

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 1601615

M. Pascal GENTE et autres

M. Alain Sudron
Président-rapporteur

M. David Bouju
Rapporteur public

Audience du 23 juin 2016
Lecture du 29 juillet 2016

28-05
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 8 avril et 2 juin 2016, M. Pascal Gente, M. Paul Alain Jaffres, M. Yvan Leray et Mme Muriel Rebourg demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 29 mars 2016 par laquelle le conseil d'administration de l'Université de Bretagne Occidentale (UBO) a déclaré M. Matthieu Gallou élu président de cette université ;

2°) d'annuler, par voie de conséquence, les élections aux conseils centraux de l'UBO ;

3°) de mettre à la charge des défendeurs la somme de 200 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

▪ leur requête est recevable : elle est formée dans le délai de recours contentieux ; la délibération attaquée est une décision administrative susceptible de lier le contentieux ; ils n'avaient pas à saisir préalablement la commission des opérations électorales, qui n'avait pas à statuer sur la légalité d'une délibération du conseil d'administration proclamant M. Gallou président, laquelle est au demeurant un acte administratif individuel ; ils ont en outre un intérêt suffisant à agir contre l'élection de l'intéressé en tant que président de l'UBO ;

- M. Gallou était inéligible aux fonctions de président de l'UBO :
- en tant que professeur agrégé (PRAG) de l'enseignement secondaire, exerçant des fonctions d'enseignement à l'université, il ne peut être considéré comme faisant partie des « tous autres personnels assimilés » au sens des dispositions de l'article L. 712-2 du code de l'éducation ; ces dernières dispositions ne peuvent être regardées comme permettant l'éligibilité de tout professeur agrégé ; tous les professeurs agrégés ne font pas partie des « personnels assimilés » au sens de ces dernières dispositions ; les « enseignants », comme les PRAG, ne peuvent être « assimilés » aux enseignants-chercheurs, comme cela est d'ailleurs relevé par les dispositions de l'article L. 712-3 du code, relatives à la composition du conseil d'administration de l'université, qui distinguent bien les deux catégories : enseignants-chercheurs et assimilés, d'une part, enseignants et chercheurs en exercice dans l'université, d'autre part ; enfin, les PRAG ne sont pas de rang égal aux enseignants-chercheurs, eu égard aux fonctions et missions exercées, à l'évolution des carrières et aux conditions de rémunérations ;
- en tant que PRAG, M. Gallou n'est pas docteur ; les professeurs ou maîtres de conférence, envisagés comme éligibles aux fonctions de président d'université, selon l'article précité du code de l'éducation, sont recrutés en tant qu'enseignants-chercheurs ; il s'en ne peuvent l'être que parce qu'ils sont titulaires d'un doctorat ; M. Gallou n'est pas enseignant-chercheur au sens de l'article L. 721-2 du code de l'éducation ; il ne peut être assimilé aux enseignants-chercheurs, aux professeurs et maîtres de conférence, qu'ils soient en outre associés ou invités, qui sont tous chercheurs, ce que n'est pas M. Gallou ;
- en tant que PRAG, M. Gallou n'est qu'enseignant dans l'université où il est affecté ; il n'est pas qualifié par le Conseil national des universités (CNU) ; il n'a pas été recruté par l'université par un comité de sélection ; il n'a pas passé les épreuves de sélection d'enseignant-chercheur ;
- l'intéressé ne peut utilement se prévaloir des dispositions des articles L. 719-1 et L. 719-2 du code de l'éducation, relatives à la constitution des listes de candidats aux conseils d'administration et académique de l'université et aux différentes commissions de ce dernier conseil ;
- les dispositions relatives à la composition des collèges électoraux ne peuvent non plus être utilement avancées ; en toute hypothèse, les textes relatifs à la composition des collèges en vue de l'élection aux collèges centraux des universités différencient les enseignants des enseignants-chercheurs, quand bien même les membres de ces deux catégories peuvent être électeurs et élus au sein des mêmes conseils : l'identité de collège électoral n'implique pas assimilation de statut ;
- un PRAG, non ancien élève d'une école normale supérieure, ne peut être détaché dans le corps des enseignants-chercheurs, par application des dispositions du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 ;
- un PRAG, président d'université, ne peut délivrer un doctorat ou présider un conseil académique sans porter atteinte à l'indépendance des enseignants-chercheurs reconnue par le Conseil Constitutionnel ; un PRAG non normalien, président d'université, sera alors dans l'obligation de déléguer ses compétences en matière de procédure de sélection des personnels et de proposition aux comités de sélection comme en matière de délivrance des doctorats ; un PRAG ne peut constituer et présider le conseil académique en formation restreinte de l'université ;
- si le juge peut examiner les travaux préparatoires d'une loi, dont le contenu lui paraît obscur, c'est au regard des sens usuels des mots et non contra legem ; les travaux préparatoires ne peuvent s'imposer plus au juge que la loi elle-même ; si les dispositions législatives dont est issu l'article L. 712-2 marquent une volonté explicite d'ouverture pour ce qui est l'exercice des fonctions de président d'université, pour autant l'interprétation des

