

# COMPÉTENCES ET RESPONSABILITÉS DES PRÉSIDENTS D'UNIVERSITÉ



# Compétences et responsabilités des Présidents d'université

Guide juridique

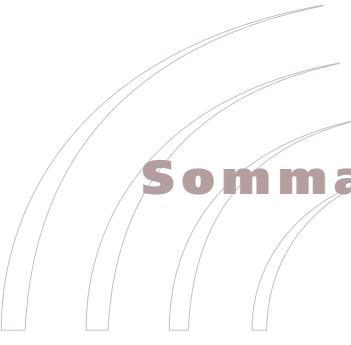
## Remerciements

Ce Guide a été réalisé par **JEAN GROS DIDIER** – étudiant à l’École de droit de l’Université Panthéon-Assas, sous la direction de **JEAN-MARIE DUFFAU** – Professeur émérite de l’Université Paris-Dauphine.

Ce travail a été effectué dans le cadre de son stage auprès d’Annie Edery, juriste et chargée de mission de la Commission juridique de la CPU présidée par Hugues Fulchiron, Président de l’Université Jean Moulin Lyon 3.

Les auteurs remercient les membres de l’équipe permanente de la CPU, l’association des DGS, ainsi que Philippe Wisler, Secrétaire général de l’École Centrale de Lyon, pour ses précieux conseils.

Pour toute question, remarque ou commentaire qui permettront d’améliorer les prochaines éditions de ce guide, vous pouvez contacter: **[juridique@cpu.fr](mailto:juridique@cpu.fr)**



# Sommaire général

## PARTIE I

### COMPÉTENCES PRINCIPALES D'UN PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ

Chapitre Préliminaire - Le statut du Président d'université .....	6
Chapitre I Organisation et gestion institutionnelles .....	14
Chapitre II La représentation .....	26
Chapitre III La police au sein de l'université .....	32
Chapitre IV Université et service public .....	45
Chapitre V Les personnels de l'université .....	56

## PARTIE II

### RESPONSABILITÉS DU PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ

Chapitre I La tutelle sur l'université .....	68
Chapitre II Le Président et la réparation des dommages par l'université .....	76
Chapitre III Les responsabilités civile, pénale et financière du Président .....	93

## ANNEXES

I Principes généraux d'exercice des compétences .....	116
II Règles contentieuses et recours pour excès de pouvoir .....	121
III Le recours de plein contentieux .....	125
IV Les référés administratifs .....	126
V L'exécution des décisions de justice .....	130
VI Les règles applicables à la transaction .....	131
 Glossaire .....	135
Bibliographie .....	138
Table des matières .....	140

***« Dans l'État de droit, les mots ne doivent pas seulement être justes, ils doivent être compris. »***

Commissaire du gouvernement Hubert LEGAL,  
conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 10 avril 1992. *M. et M<sup>me</sup> V.*

## Introduction

L'université se réforme. La loi LRU du 10 août 2007 lui a donné de nouvelles libertés de gestion et d'organisation, mais aussi de nouveaux devoirs.

La liberté des universités reste encadrée par la loi et les règlements, ainsi que par la jurisprudence administrative. La dévolution de la gestion du personnel et du patrimoine immobilier entraîne des contraintes juridiques. La réforme de la gouvernance de l'université a accru les responsabilités de leurs Présidents.

L'augmentation actuelle du contentieux se poursuivra sûrement dans les prochaines années.

L'université et son Président seront de plus en plus responsables de la gestion des personnels et des étudiants, de l'immobilier, et de la sécurité sous toutes ses formes.

L'université, comme bien d'autres domaines, n'échappe pas à la prolifération réglementaire, que ce soit en droit du travail, des contrats, des biens, ou de l'immatériel.

L'université vit les changements de la société : parité, transparence, lutte contre les conflits d'intérêts, souffrance au travail...

La Conférence des présidents d'université (CPU), sensible à ces évolutions, a souhaité rappeler et expliquer aux Présidents d'université les règles juridiques qui les concernent. Ce guide, élaboré à leur intention, les aidera à prévenir et gérer les litiges. Il présente concrètement les compétences et les responsabilités d'un « Président d'université post-LRU ».

Destiné à l'ensemble de la communauté universitaire, juriste ou non, il rend accessibles et compréhensibles les grands principes du droit des universités : règles de forme, procédure de délégation, consultations obligatoires, droit des personnels, principes de la responsabilité, engagement de la responsabilité personnelle, etc.

L'action du Président sera d'autant plus efficace et légitime qu'il appliquera de façon juste et sereine les règles de droit en cherchant à éviter les conflits. Les juristes le savent bien : « une bonne transaction vaut souvent mieux qu'un long procès ». Ce guide permettra de répondre aux interrogations, de prévenir les contentieux, d'aider à désamorcer les situations difficiles.

Dans un monde en perpétuelle évolution et face aux mutations du droit, l'université et son Président ont besoin de sécurité juridique pour accomplir leur mission. Nous espérons y avoir contribué.

Louis VOGEL

Président de la Conférence des présidents d'université

Décembre 2011



# 1

# Compétences du Président d'université

L'organisation institutionnelle des universités a été profondément réformée avec la loi du 10 août 2007 *sur les libertés et les responsabilités des universités* (LRU).

Un nouveau mode de désignation du Président a ainsi été mis en place et les règles relatives à son mandat ont été révisées (Chapitre Préliminaire).

La loi LRU confère également de nouvelles compétences aux universités – gestion du patrimoine immobilier, recrutement des personnels, gestion des ressources humaines... L'exercice de ces compétences est le plus souvent partagé entre les différents conseils et le Président selon des modalités variables (Chap. I - Organisation et gestion institutionnelle). La présidence des trois conseils, exclusivement réservée au Président de l'établissement, est primordiale. Elle lui permet de peser dans leurs délibérations et lui donne un rôle d'impulsion et de coordination. La loi LRU place ainsi le Président en position de chef d'orchestre de la polysynodie universitaire. Toujours arbitre, il est dorénavant placé au cœur de l'action de son université. Son rôle en pratique dépasse donc largement le seul cadre des pouvoirs qui lui sont conférés en propre par la loi.

Certaines compétences sont néanmoins reconnues au seul Président d'université agissant alors en tant qu'autorité administrative. Il est ainsi investi de responsabilités particulières dans certains domaines (Chap. II - Représentation; Chap. III - Police). Il peut être amené à jouer un rôle essentiel dans d'autres (Chap. IV - Université et service public; Chap. V - Les personnels de l'université).

La loi attribue ainsi au Président d'université plusieurs fonctions aux modalités d'exercice différentes. Celui-ci peut être amené à agir en tant que membre des Conseils ou en tant qu'autorité administrative avec des pouvoirs propres. Si ces différentes compétences se combinent en pratique pour construire l'action du Président, des régimes juridiques distincts s'appliquent à chacune sous le contrôle du juge.

# CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

# LE STATUT DU PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ

<b>SECTION I</b>	<b>ÉLECTION DU PRÉSIDENT</b>	<b>7</b>
1	Règles applicables	7
2	Le contentieux électoral	7
2.1	Contestation de l'élection du Président par le Conseil d'administration	8
	• Irrecevabilités	
	• Défense au fond	
	- <i>Quant à la personne</i>	
	- <i>Quant à l'opération électorale</i>	
2.2	Est-il possible de contester l'élection du Président en contestant les élections au CA?	10
<b>SECTION II</b>	<b>SPÉCIFICITÉS STATUTAIRES DU PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ</b>	<b>11</b>
1	Décharge du service d'enseignement	11
2	Congé pour recherches ou conversions thématiques	11
3	Bonifications	11
3.1	Pour les Maîtres de conférences	11
3.2	Pour les Professeurs	12
<b>SECTION III</b>	<b>FIN DU MANDAT</b>	<b>12</b>
1	Limite d'âge	12
2	Responsabilité démocratique	13



# CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

# LE STATUT DU PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ

Avec la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (dite loi LRU), le statut du Président d'université s'est trouvé réformé. Son mode de désignation et son mandat ont été modifiés. Ce nouveau statut juridique pourrait donner lieu à un contentieux non négligeable aux limites encore incertaines. Sont ainsi concernées les modalités de son élection, les spécificités statutaires qui découlent de sa fonction et la fin de son mandat.

## SECTION I - ÉLECTION DU PRÉSIDENT

L'élection du Président d'université est encadrée par le droit et fait l'objet d'un contentieux particulier.

### 1 Règles applicables

Depuis l'entrée en vigueur de la loi LRU, le nouvel article L. 712-2 C. éduc. dispose que « *le président de l'université est élu à la majorité absolue des membres élus 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. Son mandat, d'une durée de quatre ans, expire à l'échéance du mandat des représentants élus des personnels du conseil d'administration. Il est renouvelable une fois.* »

Les statuts de l'université peuvent en outre préciser les règles applicables à la désignation du Président dans le respect et les limites de la loi

### 2 Le contentieux électoral

Le contentieux afférent à l'élection du Président d'université est doublement spécifique. Cela tient d'abord à l'office du juge administratif qui statue comme juge électoral avec des pouvoirs étendus, mais aussi aux règles particulières de désignation du Président.

L'article R. 312-9 CJA (Code de justice administrative) donne compétence au tribunal administratif pour les élections universitaires. L'appel peut être intenté devant la Cour administrative d'appel du ressort du TA avec ministère d'avocat. La cassation est ouverte devant le Conseil d'État<sup>1</sup>. Devant le juge de cassation – juge de la norme – tout moyen contestant l'appréciation par les juges d'appel de l'incidence d'une irrégularité sur le résultat de l'élection est irrecevable<sup>2</sup>.

1 • CE, 9 juill. 1997, *Mme Turquet et a.*

2 • CE, 19 déc. 1999, *Romanille*.

Il faut distinguer selon les élections contestées :

## **2.1 Contestation de l'élection du Président par le Conseil d'administration**

La loi LRU a largement refondu les modalités de l'élection du Président de l'université. En l'absence de jurisprudence sur ces points<sup>3</sup>, les diverses possibilités ouvertes par la réforme seront donc seulement envisagées

### **2.1.1 Irrecevabilités**

Au niveau de la recevabilité du recours intenté devant le juge administratif<sup>4</sup>, la règle imposant une décision préalable est susceptible d'évoluer. Le droit antérieur rendait nécessaire une décision préalable au recours. Le juge ne pouvait être saisi que « *contre une décision prise soit d'office soit sur réclamation préalable par le ministre de l'éducation nationale* » (CAA Paris, 26 déc. 1989, *M<sup>me</sup> Lorente-Agopian et a.*).

Une évolution jurisprudentielle pourrait être envisagée. En effet, la loi LRU prévoit l'élection du Président par le Conseil d'administration restreint. Puisque ce dernier prend des « *délibérations* » ayant le « *caractère de décisions* », il devient ainsi possible de soutenir que la désignation du Président par ce seul organe s'analyse comme une décision<sup>5</sup> – ceci au regard du procédé antérieur qui réunissait indistinctement les membres de trois organes différents. Une telle interprétation aurait alors pour conséquence de rendre caduque la nécessité d'une décision préalable (et donc toute réclamation au ministre ou au recteur<sup>6</sup>).

En l'absence de disposition spéciale, le délai de recours est celui de droit commun (deux mois). Ce délai franc court à partir de la publication des résultats de l'élection.

En sus du recteur (cf. II - Chap. I), seuls les électeurs ou candidats potentiels ont intérêt à agir. La requête présentée par un non-candidat, par un membre extérieur au CA, ou par un suppléant non présent qui n'aurait pu participer au vote, est irrecevable sans régularisation possible (par analogie CE, 29 juillet 2002, *Université de Toulon et du Var c/M<sup>me</sup> X* ).

### **2.1.2 Défense au fond**

Le contentieux de l'élection du Président peut se lier sur différentes irrégularités. Le droit spécial a déjà été présenté avec l'article L. 712-2 C. éduc. La jurisprudence complète cependant ces dispositions pour les griefs tenant à la personne élue, comme au déroulement des opérations électorales.

#### ***a - Quant à la personne***

- Éligibilité spécifique : la loi LRU a élargi les personnes éligibles aux chercheurs et aux non-nationaux. L'article L. 712-1 C. éduc. précise désormais que seuls « *les enseignants-chercheurs, chercheurs, professeurs ou maîtres de conférences, associés ou invités, ou tous autres personnels assimilés* », quelle que soit leur nationalité, sont éligibles comme Président d'université.

