pièces de la procédure qu'à la date du décès de M. A... B..., intervenu le 8 octobre 2021, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation n'avait produit aucun mémoire en défense et que l'affaire n'était alors pas en état d'être jugée. Aucun ayant droit n'ayant depuis lors déclaré reprendre l'instance, il n'y a pas lieu, en l'état, de statuer sur les conclusions de la requête en tant qu'elle émane de M. B...

Sur les conclusions de la requête dirigées contre l'arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 13 janvier 2021 :

4. En premier lieu, aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 719-1 du code de l'éducation, applicable aux COMUE en vertu du premier alinéa de l'article L. 718-7 du même code : « (...) *la démission concomitante des deux tiers des membres titulaires du conseil d'administration ou l'annulation des élections dans un ou plusieurs collèges de représentants des personnels et des étudiants correspondant aux deux tiers des membres élus titulaires du conseil d'administration emportent la dissolution du conseil d'administration et du conseil académique et la fin du mandat du président de l'université* ».

5. Il ressort des pièces du dossier que l'article 4 des statuts de la COMUE « Université de Lyon », approuvés par le décret du 5 février 2015, prévoit que le conseil d'administration de la COMUE comprend des membres de droit, des membres nommés et des représentants élus des personnels et des usagers. Par un jugement du 25 mai 2020, le tribunal administratif de Lyon a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées le 18 juin 2019 pour la désignation des représentants des personnels et des usagers au conseil d'administration de la COMUE. Par conséquent, en vertu des dispositions citées au point précédent, le conseil d'administration de la COMUE a été dissous à la date de cette annulation. Or il ressort également des pièces du dossier que, pour fixer, par l'arrêté du 13 janvier 2021 attaqué, les modalités permettant de compléter, à titre provisoire, la composition du conseil d'administration de la COMUE « Université de Lyon », la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation s'est fondée sur l'absence d'organe délibérant pendant une durée prolongée, consécutive au jugement du 25 mai 2020 du tribunal administratif de Lyon, à la modification des statuts de la COMUE par le décret du 30 décembre 2020, faisant suite à d'autres annulations contentieuses, et au délai nécessaire pour l'organisation de l'élection des représentants des personnels et des usagers sur le fondement des règles statutaires ainsi modifiées. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que ce motif, qui constituait une difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires de la COMUE au sens des dispositions citées au point 1,

n'était pas au nombre de ceux qui pouvaient légalement justifier l'édiction des mesures prévues par cet arrêté sur le fondement de ces dispositions. Il s'ensuit que la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation était compétente pour fixer, en application de ces dispositions, les modalités permettant de compléter, à titre provisoire, la composition du conseil d'administration de la COMUE.

6. En deuxième lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel « *sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures.* ». D'une part, l'association requérante ne peut utilement soutenir que l'article 2 de l'arrêté du 13 janvier 2021 litigieux, en tant qu'il prévoit que le tirage au sort des représentants des personnels et des usagers au conseil d'administration de la COMUE « Université de Lyon » s'effectue parmi les élus titulaires des collèges correspondants au sein des conseils d'administration des établissements membres sans tenir compte du poids respectif de ces établissements en termes d'effectifs de personnels et d'usagers, méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage, un tel principe régissant les élections à caractère politique, ce que ne sont pas les élections universitaires en cause. D'autre part, si l'arrêté du 13 janvier 2021 ne prévoit pas, dans l'attribution par tirage au sort des sièges de représentants des personnels et des usagers au sein du conseil d'administration de la COMUE, de mécanisme tendant à prendre en compte les effectifs des établissements membres, il résulte de son article 2 que ces représentants sont désignés parmi les élus titulaires des conseils d'administration de ces établissements et de son article 6 que les membres ainsi désignés siègent jusqu'à l'élection de leurs successeurs conformément aux statuts. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 13 janvier 2021 méconnaîtraient les dispositions de l'article L. 711-1 du code de l'éducation en ce qu'elles prévoient la « [gestion] *de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures* » des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ne peut qu'être écarté.

7. En troisième lieu, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 719-1 du code de l'éducation, aux termes desquelles nul ne peut siéger dans plus d'un conseil d'administration d'une université, qui n'ont pas été rendues applicables aux COMUE, ne font pas obstacle à ce qu'un membre d'un conseil d'administration d'une université soit membre du conseil d'administration de la communauté d'universités et établissements à laquelle elle appartient. Par suite, le moyen tiré de ce que les modalités du tirage au sort instituées par l'arrêté du 13 janvier 2021 attaqué méconnaîtraient sur ce point les dispositions de l'article L. 719-1 est inopérant.