travaux préparatoires faite par l'université défenderesse est inexacte : le but recherché a été de permettre l'élection de personnalités disposant d'une grande réputation académique et de renforcer ainsi l'image des universités au niveau européen et international ; si le rapporteur de la loi, en séance du 24 juillet 2007, a pu proposer les PRAG comme susceptibles d'exercer les fonctions de président, les débats ultérieurs, repris notamment par les propos de la ministre, ont modifié cette approche en ne citant plus que « les professeurs agrégés des grandes écoles » : étaient donc visés les PRAG agrégés des grandes écoles, et notamment les normaliens, qui, par ailleurs, peuvent être détachés dans le corps des enseignants-chercheurs ; si le projet de loi initial visait les personnels qui « ont vocation à exercer des fonctions d'enseignement ou de recherche dans un établissement d'enseignement supérieur », les débats ultérieurs, la position prise par la ministre ainsi que les travaux en commission mixte paritaire ont confirmé l'ouverture aux seuls professeurs agrégés des grandes écoles ; les travaux parlementaires permettent donc de conclure que M. Gallou est inéligible ;

▪ les élections aux conseils centraux de l'UBO ont été précédées d'une campagne électorale à laquelle a « grandement participé » le candidat inéligible ; cette campagne a généré des votes ainsi que l'élection de candidats aux divers conseils soutenant l'intéressé, en contribuant in fine à son élection à la présidence ; en conséquence de quoi, les élections aux conseils centraux doivent aussi être annulées ; l'élection du président d'université est proche d'une « opération complexe » et forme un tout avec celle des conseils centraux ; l'illégalité des élections aux conseils centraux est soutenue au regard rétrospectif de l'élection d'un président inéligible le jour de son élection ; l'annulation des élections aux conseils centraux n'est pas détachable de celle de la délibération du conseil d'administration portant élection du président.

Par un mémoire, enregistré le 17 mai 2016, le recteur de l'académie de Rennes conclut qu'il n'a pas à intervenir dans le contentieux soulevé par la requête susvisée.

Il soutient que :

- la délibération attaquée ne constitue pas un acte réglementaire soumis à son contrôle ;
- les griefs des requérants doivent être examinés au regard de l'article L. 721-2 du code de l'éducation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 mai et 7 juin 2016, l'UBO conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de M. Gente et autres le versement de la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable :
 - les conclusions tendant à l'annulation des élections aux conseils centraux de l'université n'ont pas été précédées d'un recours préalable obligatoire devant la commission de contrôle des opérations électorales universitaires de l'académie, en méconnaissance des dispositions de l'article D. 719-40 du code de l'éducation ;
 - l'annulation de la délibération du 29 mars 2016 du conseil d'administration de l'université proclamant M. Gallou élu président ne peut être directement contestée devant le tribunal, dès lors que cette élection n'a pas donné lieu au prononcé d'une décision administrative prise d'office ou sur réclamation préalable ;
- à titre subsidiaire, la requête n'est pas fondée :
 - même si M. Gallou n'est pas titulaire d'un doctorat mais d'une agrégation, sa fonction d'enseignant au sein de l'université lui permet d'être élu président du conseil

d'administration ; son statut de PRAG répond aux exigences d'éligibilité de l'article L. 712-2 du code de l'éducation ;