---

3 • Le risque de contestation de l'élection est en effet particulièrement faible.

4 • L'irrecevabilité d'une requête met fin au litige indiquant que le juge ne peut être régulièrement saisi.

5 • Par analogie avec CAA Marseille, 6 mai 1999, *Prieto*, qui considère que la délibération d'un Conseil de faculté portant élection du doyen a le caractère d'une décision et qu'il n'est donc pas nécessaire d'exercer un recours préalable.

6 • Il faut par ailleurs signaler, la possibilité que soit formée directement une réclamation au Président nouvellement élu. Sa décision de rejet explicite comme implicite aurait pour effet de lier le contentieux (empêchant ainsi l'irrecevabilité pour absence de décision préalable).

L'éligibilité s'apprécie en principe au jour du scrutin. Les articles 3 et s. du décret n° 85-59 du 18 janvier 1985 sur les élections donnent par analogie les définitions précises des éligibles (les qualifications utilisées dans ce décret pour la composition des collèges électoraux renvoient aux mêmes termes).

- Incompatibilités spéciales: l'article L. 712-2 C. éduc. dispose que « *ses fonctions sont incompatibles avec celles de directeur d'unité de formation et de recherche, d'école ou d'institut et celles de chef de tout établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.* » L'article 9 du décret du 13 juillet 1992 modifié relatif à la procédure disciplinaire fait également interdiction au Président ou directeur d'établissement de siéger dans une section disciplinaire. D'autres incompatibilités sont par ailleurs prévues comme dans le cas de prise de fonction rectorale. Sur leur principe, les incompatibilités sont d'interprétation stricte et s'apprécient à la date où le juge statue, ce qui permet de régulariser sa situation (en pratique démission du poste objet de l'incompatibilité) avant toute sanction.

Lié par la loi, le juge, saisi d'un grief portant sur l'incompatibilité ou l'inéligibilité du Président élu, prononcera généralement l'annulation de l'élection - ceci au regard du mode de scrutin qui ne porte que sur un seul élu à la majorité absolue.

Par ailleurs, sans que cela soit une incompatibilité au strict sens juridique, certaines fonctions exercées en parallèle peuvent donner prise à un conflit d'intérêt (cf. II - Chap. III).

#### ***b - Quant à l'opération électorale***

Le juge de l'élection a trois pouvoirs qui concernent respectivement le contrôle de la moralité des élections, l'annulation et la réformation (rectification) des résultats du scrutin.

- Convocation: en principe la convocation à une élection est un acte détachable des opérations électorales<sup>7</sup>, ce qui implique qu'elle peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir distinct tout autant que son refus<sup>8</sup> et ce tant que les élections n'ont pas eu lieu. Le vice de convocation (non-respect des délais par exemple) entraîne l'annulation de l'élection prévue. L'absence de convocation du CA pour les élections est susceptible de sanctions.

- Égalité entre candidats: elle implique notamment l'absence d'utilisation à titre exclusif des moyens du service public. Mais par transposition de la jurisprudence en matière d'élections municipales, la « lettre de l'université » faisant un bilan objectif de mandat n'est pas susceptible de constituer une telle rupture d'égalité.

- Déloyauté entre candidats (ex. injures ou diffamation): elle est sanctionnée sur le terrain des élections si de nature à porter atteinte à la sincérité des résultats du scrutin (ces actes sont également susceptibles de poursuites pénales ou civiles).

- Vice substantiel affectant le déroulement du scrutin: ils sont nombreux et concernent notamment une réglementation illégale<sup>9</sup>, la mise à l'écart d'une catégorie d'électeurs<sup>10</sup>, une convocation tardive. L'annulation de l'élection est encourue pour ces griefs.

- Atteinte à la sincérité du scrutin: l'élection ne peut être annulée par le juge que si les atteintes constatées sont susceptibles d'avoir une incidence sur les résultats (faible différence de voix, manœuvres, climat de violence ou d'intimidation, impossibilité de répliquer...). Ce contrôle de la moralité électorale protège le libre choix des électeurs contre les manœuvres, fraudes, pressions ou manipulations.

7 • CE, 28 janv. 1994, *Élections municipales de Saint-Tropez, Spada et a.* par analogie.

8 • CE, 24 juil. 1934, *Briolay*.

9 • CE, 16 déc. 1970, *Élections Université de Limoges: suffrage indirect au lieu du suffrage direct*.

10 • CAA Paris, 25 juill. 1996, *Mme Maury*.

Si un membre du CA est empêché, il peut dorénavant, en cas d'empêchement de son suppléant, donner mandat à un autre membre du CA quel que soit son collège électoral d'appartenance<sup>11</sup>.

## **2.2 Est-il possible de contester l'élection du Président en contestant les élections au CA ?**

Le décret du 18 janvier 1985 modifié prévoit l'instauration d'une Commission de contrôle des opérations électorales. Son article 39 dispose que: « *Tout électeur ainsi que le président de l'établissement et le recteur ont le droit d'invoquer l'irrégularité ou la nullité des opérations électorales devant le tribunal administratif du ressort.* »

*Ce recours n'est recevable que s'il a été précédé d'un recours préalable devant la commission de contrôle des opérations électorales<sup>12</sup>.*

*Le tribunal administratif doit être saisi au plus tard le sixième jour suivant la décision de la commission de contrôle.*

*Le tribunal administratif statue dans un délai maximum de deux mois. »*

Faute de recours préalable devant cette commission, le recours devant le tribunal administratif est irrecevable sans possibilité de régularisation.

En l'absence de recours préalable contre l'élection au CA, il n'est plus possible de contester l'élection du Président. Ce dernier est désigné par une délibération du CA restreint aux membres élus (par analogie avec CE, 29 juill. 2002, *Université de Toulon et du Var c/ M<sup>me</sup> X*. (2<sup>e</sup> espèce): « *les élections du CA de l'université, n'ont pas été contestées et sont devenues définitives; [...] dans ces circonstances, le moyen tiré de l'irrégularité de la composition du conseil d'administration ainsi nouvellement élu ne pourrait être utilement invoqué à l'encontre des délibérations subséquentes du CA* ». Si la commission de contrôle des opérations électorales n'est pas régulièrement saisie d'une contestation de l'élection des membres du CA, le contentieux de la désignation du Président d'université est restreint à l'hypothèse étudiée *supra*<sup>13</sup>.

---

11 • TA Toulouse, 30 déc. 2008, M. B. et M. F. cité in LIJ 136 juin 2009 p. 13.

12 • Article 38 :

« La commission de contrôle des opérations électorales exerce les attributions prévues par les articles 8 et 18 du présent décret.

La commission de contrôle des opérations électorales connaît de toutes les contestations présentées par les électeurs, par le président de l'établissement ou par le recteur, sur la préparation et le déroulement des opérations de vote, ainsi que sur la proclamation des résultats du scrutin.

Elle est saisie au plus tard le cinquième jour suivant la proclamation des résultats.

Elle doit statuer dans un délai de quinze jours.

La commission de contrôle des opérations électorales peut :

Constater l'inéligibilité d'un candidat et substituer au candidat inéligible le candidat suivant de la même liste;

Rectifier le nombre de voix obtenues par les listes ou les candidats;

En cas d'irrégularité de nature à víer le vote, annuler les opérations électorales du collège dans lequel l'irrégularité a été constatée.

L'inobservation des dispositions contenues dans les articles 22 à 35 ci-dessus n'entraîne la nullité des opérations électorales qu'autant qu'il est établi qu'elle a eu pour but ou conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin. »

13 • Contestation de la délibération du CA.

## SECTION II - SPÉCIFICITÉS STATUTAIRES DU PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ

Le Conseil d'État considère que les avantages statutaires (en l'espèce bonification pour l'avancement d'échelon) ne méconnaissent pas « *le principe d'égalité de traitement entre les agents d'un même corps, compte tenu, tant des responsabilités et sujétions administratives liées aux fonctions, que de l'intérêt général qui s'attache à ce que soient encouragées les candidatures à ces fonctions.* » (CE, 17 déc. 2003, *Synd. Autonome du personnel enseignant des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion des universités*).

Ces avantages statutaires sont prévus pour l'essentiel par le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

### 1 Décharge du service d'enseignement

L'article 7 – IV. du décret du 6 juin 1984 dispose que: « *Les enseignants-chercheurs qui exercent les fonctions de président d'université, ou de vice-président de l'un des trois conseils d'une université, ou de directeur d'un établissement public d'enseignement supérieur sont, de plein droit, déchargés du service d'enseignement mentionné au troisième alinéa du présent article sauf s'ils souhaitent conserver tout ou partie de ce service.* » Cette décharge vient cependant interdire toute rémunération pour des enseignements complémentaires (même article IV §.6).

### 2 Congé pour recherches ou conversions thématiques

L'article 19 §.7 du décret du 6 juin 1984 donne droit au Président dont le mandat est échu, et sur sa demande, à un congé pour recherches ou conversions thématiques d'une durée d'un an maximum.

### 3 Bonifications

#### 3.1 Pour les maîtres de conférences

L'article 39 §.2 du décret du 6 juin 1984 institue un mécanisme de bonification d'ancienneté: « *Les maîtres de conférences qui ont exercé un mandat, pendant une durée d'au moins trois ans, de président ou de directeur d'établissement public d'enseignement supérieur bénéficient, sur leur demande, d'une bonification d'ancienneté d'une durée égale à 60 % de la durée effective d'un seul mandat. Cette bonification est prise en compte pour l'avancement d'échelon. Elle ne peut être accordée à un maître de conférences qu'une seule fois.* »

Ils peuvent en outre bénéficier d'un régime dérogatoire aux concours permettant d'accéder au corps des professeurs des universités prévu à l'article 46-1 §1. du même décret: « *Dans la limite d'un nombre d'emplois fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique, des concours sont réservés aux maîtres de conférences et enseignants-chercheurs assimilés ayant achevé depuis moins de cinq ans, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du concours, un mandat de président d'université.* »

En cas de difficulté, il devrait être toujours possible au Président de demander l'arrêté aux ministres concernés, et, en cas de refus explicite ou implicite passé deux mois, d'attaquer ce refus devant le Conseil d'État. S'il annule ce refus, le juge pourra adresser une injonction auxdits ministres.

### **3.2 Pour les professeurs**

Un mécanisme de bonification à l'avancement est également prévu pour les professeurs des universités à l'article 55 §2. du décret du 6 juin 1984: « *Les professeurs des universités qui ont exercé, pendant une durée d'au moins trois ans, un mandat de président ou de directeur d'établissement public d'enseignement supérieur bénéficiant, sur leur demande, d'une bonification d'ancienneté d'une durée égale à 60 % de la durée effective d'un seul mandat. Cette bonification est prise en compte pour l'avancement d'échelon. Elle ne peut être accordée à un professeur des universités qu'une seule fois.* »

Une procédure dérogatoire est également prévue pour l'avancement de la 2<sup>e</sup> classe à la 1<sup>ère</sup> classe des professeurs des universités qui a lieu au choix puisque, selon l'article 56. II. §.4 du décret du 6 juin 1984, les propositions d'avancement ne sont pas établies par le Conseil d'administration mais directement par le CNU.

## **SECTION III - FIN DU MANDAT**

Le Président est élu pour un mandat de 4 ans renouvelable une fois. En cas de cessation définitive de ses fonctions avant le terme de son mandat, il est procédé à une nouvelle élection pour la durée du mandat restant. L'article L. 712-2 C. éduc. dispose que: « *Dans le cas où le président cesse ses fonctions, pour quelque cause que ce soit, un nouveau président est élu pour la durée du mandat de son prédécesseur restant à courir.* » Un tel mandat, inférieur à 4 années pleines, est en principe considéré comme un mandat plein au sens où il empêcherait une troisième élection<sup>14</sup>.

La suppléance temporaire du Président est prévue dans les statuts de l'université.

### **1 Limite d'âge**

L'article 13 de la loi du 10 août 2007 *relative aux libertés et responsabilités des universités* dispose que: « *Les présidents d'université peuvent rester en fonction jusqu'au 31 août suivant la date à laquelle ils ont atteint l'âge de soixante-huit ans.* »

À cette date, il est automatiquement mis fin aux fonctions du Président (par transposition CE, 9 janv. 2006, *M.X et TA* Paris, 16 déc. 1992, *MM. Ménard et Lanavère*).

---

14 • Un tel raisonnement se fondant sur l'élection et non sur la durée du mandat (deux élections maximum à la suite).