8. En quatrième lieu, dès lors que le conseil d'administration de la COMUE « Université de Lyon », dans sa composition issue des élections du 18 juin 2019, a été dissous à la suite du jugement du 25 mai 2020 du tribunal administratif de Lyon, les requérants ne peuvent utilement soutenir que la délibération du 9 juillet 2019 par laquelle le conseil d'administration de la COMUE a fixé la liste des entreprises et associations qui y sont représentées, adoptée antérieurement la dissolution de ce conseil, faisait obstacle à ce que l'article 5 de l'arrêté attaqué fixe, à titre provisoire, la liste des entreprises et associations représentées au conseil d'administration de la COMUE, ni, en tout état de cause, compte tenu de ce qui a été dit au point 5, que la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation était incompétente pour fixer une telle liste, ni davantage qu'elle ne pouvait fixer une liste de représentants des entreprises et associations différente de celle établie par la délibération du conseil d'administration de la COMUE du 9 juillet 2019.

9. En cinquième et dernier lieu, eu égard, d'une part, à l'intervention du décret du 30 décembre 2020 modifiant le décret du 5 février 2015 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements « Université de Lyon » et, d'autre part, aux circonstances de fait mentionnées au point 5, intervenues entre la publication de l'arrêté du 13 février 2020 du recteur de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes portant désignation d'un administrateur provisoire à la COMUE « Université de Lyon » et celle de l'arrêté du 13 janvier 2021 attaqué, les dispositions de l'article 7 de ce dernier, aux termes desquelles l'administrateur provisoire de la COMUE nommé le 13 février 2020 par le recteur de région académique « assure ses fonctions jusqu'à l'élection du nouveau président conformément aux statuts » qui tendent à maintenir la mesure prise à titre provisoire par le recteur de la région académique, ne présentent pas le caractère d'une décision superfétatoire et n'ont ni pour objet ni pour effet d'abroger une décision créatrice de droits près d'un an après son adoption.

10. Il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 13 janvier 2021 qu'elle attaque.

Sur les conclusions de la requête dirigées contre l'arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 28 janvier 2021 :

11. En premier lieu, compte tenu de ce qui a été dit aux points précédents, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 28 janvier 2021 serait illégal par voie de conséquence de l'illégalité de l'arrêté du 13 janvier 2021 attaqué qu'il modifie.

12. En second lieu, contrairement à ce qui est soutenu, la circonstance que l'arrêté du 28 janvier 2021 litigieux prévoit que, pour l'université Lyon-II, participent au tirage au sort des représentants des personnels et des usagers au conseil d'administration de la COMUE les élus titulaires du conseil d'administration de cette université à la date du tirage au sort, ne fait pas obstacle à ce que la liste de l'ensemble des participants à ce tirage au sort puisse être arrêtée par l'administrateur provisoire de la COMUE et transmise au recteur de région académique avant le déroulement du tirage au sort. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 28 janvier 2021 ne pouvait légalement revenir sur ce point sur les dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 13 janvier 2021 attaqué ne peut qu'être écarté.

13. Il résulte de tout ce qui précède que l'association requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 28 janvier 2021 qu'elle attaque.

Sur les conclusions de la requête dirigées contre l'arrêté du recteur de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes du 28 janvier 2021 :

14. Compte tenu de ce qui a été dit au point 10, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté du recteur de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes du 28 janvier 2021 serait illégal par voie de conséquence de l'illégalité de l'arrêté en application duquel il a été pris.

15. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, que la requête de l'association Démocratie et transparence à l'Université de Lyon ne peut qu'être rejetée.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu, en l'état, de statuer sur les conclusions de la requête en tant qu'elle émane de M. A... B....

Article 2 : La requête de l'association Démocratie et transparence à l'Université de Lyon est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. A... B..., à l'association Démocratie et transparence à l'Université de Lyon et à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Délibéré à l'issue de la séance du 9 mai 2022 où siégeaient :
Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, président ;
Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; Mme Carine Soulay,
Mme Fabienne Lambolez, M. Jean-Luc Nevache, M. Damien Botteghi, conseillers d'Etat ;
M. Edouard Solier, maître des requêtes et M. Julien Fradel, maître des requêtes en service
extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 1^{er} juin 2022.

La présidente :
Signé : Mme Christine Maugué

Le rapporteur :
Signé : M. Julien Fradel

La secrétaire :
Signé : Mme Sylvie Alleil