- les travaux préparatoires parlementaires, dans le cadre de l'adoption de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007, dont est issu l'article L. 712-2 du code de l'éducation, indiquent que l'appartenance à l'une des catégories de personnels qui ont vocation à exercer des fonctions d'enseignement ou de recherche au sein de l'université permet d'être éligible à la fonction de président d'université ; en tant que PRAG, M. Gallou, qui enseigne à l'UBO depuis 2002, est donc éligible à la fonction de président de l'université ; la nouvelle formulation de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, dans l'esprit du gouvernement, doit permettre l'ouverture de la présidence à d'autres personnes que les enseignants-chercheurs, et notamment les PRAG ; le législateur n'a pas voulu interdire à un chercheur ou à un enseignant, issus d'une grande école, sans être pour autant universitaire, cette fonction ; l'esprit qui a présidé à l'adoption de l'article L. 712-2 du code de l'éducation est celui de l'ouverture de la présidence à d'autres personnes que les enseignants-chercheurs ;

- la notion de « personnels assimilés » existe déjà dans le code de l'éducation : l'article L. 719-1, sur la composition des conseils de l'université, les articles D. 719-1 et suivants, concernant la composition des collèges électoraux, et notamment les articles D. 719-4 et D.719-5 ; selon ces dispositions, les PRAG sont inclus dans la catégorie « enseignants-chercheurs et personnels assimilés » ;

- un PRAG peut délivrer un doctorat ou présider un conseil académique ; il résulte de la décision n° 2010-20/21 du 6 août 2010 du Conseil Constitutionnel, relative à la constitutionnalité de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, que, dès lors que le président ne fonde pas son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration, rien n'interdit qu'il puisse intervenir dans la procédure de sélection des enseignants-chercheurs ou dans leur recrutement ;

- les requérants veulent limiter la présidence de l'université aux seuls enseignants-chercheurs permanents en exercice dans l'université, comme antérieurement à l'adoption de la loi du 10 août 2007 dont est issue l'article L. 712-2 du code ;

- le requérants ne peuvent utilement invoquer que seuls les professeurs agrégés « normaliens » entreraient dans le cadre défini à l'article L. 712-2 du code de l'éducation ; ni la lettre ni l'esprit de cet article n'excluent les PRAG des personnes éligibles aux fonctions de président ; les personnels enseignants du secondaire en fonction dans les établissements de l'enseignement supérieur se voient confier une obligation d'enseignement comparable à celle des enseignants-chercheurs.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le décret n° 72-780 du 4 juillet 1972 ;
- le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 ;
- le décret n° 92-70 du 16 janvier 1992 ;
- le décret n° 93-461 du 25 mars 1993 ;
- l'arrêté du 15 juin 1992 fixant la liste des corps de fonctionnaires assimilés aux professeurs d'universités et aux maîtres de conférences pour la désignation des membres du Conseil national des universités ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Sudron,
- les conclusions de M. Bouju, rapporteur public,
- et les observations de Me Cohadon, représentant l'UBO, et de M. Gallou.

Une note en délibéré présentée par l'UBO a été enregistrée le 28 juin 2016.

1. Considérant que M. Gente et autres demandent au tribunal d'annuler la délibération du 29 mars 2016 du conseil d'administration de l'Université de Bretagne Occidentale (UBO), déclarant M. Matthieu Gallou élu président de cette université, ainsi que, par voie de conséquence, les élections aux conseils centraux de cette université ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'élection de M. Gallou comme président de l'UBO :

Sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par l'UBO ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 712-2 du code de l'éducation : « *Le président de l'université est élu à la majorité absolue des membres du conseil d'administration parmi les enseignants-chercheurs, chercheurs, professeurs ou maîtres de conférences, associés ou invités, ou tous autres personnels assimilés, sans condition de nationalité (...)* » ;