## 2 Responsabilité démocratique

L'article L. 712-3. 8° C. éduc. prévoit que le CA « approuve le rapport annuel d'activité, qui comprend un bilan et un projet, présenté par le président. » Prévoyant un mécanisme similaire à celui de la confiance parlementaire, cette disposition est cependant orpheline de toute sanction juridique. En pratique, le refus par le CA d'approuver le rapport annuel d'activité du Président peut mettre en difficulté la poursuite de son mandat. Cependant, aucune obligation juridique n'est attachée à ce refus. En droit, il ne lui est notamment pas imposé de démissionner. Le Président est donc inamovible pour la durée de son mandat, sauf à envisager la mise en œuvre des pouvoirs de la tutelle (cf. II - Chap. I).

# CHAPITRE I

# ORGANISATION ET GESTION

# INSTITUTIONNELLES

<b>SECTION I</b>	<b>NOMINATIONS INSTITUTIONNELLES</b>	<b>14</b>
<b>SECTION II</b>	<b>DIRECTION</b>	<b>16</b>
1	Règles jurisprudentielles de compétence	16
2	Présidence des conseils	16
3	Clause générale de compétences	17
<b>SECTION III</b>	<b>LES OBLIGATIONS DE CONSULTATION ET DE CONVOCATION</b>	<b>18</b>
1	Modalités de convocation	18
2	Les consultations: formes, effets et sanctions	18
2.1	Les différents types de consultation	18
2.2	Règles contentieuses et sanctions	20
3	Les principales obligations de consultation pour le Président	20
<b>SECTION IV</b>	<b>LES DÉLÉGATIONS</b>	<b>21</b>
1	Les délégations données par le Président	21
2	Pouvoir reçu par le Président sur délégation du Conseil d'administration	24



# CHAPITRE I

## ORGANISATION ET GESTION INSTITUTIONNELLES

La loi LRU engage le Président à être un « manager » de son université. Sous son impulsion, les trois organes délibérants traditionnels l'encadrent et le conseillent dans son action. Leurs différentes fonctions sont distinguées par la loi: le Président prend des décisions; le Conseil d'administration rend des délibérations; le Conseil scientifique et le Conseil des études et de la vie universitaire formulent des avis et émettent des vœux (articles L. 712-1 et L. 712-5 C. éduc.). Ainsi, le Président prépare, négocie et met en œuvre le contrat pluriannuel d'établissement; et l'article L. 713-1 C. éduc. indique qu'il « associe [impérativement] les composantes de l'université à sa préparation et à sa mise en œuvre [...].»

Le Président, clef de voûte des institutions universitaires, y a donc un rôle central. Son action est toutefois encadrée par de nombreuses règles juridiques. L'objet de cette section est de présenter ces règles générales applicables au domaine institutionnel. Néanmoins, il convient toujours de se reporter aux dispositions des statuts de l'établissement qui les particularisent et les précisent.

### SECTION I - NOMINATIONS INSTITUTIONNELLES

Le Président de l'université est investi d'un pouvoir de nomination des personnalités extérieures du CA.

L'article L. 712-3. II. C. éduc. dispose que: « *Les personnalités extérieures à l'établissement, membres du conseil d'administration, sont nommées par le président de l'université pour la durée de son mandat. Elles comprennent, par dérogation à l'article L. 719-3, notamment:* »

1 - *Au moins un chef d'entreprise ou cadre dirigeant d'entreprise;*

2 - *Au moins un autre acteur du monde économique et social;*

3 - *Deux ou trois représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, dont un du conseil régional, désignés par les collectivités concernées.*

*La liste des personnalités extérieures est approuvée par les membres élus du conseil d'administration à l'exclusion des représentants des collectivités territoriales qui sont désignés par celles-ci. »*

La nomination prend la forme d'un acte administratif. Elle est donc susceptible de recours pour excès de pouvoir dans les conditions du droit commun.

Cette nomination n'est cependant valable qu'après approbation des élus au CA. Il n'est pas obligatoire que la signature des membres du CA soit apposée sur l'acte de nomination, mais le juge vérifiera toujours que l'accord est bien effectif. En cas de refus d'approbation, l'acte de nomination pris par le Président n'est pas exécutoire. L'absence d'approbation de cette nomination par les membres élus du CA empêche les nommés de prendre leurs fonctions, notamment de siéger valablement audit conseil.

La qualification légale des personnalités extérieures susceptibles d'être nommées doit être respectée. Le juge sanctionnera le non-respect des critères posés dans la loi. Dans ce cadre, un large pouvoir d'appréciation du Président reste préservé.

D'autres pouvoirs de nomination sont prévus par la loi, les règlements ou les statuts. Il convient pour chacun de se reporter aux textes applicables. L'article 2-1 du décret du 18 janvier 1985 (ajouté par le décret n° 2007-635 du 27 avril 2007) prévoit que « *le président de l'université ou le directeur de l'établissement est responsable de l'organisation des élections* » au sein de l'université. Il lui revient de mettre en œuvre les dispositions de ce décret auquel on se reporterait<sup>15</sup>.

L'article L. 712-2 C. éduc. dispose que « *le président est assisté d'un bureau élu sur sa proposition, dont la composition est fixée par les statuts de l'établissement.* » La procédure d'élection sera la même que celle prévue pour l'élection du Président. Les principes généraux de la proposition s'appliquent: seuls peuvent être élus membres du bureau des personnes proposées par le Président au CA. Cette proposition doit en outre respecter les éventuelles dispositions insérées dans les statuts.

Le bureau assistera alors principalement le Président dans sa tâche de direction de l'université.

## SECTION II - DIRECTION

L'article L. 712-2 C. éduc. dispose à titre liminaire que « *le président assure la direction de l'université.* » Suit l'énumération de ses pouvoirs, qui ont été précisés par la jurisprudence.

### 1 Règles jurisprudentielles de compétences

Le Président d'une université est doté du pouvoir hiérarchique de tout chef de service, et ce même sans texte. En l'absence de texte plus précis, la jurisprudence<sup>16</sup> fonde en droit son pouvoir disciplinaire, les mesures réglementaires d'organisation du service qu'il est susceptible de prendre, ses instructions, l'organisation du droit de grève, ainsi que son pouvoir d'annulation ou de substitution des décisions des agents du service.

Par ailleurs, le Président d'université ne saurait légalement exercer les compétences de ses subordonnés. Une marge d'autonomie doit leur être laissée. L'exercice de leurs compétences propres ne peut notamment pas être soumis à une approbation systématique.

### 2 Présidence des Conseils

#### Conseil d'administration

L'article L. 712-2. 1<sup>o</sup> C. éduc. prévoit que le Président « *préside le conseil d'administration, prépare et exécute ses délibérations.* ». Son rôle est également renforcé par l'article L. 712-3 C. éduc. qui dispose qu' « *en cas de partage égal des voix, le président a voix prépondérante.* ».

---

15 • Décret n° 85-59 du 18 janvier 1985 fixant les conditions d'exercice du droit de suffrage, la composition des collèges électoraux et les modalités d'assimilation et d'équivalence de niveau pour la représentation des personnels et des étudiants aux conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les modalités de recours contre les élections.

16 • Jurisprudence constante issue de l'arrêt CE, 7 fév. 1936, *Jamart*.

## Conseil scientifique et CEVU

Selon l'article L. 712-2 du C. éduc. le Président « *préside également le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire*; » dans cet exercice « *il reçoit leurs avis et leurs vœux*; » l'article L.712-5 C. éduc. précise pour le seul Conseil scientifique que « *en cas de partage égal des voix, le président a voix prépondérante*. »

Il est impossible de déroger à ces règles minimales, mais les statuts de l'université peuvent y ajouter ou préciser les modalités de ces présidences. Les compétences de ces conseils ne doivent pas être ignorées ou amenuisées. Les délibérations, les avis ou vœux de ceux-ci sont irréguliers si le Président ou son délégué, suppléant ou intérimaire, refuse de présider. L'en-trave faite au bon fonctionnement des conseils est susceptible de recours contentieux, comme, par exemple, un refus de les réunir ou un refus de leur donner les moyens de se prononcer en connaissance de cause (communication des documents sur lesquels le conseil délibère). Les membres des Conseils peuvent obtenir du juge administratif qu'il prononce une injonction ordonnant au Président de permettre leur bon fonctionnement (cf. II - Chap.I - Sec. III et Annexe REP). L'autorité de tutelle pourrait également intervenir afin de suppléer la carence du Président (cf. II - Chap.I). Les délibérations, les avis ou les vœux de ces instances doivent être pris en compte selon les règles applicables à chaque exercice des compétences.

Le Président d'université non élu du Conseil d'administration en devient membre de droit. Il peut donc participer et voter dans le cadre des CA restreints. Cependant, si le Président appartient au corps des maîtres de conférence, il ne peut participer aux CA restreints se prononçant sur le recrutement ou l'avancement des professeurs d'université (principe d'indépendance des professeurs des universités, cf. a contrario CE, 9 juin 2010, *M. Combacau et a.* et CE, 9 juin 2010, *Collectif pour la défense de l'université, M. Beaud et a.*).

## 3 Clause générale de compétences

L'article L. 712-2. 8° C. éduc. prévoit que le Président « *exerce, au nom de l'université, les compétences de gestion et d'administration qui ne sont pas attribuées à une autre autorité par la loi ou le règlement* ».

Les dispositions légales vont alors au-delà de la jurisprudence Jamart et donnent, à titre sub-sidiaire, compétence générale au Président. Ces pouvoirs s'exercent cependant dans les limites de la spécialité des EPSCP (cf. II - Chap.IV) comme des compétences expressément attribuées aux autres organes de l'université.

## SECTION III - LES OBLIGATIONS DE CONSULTATION ET DE CONVOCATION

Dans l'exercice de ses compétences, le Président est tenu de recueillir avis, propositions ou accords d'organes délibérants. À l'inverse, il peut être lui aussi tenu d'émettre un avis, une proposition ou un accord. L'exercice de ces compétences que l'on peut dire partagées est soumis à des règles générales dont l'irrespect peut entraîner la nullité de l'acte.

Le Président a compétence pour convoquer les organes délibérants de l'université. Il doit alors respecter des modalités de fond des consultations.

## 1 Modalités de convocation

Toute consultation est irrégulière si les règles de convocation, de composition et de quorum de l'organisme consultatif ne sont pas respectées.

Le Président, lorsqu'il lui revient l'initiative de ces convocations, trouvera la plupart de ces règles dans les statuts de l'université et dans le Code de l'éducation.

L'acte portant convocation est susceptible de recours pour excès de pouvoir.

La convocation ne doit pas être trop tardive, mais au contraire laisser un délai raisonnable avant la tenue de la séance. L'information préalable doit être suffisante. Le juge administratif est particulièrement clair sur ce point: « *Alors même qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe les modalités des délibérations des conseils d'administration des universités, lesdits conseils ne peuvent valablement délibérer que si leurs membres reçoivent en temps utile l'ordre du jour de la réunion accompagné le cas échéant des documents nécessaires aux délibérations.* » Le juge relève alors que « *le conseil d'administration de l'université a approuvé au cours de sa réunion du 24 mai 1996 le calendrier universitaire pour l'année 1996-1997 alors que la convocation adressée aux membres du conseil ne faisait pas mention de cette question à l'ordre du jour et que le projet du calendrier n'a été distribué qu'au cours de la réunion du 24 mai 1996.* ». La délibération en cause sera annulée aux motifs que « *dans ces conditions, les membres du conseil d'administration n'ont pu disposer des éléments d'information et du temps de réflexion nécessaires pour délibérer en toute connaissance de cause sur cette question; et la délibération fixant le calendrier universitaire, par les implications qu'elle génère en matière d'organisation des cours et des examens ne saurait être traitée au titre des « questions diverses »* »<sup>17</sup>. Un ordre du jour est requis suffisamment à l'avance. Ses modalités d'édition dépendent des précisions statutaires et des différents organes consultés. En l'absence de texte, le Président des conseils est compétent pour le fixer.

Le cas de l'absence de convocation est le plus susceptible de contentieux. En général, le Président est tenu de convoquer les conseils selon les règles fixées dans les statuts. S'il ne convoque pas un conseil, une demande peut lui être formulée en ce sens par un membre de l'instance en cause. Un refus opposé à cette demande de convocation – qu'il soit explicite ou implicite – est susceptible de REP. En cas de méconnaissance de ses obligations, et s'il en est fait la demande au juge, une injonction de procéder à la convocation de l'organe en question peut alors être prononcée à l'encontre du Président (cf. Annexes).

## 2 Les consultations: formes, effets et sanctions

Le processus de démocratisation de l'université est assuré par des mécanismes juridiques spéciaux qui viennent garantir l'effectivité des consultations diverses. Ainsi, les nécessités de consultations auxquelles est soumis l'exercice de certaines compétences du Président s'insèrent d'abord dans une réglementation générale des procédures de consultation.

### 2.1 Les différents types de consultations

#### 2.1.1 Les consultations facultatives

Les avis ou propositions demandés par le Président, désirant être éclairé avant de prendre sa décision, sont licites à partir du moment où aucun texte ne s'y oppose et que sa compétence est préservée. Des commissions ad hoc peuvent même être instituées à cette fin, à condition

---

<sup>17</sup> • CAA Paris, 15 mars 2001, *Université Paris-Sorbonne c/ M<sup>me</sup> Stephan*.

qu'elles n'aient pas de pouvoir de décision. Toutefois, si l'autorité elle-même compétente pour décider institue par un acte réglementaire une procédure de consultation, elle est désormais obligée de se conformer à cette procédure (son irrespect est susceptible de constituer une illégalité si cela a eu un impact sur le contenu de la mesure). Pour s'y soustraire, un nouvel acte réglementaire abrogeant cette procédure doit être pris.

**Attention:** l'avis recueilli au cours de cette procédure facultative de consultation ne doit pas lier le Président, celui-ci reste libre de la décision finale. Il peut reprendre l'avis, mais ne doit pas s'estimer obligé par son contenu. Exemple: le Président peut exonérer certains étudiants du paiement des droits d'inscription, il est libre de s'entourer s'il le souhaite d'un groupe de personnes librement désignées par lui pour l'aider dans la prise de ces décisions. Il faudra alors qu'il consulte toujours ce même groupe avant toute décision d'exonération de droits universitaires. En revanche, il ne peut pas justifier sa décision par le simple fait que le groupe qu'il a constitué a prononcé un avis défavorable. Il devra au minimum reprendre cet avis dans la motivation de son refus. Dans tous les cas, il n'est jamais tenu de prendre la décision indiquée dans l'avis rendu par ce groupe.

### 2.1.2 Les consultations obligatoires ou avis simple

Le Président peut être tenu par la loi ou le règlement de solliciter l'avis d'une instance déterminée (CS, CEVU, CHSCT,...). S'il s'agit d'un avis simple, il n'est cependant pas obligé de le suivre. Au contraire, il serait irrégulier pour le Président de se dire lié par l'avis simplement obligatoire. Il est cependant possible de s'approprier les motifs et le sens de cet avis pour justifier la décision. Un choix s'offre donc au Président: il peut soit édicter le texte tel qu'il a été proposé pour avis, soit édicter le texte tel qu'il ressort des modifications de l'avis, soit ne pas prendre de décision. Si l'avis est défavorable, il peut toujours édicter le texte tel qu'il l'avait proposé pour avis. En cas de modification du projet de décision ou en cas de changement de circonstances de fait ou de droit, l'organe consultatif doit être en mesure de se prononcer sur ce nouveau projet ou ces nouvelles circonstances, et donc être sollicité à nouveau. Ces avis simples sont de principe et concernent la majorité des compétences consultatives des conseils de l'université. En effet, pour qu'un avis soit conforme, les textes instituant la procédure de consultation doivent obliger le destinataire de l'avis à le suivre.

### 2.1.3 Les avis conformes

La décision doit impérativement suivre l'avis conforme. L'avis est donc obligatoire, mais en sus son contenu lie totalement l'autorité décisionnaire. Si l'avis est défavorable, celle-ci ne peut donc plus prendre de décision. Le non-respect de l'avis conforme entache la décision d'incompétence (moyen d'ordre public).

### 2.1.4 Les propositions

En cas de texte subordonnant une décision à la proposition d'une autre autorité administrative, la décision est liée par la proposition préalable. Une proposition est obligatoire pour pouvoir prendre la décision et toute décision devra respecter la proposition. L'auteur de la mesure soumise à proposition peut toujours s'abstenir de prendre la décision au regard de la proposition obtenue, et même solliciter une nouvelle proposition. La proposition seule ne fait pas grief, elle ne saurait donc être directement l'objet d'un recours contentieux. Seul un REP contre la décision elle-même peut permettre de contester par voie d'exception la proposition. Par ailleurs, le refus de formuler une proposition est susceptible d'un REP pouvant être assorti d'une injonction.

## **2.2 Règles contentieuses et sanctions**

Contrairement à l'incompétence (moyen d'ordre public) qui est réservée pour les seules consultations conformes, le vice de forme ou de procédure doit être soulevé à l'instance.

Sous réserve de la préservation des droits des administrés, le juge reste assez souple dans l'examen des irrégularités de procédure. Généralement, seul le non-respect des formalités substantielles est susceptible d'entraîner l'annulation.

Ce partage entre formalités substantielles et non substantielles, malgré ses sérieuses conséquences, est difficile à opérer. Les formalités substantielles peuvent s'analyser en une exigence de protection des administrés comme de l'administration.

Exemples de formalités non substantielles: délais indicatifs, erreur ou omission dans les mentions des avis, textes, délégations (à condition que dans les faits les formalités aient été accomplies). Même une formalité considérée comme substantielle par ailleurs peut être couverte si elle ne préjudicie pas à l'administré.

Exemples de formalités substantielles: celles généralement prévues par un texte précis (consultation ou information préalable des destinataires de la mesure, avis ou consultation y compris simples, les délais prescrits à peine de nullité...).

Il peut ainsi être conseillé au Président de suivre les règles de procédure (consultations dans les délais notamment) mais aussi de forme (motivation de l'acte, publication, Cf. Annexe A).

## **3 Les principales obligations de consultation pour le Président**

Pour une approche plus précise, il sera fait utilement renvoi aux statuts de l'université comme aux développements consacrés à chaque compétence.

**Le Conseil d'administration**, qui « détermine la politique de l'établissement », est l'organe principal que doit consulter le Président. L'article L. 712-3. IV. C. éduc. requiert notamment son « vote » sur le budget ainsi que son « approbation » pour les comptes, pour agir en justice au nom et pour le compte de l'université; pour le contrat d'établissement; pour les accords, conventions, contrats; et, pour le rapport annuel d'activité.

**Le Conseil scientifique** doit notamment être consulté « sur les orientations des politiques de recherche, de documentation scientifique et technique, ainsi que sur la répartition des crédits de recherche », ainsi que « sur les programmes de formation initiale et continue, sur la qualification à donner aux emplois d'enseignants-chercheurs et de chercheurs vacants ou demandés, sur les programmes et contrats de recherche proposés par les diverses composantes de l'université, sur les demandes d'habilitation à délivrer des diplômes nationaux, sur les projets de création ou de modification des diplômes d'établissement et sur le contrat d'établissement. » Le même article L. 712-5 C. éduc. prévoit une compétence d'avis: « Dans le respect des dispositions statutaires applicables aux enseignants-chercheurs, le conseil scientifique en formation restreinte aux enseignants-chercheurs donne un avis sur les mutations des enseignants-chercheurs, sur l'intégration des fonctionnaires des autres corps dans le corps des enseignants-chercheurs, sur la titularisation des maîtres de conférences stagiaires et sur le recrutement ou le renouvellement des attachés temporaires d'enseignement et de recherche. »

**Le Conseil des études et de la vie universitaire** est consulté, selon les dispositions de l'article L. 712-6 C. éduc. sur « les orientations des enseignements de formation initiale et continue, sur les demandes d'habilitation et les projets de nouvelles filières et sur l'évaluation des enseignements.

*Le conseil est en outre consulté sur les mesures de nature à permettre la mise en œuvre de l'orientation des étudiants et de la validation des acquis, à faciliter leur entrée dans la vie active et à favoriser les activités culturelles, sportives, sociales ou associatives offertes aux étudiants et sur les mesures de nature à améliorer les conditions de vie et de travail, notamment sur les mesures relatives aux activités de soutien, aux œuvres universitaires et scolaires, aux services médicaux et sociaux, aux bibliothèques et aux centres de documentation. Il est également consulté sur les mesures d'aménagement de nature à favoriser l'accueil des étudiants handicapés. »*

Le conseil administrant **les instituts et les écoles**, composantes de l'université, selon les dispositions de l'article L. 713-9 C. éduc., « donne son avis sur les contrats dont l'exécution le concerne et soumet au conseil d'administration de l'université la répartition des emplois. Il est consulté sur les recrutements. » Au sein de l'institut ou de l'école, « aucune affectation ne peut être prononcée si le directeur de l'institut ou de l'école émet un avis défavorable motivé. »

**Le comité technique** est consulté « sur la politique de gestion des ressources humaines<sup>18</sup> de l'établissement » selon l'article L. 951-1-1 C. éduc. La gestion des ressources humaines d'un établissement prévoit de nombreuses consultations abordées dans les développements spécifiquement consacrés à celle-ci (cf. I - Chap.V et II - Chap.III).

## SECTION IV - LES DÉLÉGATIONS

Les mécanismes de délégation permettent au Président ou au CA de charger un autre agent de l'université d'agir en son nom. Il se distingue de l'intérim et de la suppléance prévue dans les textes (et notamment les statuts) de l'établissement.

Les possibilités de délégations sont organisées par la loi ou le règlement. L'illégalité d'une délégation peut être soulevée d'office par le juge. Elle constitue en effet un vice propre de l'acte pris par le délégataire. Afin d'éviter l'annulation des actes pris au nom du Président par la personne qu'il a délégué à cet office, il convient de respecter strictement les conditions de légalité d'une délégation<sup>19</sup>. Or une première condition commune à toute délégation impose que celle-ci soit prévue et autorisée par un texte juridique (loi ou règlement). Ce texte s'interprète strictement quant au délégataire, à la matière déléguée, à la période de délégation, et toute autre condition légale qu'il fixe. Le Code de l'éducation permet alors au Président de déléguer son pouvoir et sa signature. La loi prévoit également que le Président peut recevoir délégation de pouvoir du CA.

### 1 Les délégations données par le Président

Le Président peut assez largement déléguer sa signature. Il restera cependant responsable des actes que le délégataire prendra. En revanche, les possibilités de délégation de pouvoir, laquelle seule opère transfert de responsabilité, sont particulièrement restreintes.

#### 1.1 Délégation de signature

La délégation de signature n'opère pas de transfert de compétence. Le Président délégant peut donc intervenir et contrôler les actes pris en son nom par le délégataire. Le Président reste

18 • Elle comprend indistinctement les personnels administratifs et les enseignants-chercheurs.

19 • Pour des exemples de délégations illégales entraînant la nullité des actes pris en vertu de cette délégation, cf. CAA Douai, 13 nov. 2007, *Mme Betremieux et CAA Paris, 2 mars 2009, Consortium européen de publicité professionnelle et a.*

l'autorité responsable des décisions qui sont ainsi prises en son nom. Cela implique que les sub-délégations de signature ne sont pas valables (la personne qui reçoit délégation de signature du Président ne peut pas la déléguer à son tour). Cette délégation de signature a un caractère personnel. Dans l'acte opérant la délégation, le déléataire est ainsi obligatoirement désigné par son nom. Il est aussi mis automatiquement fin à la délégation lors de son changement de fonction.

La loi n'encadre pas particulièrement les types d'actes dont la signature peut être déléguée par le Président. Il reste donc libre du choix de ceux-ci à condition de respecter les éventuelles dispositions relatives aux compétences qu'il délègue et les statuts de l'université. Cependant, la délégation ne peut être que partielle. Elle ne peut pas concerner l'ensemble ou même l'essentiel des compétences du Président ni celles qui lui sont réservées personnellement par la loi, le règlement ou les statuts.

En revanche, le Président est encadré dans ses choix du déléataire. L'article L. 712-2 C. éduc. dispose en effet que: « *le président peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, aux membres élus du bureau âgés de plus de dix-huit ans, au secrétaire général, directeur général des services et aux agents de catégorie A placés sous son autorité ainsi que, pour les affaires intéressant les composantes énumérées à l'article L. 713-1, les services communs prévus à l'article L. 714-1 et les unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, à leurs responsables respectifs.* » Les personnes non mentionnées dans l'article précité ne peuvent donc pas recevoir délégation de signature du Président<sup>20</sup>.