3. Considérant que M. Gallou, professeur agrégé de l'enseignement secondaire au sein d'une université (« PRAG »), enseignant à l'UBO depuis 2002, et candidat non élu sur la liste « Demain l'UBO » du collège B pour les élections au conseil d'administration de l'université, a été déclaré élu président de l'université par la délibération du 29 mars 2016 de cette instance ; que, pour demander au tribunal l'annulation de cette élection, M. Gente et autres se fondent sur l'unique moyen, articulé en plusieurs branches, tiré de l'inéligibilité de l'intéressé au regard des dispositions précitées du code de l'éducation ;

4. Considérant, d'une part, qu'il est certes constant que M. Gallou, « PRAG », qui, statutairement n'a pas vocation à exercer des fonctions de recherche, ne peut être considéré comme un enseignant-chercheur, un chercheur, un professeur ou maître de conférence, associé ou invité, catégories de personnels éligibles aux fonctions de président d'université, expressément citées à l'article L. 712-2 du code de l'éducation ; que, toutefois, ces dernières dispositions prévoient que sont aussi éligibles « tous autres personnels assimilés » ;

5. Considérant, d'autre part, que la seule circonstance que M. Gallou ne soit pas titulaire d'un doctorat d'Etat est sans effet sur la légalité de son élection en tant que président d'université, au regard des dispositions précitées de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, dès lors qu'elle n'est pas de nature à l'empêcher d'entrer dans la catégorie des « autres personnels assimilés » au sens de ces mêmes dispositions ; qu'en tout état de cause l'exercice des fonctions de maître de conférence au sein d'un établissement d'enseignement supérieur, permettant l'élection aux fonctions de président, n'est pas obligatoirement conditionnée par la possession d'un doctorat d'Etat ;

6. Considérant, en outre, qu'il n'est pas établi que le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs, tel qu'interprété par le Conseil Constitutionnel, notamment dans la décision n° 2010-20/21 du 6 août 2010, s'opposerait à ce que les fonctions de président d'université soient exercées par un enseignant qui n'appartiendrait pas statutairement à un corps d'enseignant-chercheur ; que, notamment, en ce qui concerne la délivrance des diplômes de doctorats, cette prérogative ne peut s'exercer qu'après avis et sur proposition d'une autorité académique ; que, s'agissant de la présidence du conseil académique, les dispositions de l'article L. 712-4 du code de l'éducation renvoient aux statuts de l'université le soin de définir les modalités de sa désignation, sans que cette fonction ne soit obligatoirement exercée par le président d'université ;

7. Considérant, par ailleurs, que les dispositions du code de l'éducation relatives à la composition des conseils centraux de l'université (articles L. 719-1 et suivants) et des collèges électoraux (articles D. 719-4 et suivants) n'ont ni pour objet ni pour effet de définir les personnels éligibles aux fonctions de président d'université, question régie par les dispositions de l'article L. 712-2 du code ; que, si la catégorie « tous autres personnels assimilés », mentionnée à cet article, ne pourrait comprendre les seuls enseignants, dès lors que ces derniers sont envisagés distinctement des différentes catégories d'enseignement-chercheurs par les dispositions relatives à la composition et à la constitution des listes de candidats et des collèges électoraux ainsi qu'aux modalités d'assimilation et d'équivalence de niveau pour la représentation des personnels au sein des différents conseils de l'université, il résulte toutefois de ces dernières dispositions qu'est instituée une représentation commune de certains enseignants-chercheurs et enseignants au sein de ces conseils, notamment pour ce qui est des membres du conseil d'administration élus par le collège électoral B, comprenant alors à la fois, et certains enseignants-chercheurs, et des enseignants et personnels assimilés ; qu'ainsi, et en tout état de cause, il ne saurait se déduire des règles relatives à la composition et à la désignation des membres des conseils centraux l'exclusion de l'éligibilité des enseignants en tant qu'« autres personnels assimilés » au sens de l'article L. 712-2 du code de l'éducation ;