Le Président doit impérativement prendre l'arrêté de délégation préalablement à toute décision du déléataire. Comme tout acte administratif, l'acte de délégation ne saurait avoir une portée rétroactive. L'acte de délégation doit en outre être précis. Les dispositions juridiques relatives aux compétences déléguées seront ainsi visées. Ces compétences déléguées doivent être distinctement et explicitement indiquées. Par exemple, une délégation au responsable d'une UFR pour conclure des contrats de fourniture indiquera l'objet des contrats [les fournitures] et un montant maximum [x euro par contrat et y euro pour la globalité de ceux-ci].

Enfin, il est particulièrement important de prévoir une publication de l'arrêté de délégation avant toute entrée en vigueur d'un acte pris en vertu de cette délégation. En effet, la délégation n'est opposable aux tiers qu'en vertu de cette publication<sup>21</sup>. Il faut que le procédé retenu soit adapté à son objet et prodigue aux tiers une connaissance complète de l'acte: bulletin officiel de l'université, affichage, intranet ou site Internet (conditions: CE, 11 janv. 2006, CGT ANPE). Les arrêtés de délégation sont également soumis à l'obligation de transmission au recteur, chancelier des universités (cf. II - Chap.I).

En tenant compte de toutes ces conditions, les arrêtés du Président portant délégation de signature en vertu de l'article L. 712-2 C. éduc. peuvent s'inspirer du modèle suivant<sup>22</sup>. Pour des éventuelles délégations de pouvoir, il conviendra de modifier les références à la délégation de signature et de respecter les conditions particulières exposées *infra*.

---

20 • Sauf si un autre texte juridique le prévoit.

21 • L'absence de publication de l'arrêté de délégation entraîne l'inopposabilité des actes qui seraient pris par le déléataire.

22 • Utilisé par l'Université Panthéon-Assas (Paris II), ce modèle est protecteur du délégué.

## Décision portant délégation de signature

Le Président de l'Université X,

Vu l'article L. 712-2 du code de l'éducation,

Vu l'article x [dispositions relatives aux compétences déléguées],

Vu les statuts de l'Université,

Arrête :

Article 1 : Délégation est donnée à Monsieur ou Madame A, [fonction], à charge d'en référer en cas d'apparition d'une difficulté ou d'un problème de principe, à l'effet de signer, à mon nom, les décisions [précisément définies ici].

Article 2 : Cette délégation prend effet à compter du [date] et prendra fin au plus tard au terme du mandat du délégué ou des fonctions du délégué [ou date précise avant un de ces termes]. Il annule et remplace tous les actes et documents ayant le même objet.

Article 3 : Le présent arrêté fera l'objet d'un affichage sur le site internet de l'Université X et dans les locaux de l'Université.

Fait à [localité], le [date]

[Signature et nom,  
prénom du Président de l'université X]

## 1.2 Délégation de pouvoir

La délégation de pouvoir opère un transfert de compétence. Le déléataire devient alors le seul responsable et auteur des actes. Ce qui implique que le Président déléguant ne peut plus intervenir sous peine de voir les actes qu'il prendrait entachés d'incompétence. Cette délégation n'est donc pas personnelle, mais en raison de la fonction du déléataire (elle est souvent permanente, seule son abrogation la faisant disparaître).

Si le Président ne peut plus prendre les actes relatifs aux compétences ainsi déléguées, son éventuel pouvoir hiérarchique sur le déléataire ne disparaît pas. Le Président peut ainsi donner des instructions ou même réformer la décision qu'a prise son déléataire.

La délégation de pouvoir est encore plus strictement encadrée. L'article 3 du décret du 31 juillet 1985 dispose que le Président « *peut déléguer les pouvoirs qui lui sont attribués pour le maintien de l'ordre dans des enceintes et locaux, distincts ou non du siège de l'établissement, soit à un vice-président non étudiant, soit à un directeur d'unité de formation et de recherche, d'école ou d'institut internes, soit au responsable d'un service de l'établissement ou d'un organisme public installé dans ces enceintes et locaux.* »

*L'arrêté de délégation désigne la personne qui exerce les pouvoirs du bénéficiaire de la délégation en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci.*

*Lorsque les statuts de l'établissement n'organisent pas la suppléance de l'autorité responsable, celle-ci est tenue de prendre, dès son entrée en fonction, une décision déléguant les pouvoirs qui lui sont attribués pour le maintien de l'ordre au cas où elle serait absente ou empêchée.*

*Les pouvoirs attribués au président ou au directeur pour le maintien de l'ordre ne peuvent être exercés que par un suppléant ou un déléataire de nationalité française. »*

Il convient de respecter strictement les dispositions précitées ainsi que celles relatives aux délégations de signature qui sont compatibles (publication, précision,...).

## 2 Pouvoirs reçus par le Président sur délégation du Conseil d'administration

Le Président peut recevoir une délégation de pouvoir du Conseil d'administration afin d'exercer personnellement des compétences normalement attribuées à celui-ci.

L'acte de délégation doit impérativement respecter les dispositions de l'article L. 712-3 C. éduc. qui prévoit que le CA: « *peut déléguer certaines de ses attributions au président à l'exception de celles mentionnées aux 1°, 2°, 4° et 8°. Celui-ci rend compte, dans les meilleurs délais, au conseil d'administration des décisions prises en vertu de cette délégation.* »

*Toutefois, le conseil d'administration peut, dans des conditions qu'il détermine, déléguer au président le pouvoir d'adopter les décisions modificatives du budget. »*

Attention : les exceptions interdisant toute délégation de pouvoir du CA au Président concernent l'approbation du contrat pluriannuel, le vote du budget et l'approbation des comptes, l'adoption du règlement intérieur, l'approbation du rapport annuel d'activité présenté par le Président.

Par exemple, le Président peut recevoir délégation pour engager certaines actions en justice préalablement définies (comme l'action visant à la reconnaissance de la créance d'un tiers à l'égard de l'université) sans avoir à recueillir préalablement l'approbation du CA.

Le Président déléataire est responsable des actes pris en vertu de cette délégation de pouvoir selon les règles applicables à l'exercice de ses compétences propres (cf. II - Chap.II et III). Il est

tenu d'une obligation d'information au CA sur ceux-ci. L'inexécution de cette obligation peut donner lieu à contentieux (injonction demandée au juge administratif par les membres du CA, exercice de la tutelle...).

Toutes les conditions présentées dans les développements sur la délégation de signature, et qui sont compatibles avec les dispositions susvisées, devront également être respectées (publication, précision, visas,...).

## CHAPITRE II

# LA REPRÉSENTATION

<b>SECTION I</b>	<b>REPRÉSENTATION DE L'UNIVERSITÉ À L'ÉGARD DES TIERS</b>	<b>27</b>
<b>SECTION II</b>	<b>REPRÉSENTATION EN JUSTICE</b>	<b>28</b>
<b>SECTION III</b>	<b>TRANSACTION</b>	<b>28</b>
<b>SECTION IV</b>	<b>LES DÉLÉGATIONS</b>	<b>30</b>
1	Principe : prohibition de l'arbitrage	30
2	Dérogation : contrats spéciaux	30
3.1	Contrats internationaux	30
3.2	Contrats de partenariat	30
3	Directives pratiques	31
<b>SECTION V</b>	<b>CONCILIATION</b>	<b>31</b>



## CHAPITRE II

# LA PRÉSENTATION

L'université, en tant que personne morale de droit public, ne peut juridiquement agir qu'à travers ses organes institutionnels. Le Président est désigné par la loi comme étant son représentant. C'est lui qui agit au nom et pour le compte de l'université. Afin d'engager juridiquement cette personne morale, une procédure spéciale doit être respectée. Sauf dispositions dérogatoires, le Président concentre les pouvoirs de représentation de l'université tant à l'égard des tiers (Sec.I) qu'en justice (Sec.II). Les modes alternatifs de règlement des litiges – conciliation, transaction et arbitrage – relèvent également de ses compétences. Ils doivent faire l'objet d'une attention toute particulière.

### SECTION I - PRÉSENTATION DE L'UNIVERSITÉ À L'ÉGARD DES TIERS

L'article L. 712-2 (2°) C. éduc. prévoit que le Président « *représente l'université à l'égard des tiers* ». Lui seul est compétent pour « *conclure les accords et les conventions* » au nom et pour le compte de l'université. Sa signature, dans l'exercice de ses compétences, engage donc l'EPSCP à l'égard des tiers. Le cas le plus fréquent est la conclusion d'un contrat. Mais sa signature engage aussi l'université dans la reconnaissance de la responsabilité (exemple: acte unilatéral de dédommagement).

Si l'université ne peut juridiquement agir sans le Président, l'article L. 712-3 (3°) C. éduc. soumet cette représentation à l'approbation du Conseil d'administration en ce qui concerne « *les accords et les conventions signés par le président de l'établissement et, sous réserve des conditions particulières fixées par décret, les emprunts, les prises de participation, les créations de filiales et de fondations prévues à l'article L. 719-12, l'acceptation de dons et legs et les acquisitions et cessions immobilières*

L'absence ou le refus d'approbation retire tout caractère exécutoire à l'acte conclu. La faute du Président est susceptible d'engager sa responsabilité personnelle à l'égard du tiers au préjudice duquel est refusée l'exécution de l'acte (cf. II - Sec III). En effet, seule l'approbation permet d'obtenir juridiquement l'exécution de l'acte conclu. Sauf texte contraire, le CA ne peut juridiquement pas obliger le Président à signer un acte contre sa volonté. La loi lui donne en effet une compétence discrétionnaire pour ce faire.

Le pouvoir de représentation du Président est toutefois limité au domaine d'action de l'université. Le principe général du nécessaire respect de la spécialité d'un établissement public (pour les universités, L. 123-3 et suivants C. Éduc.) trouve ici une importance particulière. En effet, les actes signés par le Président pour le compte de l'université mais en dehors de sa spécialité statutaire sont susceptibles d'engager sa responsabilité personnelle. Il est donc primordial de respecter la spécialité de l'EPSCP (cf. I - Chap. IV - Sec II).

La décision de passer et signer un contrat, ou tout acte mentionné à l'article L. 712-3 (3°), est directement susceptible de recours pour excès de pouvoir<sup>23</sup> et les pouvoirs d'injonction du juge administratif peuvent avoir pour conséquence l'annulation du contrat (cf. I - Chap. IV - Sec II).

23 • CE, 9 nov. 1934, Chambre de commerce de Tamatave

## SECTION II - REPRÉSENTATION EN JUSTICE

L'article L. 712-2 (2<sup>o</sup>) C. éduc. dispose que le Président « *représente l'université en justice* ». Cette compétence ne peut d'ailleurs être exercée qu'exclusivement par le Président de l'université. Il est ainsi impossible au directeur d'une UFR d'ester en justice au nom de l'université (CE, 6 oct. 1976, *Doyen de l'UER « Faculté de droit » de l'Université Jean Moulin – Lyon III*).

L'article L. 712-3 (6<sup>o</sup>) C. éduc. dispose que le Conseil d'administration « *autorise le président à engager toute action en justice* ». Une habilitation préalable conférée par délibération du Conseil d'administration est ainsi nécessaire avant toute action contentieuse. En l'absence d'autorisation en ce sens, le Président n'aura pas qualité à agir au nom de l'université. La requête présentée devant le juge sera donc irrecevable. Le défaut d'habilitation à représenter l'établissement public n'est pas susceptible d'être régularisé en appel (CAA Marseille, 14 mai 2007, *Institut de recherche pour le développement*, cf. LJ 117 sept. 2007 p. 24). Il ressort de ce texte, comme d'une jurisprudence abondante des juges du fond<sup>24</sup>, que l'autorisation du CA n'est cependant nécessaire que pour les introductions d'instance. Le Président n'a donc pas à solliciter du CA l'autorisation de produire des mémoires en défense. Par ailleurs, le Président dispose d'un pouvoir d'appréciation, il décide lui-même des actions à exercer.

Le Président peut toutefois introduire certaines actions en justice sans l'autorisation préalable du CA. Ce sont tous les cas d'urgence: référé, accomplissements d'actes conservatoires ou interruptifs des déchéances... Il peut notamment interjeter appel à titre conservatoire. L'autorisation du CA devra alors intervenir le plus tôt possible après la prise de ces actes.

NB: Régulièrement autorisé à agir en justice, le Président n'a pas à faire approuver l'avocat qu'il désigne pour défendre l'université (CAA Paris, 27 avril 1999, *Université Paris-IX-Dauphine c/ M. Prats*).

L'autorisation d'agir en justice peut faire l'objet d'une délégation de compétence (article L. 712-3. IV C. éduc. a contrario). Le Conseil d'administration peut ainsi consentir au Président une délégation pour agir sans autorisation préalable dans les cas qu'elle prévoit.

## SECTION III - TRANSACTION

La transaction est un mode de prévention et de règlement des différends en plein développement. Le Premier Ministre, dans la circulaire du 6 avril 2011 *relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits*<sup>25</sup>, indique ainsi que: « *la recherche d'une solution amiable pouvant conduire à la conclusion d'une transaction doit être envisagée dans tous les cas où elle permet d'éviter un contentieux inutile et coûteux, tant pour l'administration que pour les personnes intéressées.* »

Les qualités intrinsèques de ce mode de règlement des litiges sont ainsi mises en avant: célérité, efficacité, discrétion... La proximité et l'honorabilité qu'en retire l'administration dans la gestion d'un contentieux certain en sont aussi les grands atouts. Il est ainsi rappelé par le Premier Ministre que doit être envisagé « *le recours à la transaction dans tous les cas où, compte tenu des circonstances de fait et de droit, il apparaît clairement que l'État a engagé sa responsabilité et où*

24 • Ex. récent: TA Besançon, 17 mars 2011, req. n°1000395.

25 • NOR: PRMX1109903C.

*le montant de la créance du demandeur peut être évalué de manière suffisamment certaine. »*

L'université pourra utilement se référer à cette circulaire et s'y reporter (point 2 des Annexes) en ce qui concerne les directives pratiques de recours à la transaction (objectif, examen du dossier, évaluation, comptabilité...).

Les EPSCP sont habilités à transiger par l'article L. 711-1 C. éduc. qui prévoit que les EPSCP « peuvent transiger au sens de l'article 2044 du code civil, dans des conditions définies par décret. ». Son Président est l'organe juridiquement compétent pour ce faire. Des règles générales sont cependant à respecter impérativement (cf. Annexe sur la transaction).

Sur la compétence exclusive du Président d'université pour transiger :

L'article D. 123-9 C. éduc. dispose que : « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et les établissements publics administratifs d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur sont autorisés à transiger, dans les conditions prévues par les articles 2044 à 2058 du code civil, en vue de mettre fin aux litiges les opposant à d'autres personnes physiques ou morales publiques ou privées.

*Les transactions sont conclues par le président ou le directeur et soumises à l'approbation du conseil d'administration de l'établissement ou de l'organe en tenant lieu.*

*Le conseil d'administration, ou l'organe en tenant lieu, peut déléguer au président ou au directeur de l'établissement une partie de ses pouvoirs en matière de transaction pour les litiges de toute nature.*

*Le président ou le directeur rend compte au conseil d'administration, ou à l'organe en tenant lieu, lors de sa plus prochaine séance, des décisions qu'il a prises en vertu de cette délégation de pouvoir. »*

Le Président est seul compétent pour signer un accord mettant fin à un litige. Une habilitation préalable de ce dernier par le CA n'est pas nécessaire. Le mécanisme retenu est au contraire en tout point similaire à celui des contrats. Il peut donc valablement conclure la convention sans en référer au CA. Cependant, le CA doit ultérieurement approuver la transaction conclue pour qu'elle puisse produire les effets de droits attendus. En d'autres termes, le litige ne peut être terminé en l'absence d'approbation de la transaction conclue en ce sens. Une délégation de pouvoir, dans les règles du droit commun (Chap. I), est cependant possible. Le CA peut ainsi par avance approuver les transactions futures passées par le Président dans les conditions et les domaines qu'il définit. Attention : toutes les transactions sans autre précision ne peuvent être incluses dans cette délégation, un champ précis doit être déterminé. Le Président rend compte au CA des actes pris en vertu de cette délégation dans les conditions du droit commun (Chap. I).

Lors de la conclusion d'une transaction et pour les règles de fond, le Président se reportera impérativement aux règles exposées en Annexe.

## SECTION IV - ARBITRAGE

Mode alternatif de règlement des litiges particulièrement apprécié des milieux d'affaires internationaux, l'arbitrage est subordonné pour les EPSCP à de sévères conditions restrictives. Le principe reste toujours celui de l'interdiction, mais des dérogations, d'une importance pratique certaine, sont prévues.

Il n'est traité ici que des enjeux d'une telle procédure. Une expertise juridique est conseillée pour des raisons pratiques tenant à la complexité de la procédure arbitrale comme à ses effets.

## 1 Principe: prohibition de l'arbitrage

Sous réserve de dérogation explicite, le principe est celui de la prohibition de l'arbitrage pour les personnes publiques (article 2060 du Code civil). L'université ne saurait donc valablement être partie à une procédure d'arbitrage. Toute convention ou sentence arbitrale est entachée d'une nullité absolue. Elle est réputée ne pas exister, y compris pour les tiers qui peuvent se prévaloir de cette nullité.

## 2 Dérogation: contrats spéciaux

Seule la loi peut déroger à ce principe de la prohibition de l'arbitrage pour les personnes publiques. S'il est autorisé, la sentence arbitrale aura autorité de la chose jugée. Mais elle n'est dotée de la force exécutoire qu'après *l'executatur* (contrôle) du juge. En cas de difficulté d'exécution de la sentence arbitrale, le recours au juge sera donc obligatoire selon la répartition des compétences exposées ci-après. Le juge administratif vérifiera à cette occasion la licéité du recours à l'arbitrage et annulera la sentence éventuellement rendue en méconnaissance de cette interdiction.

### 2.1 Contrats internationaux

L'article L. 711-1 C. éduc. ouvre cette possibilité aux EPSCP, qui « peuvent recourir à l'arbitrage en cas de litiges nés de l'exécution de contrats passés avec des organismes étrangers. » L'article D. 123-10 C. éduc. dispose que: « Les établissements mentionnés à l'article D. 123-9 [EPSCP] sont autorisés à conclure des conventions d'arbitrage en vue du règlement de litiges nés de l'exécution de contrats passés avec des organismes étrangers dans le cadre de leurs missions.

Ces conventions sont soumises à l'approbation du conseil d'administration de l'établissement ou de l'organe en tenant lieu. »

Les contrats portant « opération économique transfrontalière<sup>26</sup> » permettent de recourir à l'arbitrage.

En principe, le juge judiciaire est compétent pour apposer *l'executatur* sur la sentence arbitrale rendue. Le contrôle du juge judiciaire est très libéral et priviliege tant la liberté contractuelle que celle de l'arbitre. Cependant, l'arrêt TC, 17 mai 2010, *Inserm* impose la compétence du juge administratif pour les litiges concernant la sentence arbitrale rendue sur des contrats (internationaux) de marchés publics, de partenariat, de délégation de service public et d'occupation du domaine public. Le contrôle du juge administratif sera dans ce cas beaucoup plus poussé au regard notamment du respect des règles impératives du droit public (tenant tant à la passation, à la régularité et aux modalités d'exécution du contrat public qu'à la licéité du recours à l'arbitrage). Dans les matières susmentionnées, il est nécessaire de respecter les règles de droit public prévues pour la conclusion et l'exécution de ces contrats.

### 2.2 Contrats de partenariat

L'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ouvre la possibilité de prévoir le recours à l'arbitrage. Il dispose qu'« un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives : 1) Aux modalités de prévention et de règlement des litiges et aux conditions dans lesquelles il peut, le cas échéant, être fait recours à l'arbitrage, avec application de la loi française. »

---

26 • L'expression est de Mattias Guyomar, à propos de l'affaire TC, 17 mai 2010, *Inserm c/ Fondation Letten F. Saugstad*.

Tous les contrats de partenariat sont concernés. L'arbitre devra cependant faire application du droit français. En raison de la liaison de la compétence et du fond, le juge administratif contrôlera la sentence. Son contrôle poussé assure le respect de ces exigences.

### 3 Directives pratiques

Le recours à l'arbitrage doit faire l'objet de toutes les précautions. En pratique, il est surtout utilisé dans les contrats aux conséquences économiques importantes et requis comme un préalable par le futur cocontractant. Le recours à un conseil juridique spécialisé est recommandé, notamment au regard de la puissance économique du futur cocontractant.

En cas de clause ou de compromis d'arbitrage, les termes choisis devront être le plus précis possible sans déséquilibre manifeste en faveur de la partie privée. Un arbitrage trop favorable à la personne privée pourrait ainsi entraîner la responsabilité du Président tant envers l'université (pour préjudice financier) qu'au pénal (délit de favoritisme, etc.)

Il est déconseillé à l'université d'utiliser l'arbitrage à des fins d'optimisation contentieuse (le montage consistant à prévoir une clause – illicite – d'arbitrage et à faire annuler la sentence qui lui serait défavorable devant le juge administratif *a posteriori*), la jurisprudence administrative développe un principe de loyauté contractuelle, qui pourrait potentiellement sanctionner ces pratiques, et rien n'empêche *a fortiori* le cocontractant d'utiliser le même mécanisme.

## SECTION V - CONCILIATION

Tout contrat de droit public comme de droit privé peut comprendre une clause de conciliation. Les parties sont libres pour en définir les modalités.

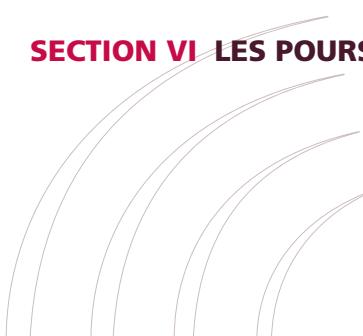
Le non-respect de cette clause entraîne engagement de la responsabilité contractuelle. En outre, une clause de conciliation obligatoire empêche la saisine du juge. L'irrecevabilité peut donc être invoquée à tout moment du procès. Seul l'échec de la conciliation permettra de saisir le juge. La bonne foi des parties lors de la tentative de conciliation sera ainsi contrôlée. Il est donc conseillé de dresser un procès-verbal de non-conciliation.

En cas de succès, l'issue normale de la conciliation est une transaction ou son homologation par jugement ou ordonnance de conciliation.

## CHAPITRE III

# LA POLICE AU SEIN DE L'UNIVERSITÉ

<b>SECTION I</b>	<b>MAINTIEN DE L'ORDRE</b>	<b>33</b>
1	Compétence	33
2	Exercice des pouvoirs de police	34
2.1	Finalité	34
2.2	Actes	34
2.3	Légalité de la mesure de police	34
2.4	Obligation d'intervention en matière de police	35
2.5	Exécution des mesures de police	35
3	Contrôle juridictionnel	35
4	En cas de désordre...	37
<b>SECTION II</b>	<b>SÉCURITÉ</b>	<b>39</b>
1	La prévention des incendies et des paniques	39
2	Le Comité d'hygiène et de sécurité	40
<b>SECTION III</b>	<b>ACCESSIBILITÉ ET ATTRIBUTION DES LOCAUX</b>	<b>40</b>
1	Les règles d'accessibilité	40
2	Mise à disposition de locaux	40
<b>SECTION IV</b>	<b>LIBERTÉ</b>	<b>42</b>
<b>SECTION V</b>	<b>POLICE DES ÉLECTIONS UNIVERSITAIRES</b>	<b>43</b>
<b>SECTION VI</b>	<b>LES POURSUITES DISCIPLINAIRES</b>	<b>43</b>



# CHAPITRE III

## LA POLICE AU SEIN DE L'UNIVERSITÉ

La loi prévoit un régime de police spéciale pour les EPSCP. Cette police est limitée aux seuls bâtiments de l'université. Les pouvoirs de police du Président sont matériellement très larges. Le périmètre territorial des pouvoirs de police du Président est précisé par arrêté du recteur chancelier des universités. Il convient de s'y reporter. Une distribution des responsabilités peut par ailleurs être organisée par ce même texte en cas de partage de locaux entre plusieurs établissements.

Pour l'organisation interne à l'EPSCP, c'est au règlement intérieur ou, à défaut, au Président qu'il revient de déterminer le périmètre dans lequel les directeurs d'UFR, d'école ou d'institut sont désignés comme autorité responsable de l'exécution des mesures de police (prises par le Président).

Le maintien de l'ordre public est la finalité première des pouvoirs de police. Elle se décline au sein de l'université selon plusieurs domaines.