8. Considérant, en outre, que, si les enseignants-chercheurs, qu'ils soient maîtres de conférence ou professeurs, et les enseignants du second degré affectés dans un établissement d'enseignement supérieur, dont les « PRAG », sont, statutairement, et selon leurs modalités respectives de recrutement et d'emploi au sein de l'université, effectivement placés dans des conditions qui ne sont pas similaires, alors même qu'ils peuvent être amenés par ailleurs à exercer les mêmes activités (notamment d'enseignement devant les étudiants), les dispositions « tous autres personnels assimilés », au sens de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, n'impliquent pas une stricte similitude, notamment statutaire, avec les corps des enseignants-chercheurs et chercheurs, listés par ces dernières dispositions, pour l'exercice de la fonction de président d'université ; que, par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire ne précise ni ne définit la liste des catégories d'agents faisant partie de ces « tous autres personnels assimilés » ;

9. Considérant, enfin, que, si les dispositions précitées de l'article L. 712-2 du code de l'éducation ne visent pas expressément les fonctions d'enseignant parmi celles éligibles à la fonction de président d'université, il ressort toutefois des travaux préparatoires de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007, dont est issu l'article L. 712-2 du code de l'éducation, que l'intention initiale du projet de loi a été d'ouvrir le champ des catégories de personnels éligibles à la charge de président d'université à celles qui « ont vocation à exercer des fonctions d'enseignement ou de recherche dans un établissement d'enseignement supérieur », alors que les « PRAG » font partie des personnels ayant vocation à enseigner à l'université ; qu'au cours des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi le législateur a certes souhaité limiter le caractère général de l'ouverture envisagée, afin surtout qu'une personne étrangère à l'université, et y exerçant des activités annexes,

ne puisse exercer cette fonction, en énonçant finalement les catégories de fonctions éligibles (enseignants-chercheurs, chercheurs, professeurs ou maîtres de conférences, associés ou invités, ou tous autres personnels assimilés, sans condition de nationalité) ; qu'il n'a toutefois pas entendu en exclure les enseignants y exerçant à titre principal ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'inéligibilité de M. Gallou ne peut qu'être écarté ; qu'il s'ensuit que la demande de M. Gente et autres, tendant à l'annulation de l'élection de l'intéressé comme président de l'UBO, doit être rejetée ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation des élections aux différents conseils centraux de l'UBO :

11. Considérant qu'aux termes de l'article D. 719-40 du code de l'éducation : « *Tout électeur ainsi que le président ou le directeur de l'établissement et le recteur ont le droit d'invoquer l'irrégularité ou la nullité des opérations électorales devant le tribunal administratif territorialement compétent. / Ce recours n'est recevable que s'il a été précédé d'un recours préalable devant la commission de contrôle des opérations électorales (...)* » ; que ces dispositions instaurent un recours administratif préalable obligatoire devant la commission de contrôle des opérations électorales de l'académie compétente, notamment pour ce qui est les élections aux conseils centraux d'université ;

12. Considérant qu'il est constant que la demande de M. Gente et autres, tendant à l'annulation des élections aux conseils centraux de l'UBO, déposée devant le tribunal, n'a pas été précédée du recours préalable obligatoire devant la commission de contrôle des opérations électorales de l'académie de Rennes, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article D. 719-40 du code de l'éducation ; qu'elle est donc irrecevable, comme l'oppose d'ailleurs l'UBO ; que, dès lors, elle doit être en tout état de cause rejetée pour ce seul motif ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13 Considérant que ces dispositions font obstacle à l'octroi d'une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens à la partie perdante ; que, par suite, il y a lieu de rejeter les conclusions de M. Gente et autres, présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par l'UBO sur le fondement de ces mêmes dispositions ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. Gente et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'UBO sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Pascal Gente, à M. Paul Alain Jaffres, à M. Yvan Leray, à Mme Muriel Rebourg, à l'Université de Bretagne Occidentale et à M. Matthieu Gallou.

Copie en sera adressée, pour information, au recteur de l'académie de Rennes.

Délibéré après l'audience du 23 juin 2016, où siégeaient :

M. Sudron, président,
Mme Alex, première conseillère
Mme Gourmelon, première conseillère.

Lu en audience publique le 29 juillet 2016.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

signé

signé

A. SUDRON

A. ALLEX

Le greffier,

signé

N. JOSSERAND

La République mande et ordonne au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.



Pour expédition conforme
Le Greffier du
Tribunal Administratif de Rennes

N.
N. JOSSERAND