### SECTION I - MAINTIEN DE L'ORDRE

Le maintien de l'ordre à l'intérieur de l'université est une source importante de responsabilité pour le Président. Le décret du 31 juillet 1985 vient préciser ses compétences. Dans leur exercice, certains principes jurisprudentiels doivent être pris en compte.

#### 1 Compétence

L'article L. 712-2 (6°) C. éduc. retient une formulation générale à propos des pouvoirs de police du Président : « *Il est responsable du maintien de l'ordre et peut faire appel à la force publique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ».

Le maintien de l'ordre au sein de l'université est une compétence exclusive et personnelle du Président. Les autres instances de l'université ou même l'autorité de tutelle ne sauraient juridiquement intervenir dans l'exercice de ses pouvoirs de police<sup>27</sup>. Une simple obligation d'information pèse sur le Président à leur égard. Ces mesures d'information, n'ajoutant pas à l'ordonnancement juridique, ne font pas grief. L'exercice des pouvoirs de police peut néanmoins donner lieu à approbation ou consultation des conseils lorsque le Président intervient dans un domaine de leur compétence. Par exemple, seul le CA est compétent pour fixer le règlement intérieur de l'établissement et l'avis du CEVU est requis dans l'attribution des locaux.

Les pouvoirs de police du Président peuvent faire l'objet d'une délégation de pouvoirs particulière. L'article 3 du décret du 31 juillet 1985 l'organise (cf. Chap. I - Sec. IV.2). Compte tenu de cette procédure particulière, la délégation de signature n'est pas possible.

<sup>27</sup> • L'autorité de tutelle peut toutefois se substituer au Président mais seulement en cas de carence dans l'exercice de ses pouvoirs (cf. III.A.).

## 2 Exercice des pouvoirs de police

### 2.1 Finalité

Le pouvoir de police conféré par la loi au Président de l'université n'a qu'une seule et unique finalité, mais celle-ci est définie très largement: le « *maintien de l'ordre* ». Les actes de police du Président doivent tous être finalisés vers la conservation de l'ordre public. Ses composantes sont traditionnellement décomposées sous le quartique « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique », auxquels s'ajoutent la moralité publique et la dignité humaine. L'ordre public universitaire est cependant spécifique. Les particularités de ces établissements d'enseignement et de leurs membres imposent une prise en compte des franchises universitaires. La liberté d'expression, le bon déroulement des cours, l'activité de recherche, peuvent se voir attribuer une place prépondérante dans la matérialité de cet ordre public. Il convient, pour ainsi dire, de préserver un cadre intellectuel et matériel le plus à même de permettre le bon accomplissement des missions qui sont conférées aux EPSCP par la loi.

### 2.2 Actes

Les actes ayant pour finalité la conservation de l'ordre universitaire sont de deux sortes: le règlement intérieur et les arrêtés. Il peut d'abord être conseillé d'insérer les règles permanentes et générales dans le règlement intérieur de l'université. Elles seront ensuite précisées par le Président ou les autorités prévues dans ce règlement. En l'absence de prévisions, pour cause de circonstances particulières, les arrêtés du Président serviront de support aux mesures de police exceptionnelles.

Les règles générales de procédure pour l'édition des actes administratifs s'appliquent en l'absence de précision contraire.

NB: Dans l'édition même de la mesure de police, une procédure contradictoire est requise si le fonctionnaire est à l'origine des faits ayant provoqué la mesure (*a contrario*, lorsque les risques de troubles viennent directement de tiers même s'ils sont causés par le comportement dudit fonctionnaire, une telle procédure contradictoire n'est pas exigée).

### 2.3 Légalité de la mesure de police

La mesure de police doit avoir un caractère préventif. Elle devient illégale dès lors que le trouble à l'ordre public a disparu (CE, 30 sept. 1960, *Jauffret*). Elle peut cependant viser à mettre fin à un désordre ou à réparer un trouble déjà réalisé (cas par exemple d'une mesure d'évacuation suite à un attroupement illicite).

L'usage des pouvoirs de police est interdit pour réprimer un comportement. La mesure de police ne doit pas constituer une sanction. Une procédure disciplinaire spécifique est d'ailleurs prévue à cet effet. Enfin, tout acte susceptible de constituer une infraction prévue au Code pénal est de la compétence de la police judiciaire, y compris la simple éventualité de cet acte.

Le juge vérifie le caractère préventif de la mesure de police à la date à laquelle elle est édictée. Il contrôle aussi le but d'ordre public. Cela se fait d'abord par le contrôle de l'existence de ce but d'ordre public, qui ne se ramène pas au simple intérêt général. D'une manière générale, une mesure de police doit être prise pour prévenir un événement ou réparer les conséquences d'un événement qui auraient pour conséquence de porter atteinte à l'ordre public universitaire.

## 2.4 Obligation d'intervention en matière de police.

Le Président peut être tenu d'une obligation d'intervention pour garantir l'ordre public. Le juge reconnaît ainsi qu'il existe « *une atteinte d'une gravité telle que (l'autorité de police) ne pouvait s'abstenir d'y porter remède sans méconnaître ses obligations en matière de police* » contre l'ordre public (CE, 8 juill. 1992, Ville de Chevreuse).

Dans ces circonstances (graves), le Président est obligé de prendre les mesures qui s'imposent. Un refus d'édicter ces mesures est susceptible de recours pour excès de pouvoir. Le juge apprécie le risque d'atteinte grave à l'ordre public et peut enjoindre au Président d'ordonner les mesures indispensables. Au contraire, en temps normal, l'autorité de police conserve toujours un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité à agir, dans une stricte compatibilité aux lois et règlements.

L'inaction du Président dans l'exercice de ses pouvoirs de police, si elle cause un dommage, engage la responsabilité de l'université (cf. II Chap. II). Le recteur et/ou le ministre peuvent par ailleurs se substituer au Président en cas d'inaction de sa part (cf. II Chap. I).

## 2.5 Exécution des mesures de police

L'exécution des arrêtés réglementaires portant mesures générales de police est d'abord soumise à leur transmission au recteur comme tout acte du Président (cf. tutelle).

Le privilège du préalable bénéficie aux mesures de police. Il n'est donc aucunement besoin de recourir au juge pour que celles-ci s'imposent à leurs destinataires. Le Président est par ailleurs tenu de faire assurer l'exécution d'un acte de police en toute hypothèse, qu'il ait été édicté par ses soins ou par une autre autorité.

L'action en exécution d'office de la mesure de police, alors qu'il n'y a pas d'urgence et qu'il est ainsi porté atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, constitue une voie de fait. Le juge judiciaire est compétent pour prononcer l'inexistence de l'acte et faire réparer le dommage ainsi causé à la personne privée, et le juge administratif peut lui-même être saisi d'un référent-liberté prévu à l'article L. 521-2 CJA (cf. Annexe). Le Président et ses services ne peuvent donc forcer un destinataire d'une mesure de police à l'exécuter qu'en cas d'urgence et dans le respect de ses droits et libertés fondamentales. Une mise en demeure est souvent nécessaire.

## 3 Contrôle juridictionnel

Les actes de police sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir dans les conditions du droit commun.

Pour éviter leur annulation, ils doivent respecter les règles générales de procédure administrative (compétence, consultations, publicité ou notification...).

La mesure de police doit être fondée sur des faits ou une menace de désordre. Cette qualification est contrôlée par le juge en tant que condition de la légalité de la disposition de police.

Si le but poursuivi par le Président lors de l'édition de la mesure de police est étranger à la sauvegarde de l'ordre public universitaire et poursuit un intérêt privé ou un intérêt général sans rapport avec l'ordre public, une telle mesure sera annulée pour détournement de pouvoir.

Les interdictions générales et absolues sont totalement prohibées, sauf circonstances particulièrement nécessaires. Il convient donc de respecter une certaine proportionnalité entre la contrainte et le désordre qu'il vise à prévenir. Ce caractère est ainsi assuré par le contrôle de l'adéquation de la mesure de police au but poursuivi. Les libertés spécialement reconnues à

l'université doivent alors être prises en compte. Une atteinte disproportionnée à celles-ci serait cause d'illégalité pour l'acte édictant la mesure de police. Le caractère nécessaire de l'atteinte à la liberté d'enseignement par une telle mesure est ainsi contrôlé au regard de la menace de désordre à l'origine de la mesure de police. Par exemple, l'interdiction pour un enseignant de pénétrer dans les locaux de l'université n'est pas proportionnée car elle porte une atteinte trop grande à cette liberté (CE, réf., 14 janv. 2005, et CE, 26 oct. 2005, *Gollnisch* : « *il ne ressort de l'ensemble des pièces du dossier ni que soit établie l'existence d'une menace de désordre au sens des dispositions précitées, ni qu'en tout état de cause les autorités universitaires n'aient pas disposé des moyens de maintenir l'ordre dans l'établissement; qu'ainsi les risques de désordre invoqués n'étaient pas tels qu'ils justifient la mesure d'interdiction d'accès aux locaux de l'université infligée à M. X* »). Le caractère approprié de la mesure retenue est également vérifié puisque le juge annulera l'acte de police si des mesures moins contraignantes pouvaient être prises.

### **Exemple jurisprudentiel CE, 26 juill. 1996, Université Lille II**

Dans cette affaire, le Conseil d'État était amené à connaître de la légalité d'une mesure de police prise par le doyen de la faculté de droit de Lille II sur délégation du Président et interdisant à deux étudiantes revêtues du « foulard islamique » de pénétrer dans l'enceinte de la faculté. Le juge rappelle d'abord qu'« aux termes de l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* »; qu'aux termes de l'article 1er de la constitution du 4 octobre 1958 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* »; qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 [toujours en vigueur] : « *le service public de l'enseignement supérieur est laïc et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique; il tend à l'objectivité du savoir; il respecte la diversité des opinions. Il doit garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique.* »; qu'aux termes de l'article 50 de la même loi : « *Les usagers du service public de l'enseignement supérieur sont les bénéficiaires des services d'enseignement, de recherche et de diffusion des connaissances et, notamment, les étudiants inscrits en vue de la préparation d'un diplôme ou d'un concours, les personnes bénéficiant de la formation continue et les auditeurs. Ils disposent de la liberté d'information et d'expression à l'égard des problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels. Ils exercent cette liberté à titre individuel et collectif, dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux activités d'enseignement et de recherche et qui ne troublient pas l'ordre public* ». Ces principes ne sont cependant pas absous puisque « *toutefois, cette liberté ne saurait permettre aux étudiants d'accomplir les actes qui, par leur caractère ostentatoire, constituerait des actes de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement de recherche ou troubleraient le fonctionnement normal du service public* ». Dans ces conditions, le Président peut donc utiliser ses pouvoirs de police afin de conserver l'ordre public universitaire et garantir l'exercice des libertés.

Le juge considère alors que « *s'il incombaît au doyen de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de l'université de Lille II, en vertu de la délégation qu'il avait reçue à cet effet par l'arrêté du président de ladite université en date du 24 mai 1994, de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre dans les locaux de la division juridique de l'université, il devait concilier l'exercice de ce pouvoir avec le respect des principes sus-rappelés* ». Cette conciliation des principes est donc fondamentale. Dans son contrôle, le juge se

penchera attentivement sur chaque circonstance ayant entraîné la décision.

En l'espèce, « *il ressort des pièces du dossier que les arrêtés contestés devant le tribunal administratif de Lille étaient fondés sur la seule circonstance que les autorités de l'université avaient reçu par la voie d'un tract anonyme des menaces tendant à faire interdire le port du "foulard islamique" dans les locaux de l'université* ». Après cet examen des circonstances de l'espèce, le juge considère alors « que la menace invoquée à l'appui des décisions attaquées n'était pas en soi de nature à priver les autorités universitaires de la possibilité d'assurer le maintien de l'ordre dans l'établissement sans interdire l'accès des bâtiments aux jeunes femmes revêtues d'un "foulard islamique". L'interdiction de l'accès des bâtiments aux jeunes femmes revêtues d'un "foulard islamique" est ainsi disproportionnée au regard du risque d'atteinte à l'ordre public universitaire. Le juge annule donc les arrêtés litigieux.

Le principe de laïcité n'est pas absolu. S'il convient de faire respecter l'ordre public universitaire, le Président, ou son délégué, doit faire un usage proportionné de son pouvoir de police en mettant en balance les différents intérêts et libertés en présence. Seule la loi peut permettre une interdiction générale et absolue. Depuis cet arrêt, le voile intégral est prohibé dans tout lieu public<sup>28</sup>. En revanche, cette jurisprudence est toujours d'actualité au sujet du seul foulard islamique<sup>29</sup>.

### Compétence juridictionnelle

Le tribunal administratif est généralement compétent. Les mesures individuelles de restriction d'accès aux locaux ou de suspension des enseignements concernant un professeur d'université relèvent cependant de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État s'il leur est reconnu un caractère disciplinaire (cf. 3<sup>e</sup> de l'article R. 311-1 CJA).

## 4 En cas de désordre...

Le Président d'une université peut être confronté à des événements pouvant provoquer des désordres au sein de l'université ou porter atteinte à la sécurité des biens et des personnes. Dans ce cas, il convient d'abord d'avertir le recteur chancelier. Plusieurs possibilités s'offrent ensuite à lui pour agir contre ces désordres. Il peut interdire l'accès des locaux aux personnels ou usagers. Cette interdiction ne saurait cependant excéder une durée de 30 jours. La suspension des enseignements est également possible pour un maximum de 30 jours. La nécessité et la proportionnalité de telles mesures sont contrôlées le cas échéant par le juge administratif. La loi requiert enfin du Président qu'il informe le recteur chancelier, le CEVU et le CA des mesures prises. Enfin, et de manière subsidiaire, le Président peut intenter une action disciplinaire selon les règles applicables contre les éventuelles personnes à l'origine des troubles (cf. Sec. IV).

La loi prévoit que le Président peut faire appel à la force publique en cas de nécessité. En pratique, une telle décision se prend en liaison directe avec les services de la préfecture du département concerné et le cabinet du recteur. Le juge administratif<sup>30</sup> considère souvent qu'une telle intervention est disproportionnée ou que l'intérêt général dont le préfet a également la charge lui impose par ailleurs de ne pas intervenir. Le Président, ayant tenu informé le recteur chancelier et pris les mesures adéquates contre les troubles, ne serait pas inquiété devant les tribunaux en cas de refus de faire appel à la force publique. Cf. par ex. TA Versailles, réf., 25 mars 2006, M. *Vincent Sanchez et a.* ; TA Nantes, réf., 22 mars 2006, M. *Yann Heslot*; TA Dijon, réf., 22 mars 2006, M. *Damien Thieuleux*.

28 • Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

29 • Cf. par ailleurs, le « *Guide Laïcité* » édité et remis à jour début 2012 par la CPU.

30 • Souvent saisis en référé-conservatoire.

Des étudiants qui invoquent les libertés universitaires ou droits relatifs au service public de l'enseignement supérieur ne pourront pas contester utilement des mesures de fermeture temporaire des bâtiments dans lesquels des risques de troubles ou des troubles sont importants. Il ne faut cependant pas que l'atteinte portée à ces droits ou libertés soit disproportionnée au regard de ces troubles. Une analyse quotidienne au cas par cas assurera cette proportionnalité. Le Président doit cependant exercer la totalité des pouvoirs de police lui étant conférés dans le respect des principes rappelés. Il est ainsi illégal de refuser de prendre une mesure de police qui serait adéquate à rétablir l'ordre et en même temps compatible avec ces principes et libertés (TA Toulouse, réf., 13 avr. 2006, M. *Thibault Wenger et a.*)

Le Président peut demander au juge administratif de faire injonction à des occupants irréguliers des locaux universitaires de quitter les locaux. Par exemple, si « *les accès aux bâtiments universitaires sont condamnés par l'installation de barricades et autres obstacles et que des groupes de personnes assurent tout à la fois le maintien de ces dispositifs mais aussi l'occupation des lieux afin de s'opposer à la tenue des cours* », un tel usage des bâtiments constitue « *une occupation irrégulière, et ce alors même qu'elle s'insérerait dans un mouvement revendicatif* ». Dans cette affaire, le juge constatant « *l'interruption du bon fonctionnement du service public et les troubles à l'ordre public* » prononce une injonction sous astreinte de 50 euros par jours contre tout occupant irrégulier de ces locaux (TA Grenoble, réf., 20 mars 2006, *Univ. Joseph-Fourier, Univ. Mendès-France, Univ. Stendhal*).

## **Soirées étudiantes**

Les pouvoirs de police du Président s'appliquent lors de l'organisation d'événements festifs dans les locaux de l'université. Les cocktails proposés après une remise de prix ou de diplômes peuvent se tenir dans les limites de l'ordre public. Cependant, l'organisation par une association étudiante d'une soirée dans les locaux de l'université est soumise à certaines contraintes. Une appréciation au cas par cas est toujours nécessaire. Si les risques d'atteinte à la sécurité des biens et des personnes ou à la salubrité publique (présence d'alcool notamment) sont trop importants, le Président devra exercer ses pouvoirs de police voire interdire l'événement. L'article L. 712-2 C. éduc. et/ou le règlement intérieur de l'université peuvent dans tous les cas servir de fondement à l'interdiction de toute soirée étudiante dans les locaux de l'université.

S'il autorise l'organisation de ce type d'événements dans les locaux de l'université, il devra s'assurer du respect des règles de sécurité et de maintien de l'ordre, la réglementer et faire contrôler son application (contrôle des consommations alcoolisées, nombre de personnes, etc.)

En cas d'incident, la responsabilité du Président pourrait être engagée pour carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Le Président pourrait, dans des cas très extrêmes, être déclaré pénalement responsable (cf. II Chap.III Sec. III).

Les soirées, événements ou séjours organisés en dehors des locaux universitaires par les associations étudiantes relèvent de leur entière responsabilité. Il faut toutefois que l'université n'ait pas pris part à l'organisation de ces événements ou qu'elle ait pris toutes les mesures préventives nécessaires (par exemple, en cas d'utilisation de la messagerie de l'université par l'association, introduire des messages de prévention et de « non-responsabilité »). Pour limiter les abus et pratiques à risque, le Président peut, en l'état actuel du droit, développer une politique de prévention et d'information à l'égard des étudiants et des associations organisatrices (notamment en leur rappelant leurs responsabilités pénales et financières). Pour des cas extrêmes, il peut se rapprocher des services préfectoraux.

## SECTION II - SÉCURITÉ

La sécurité a été traitée en tant que composante de l'ordre public. Il revient ainsi au Président de mettre en œuvre des mesures pour garantir l'intégrité des personnes et des biens. Des régimes spéciaux sont toutefois prévus dans certains cas particuliers.

L'article L. 712-2 (7°) C. éduc. prévoit que le Président « *est responsable de la sécurité dans l'enceinte de son établissement et assure le suivi des recommandations du comité d'hygiène et de sécurité permettant d'assurer la sécurité des personnels et des usagers accueillis dans les locaux* ».

### 1 La prévention des incendies et des paniques

Les compétences du Président en cette matière sont fixées par l'arrêté du 14 octobre 2002 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements publics d'enseignement supérieur [...]

L'article 2 prévoit que le Président désigne un fonctionnaire ou agent chargé d'appliquer les règles de prévention des incendies et des paniques pendant « *la période de conception et de construction des locaux et jusqu'à la date de leur ouverture [...] lorsque l'opération est réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de l'établissement* ». Le même article prévoit les obligations dudit fonctionnaire.

C'est le Président qui est chargé par l'article 3 de la mise en service des locaux après travaux selon la procédure ainsi définie: « *L'autorisation d'ouverture au public est délivrée par le maire après avis de la commission de sécurité. Au vu de l'arrêté d'ouverture pris par le maire, le président ou le directeur de l'établissement procède à la mise en service des locaux et en informe le recteur.* »

Ces dispositions sont applicables en cas de travaux ou de réouverture de locaux après une fermeture de plus de 10 mois (article 8).

Pendant l'exploitation des locaux, l'article 4 de l'arrêté prévoit que « *l'application des dispositions destinées à garantir la sécurité contre les risques d'incendie et de panique s'effectue sous la responsabilité du président ou du directeur de l'établissement. Ce dernier veille à ce que les locaux, installations techniques et équipements soient maintenus et exploités en conformité avec les dispositions prévues par le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique applicables au type de bâtiment concerné.*

À cet effet, il doit:

- faire procéder aux vérifications techniques prévues par ledit règlement de sécurité;
  - demander au maire de faire visiter les locaux par la commission de sécurité compétente selon la périodicité prévue par le règlement de sécurité;
  - prendre toutes les dispositions pour faire assurer la formation des personnels à la sécurité et organiser les exercices d'évacuation;
  - tenir à jour le registre de sécurité;
  - prendre toutes les mesures de prévention et de sauvegarde telles qu'elles sont définies par le règlement de sécurité;
  - faire réaliser les travaux prescrits par les organismes agréés ou par les techniciens compétents;
  - faire réaliser les prescriptions mentionnées par la commission de sécurité
- Le président ou le directeur de l'établissement prend, si la situation l'exige ou au vu du pro-

cès-verbal de la commission de sécurité compétente et jusqu'à la réalisation des prescriptions requises, toutes mesures conservatoires consistant notamment en la fermeture totale ou partielle des locaux ouverts au public. Il en informe le recteur, le propriétaire des locaux si ceux-ci n'appartiennent pas à l'État et le maire. Cette disposition ne fait pas obstacle à l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police. »

Le Président peut être tenu responsable en cas de mauvaise application du règlement de sécurité. Le règlement de sécurité résulte d'un arrêté du ministre de l'intérieur du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP). Le Président doit s'assurer de sa correcte mise en œuvre par ses services compétents (sécurité, incendie...).

Dans le cas d'une occupation par l'établissement de plusieurs sites, le président désigne sur chacun des sites une personne pour exercer ses fonctions sur le site concerné (article 5). L'article 6 impose aux Présidents de plusieurs établissements occupant le même site de déterminer une personne unique responsable.

## 2 Le Comité d'hygiène et de sécurité

Le rôle des CHSCT est important. Ses missions sont traitées dans les développements relatifs aux personnels (cf. I Chap. V) et ceux relatifs à la responsabilité en matière d'hygiène et de sécurité (cf. II Chap. III).

# SECTION III - ACCESSIBILITÉ ET ATTRIBUTION DES LOCAUX

## 1 Les règles d'accessibilité

L'article L. 712-2. 9° C. éduc. prévoit la compétence du Président en matière d'accès aux bâtiments universitaires. Ce dernier « veille à l'accessibilité des enseignements et des bâtiments aux personnes handicapées, étudiants et personnels de l'université. » L'article L. 712-6 C. éduc prévoit la consultation obligatoire du CEVU sur « les mesures d'aménagement de nature à favoriser l'accueil des étudiants handicapés. »

Le Président fixe les règles relatives à l'accès aux locaux. C'est une liberté reconnue aux usagers et agents que de pouvoir circuler dans les locaux leur étant affectés. Elle est cependant subordonnée à la preuve de leur qualité et notamment pour les étudiants à la présentation des cartes étudiantes prévue à l'article 6 du décret n° 71-376 du 13 mai 1971 relatif à l'inscription des étudiants dans les universités. Des restrictions peuvent exceptionnellement intervenir en vertu du pouvoir de police.

## 2 Mise à disposition de locaux

L'article L. 811-1 C. éduc. prévoit que « des locaux sont mis à la disposition [des étudiants]. Les conditions d'utilisation de ces locaux sont définies, après consultation du conseil des études et de la vie universitaire, par le président ou le directeur de l'établissement, et contrôlées par lui. »

La consultation du CEVU constitue une formalité substantielle (i.e. nécessaire) pour fixer « les conditions d'utilisation des locaux mis à disposition, les conditions d'affichage et de distribution

*de documents et les conditions d'organisation de réunions dans l'établissement* ». Dans les limites des règles prévues au règlement intérieur, c'est au Président qu'il revient de définir les conditions d'utilisation des locaux. Dans l'exercice de cette compétence, il prend en compte les dispositions du règlement intérieur et les nécessités de l'ordre public.

La représentativité des associations d'usagers (CE, 9 avril 1999, *Université Paris IX - Dauphine*) joue un rôle prépondérant dans l'attribution de locaux. L'arrêt de la CAA Douai du 22 mai 2002 reprend et précise les critères de représentativité: « *les listes d'étudiants rattachées à une organisation nationale représentative et se présentant aux élections universitaires, [ne bénéficient pas d'] une situation au niveau local différente de celle des listes sans lien avec ces mêmes organisations; [l'université ne saurait] priver les listes d'étudiants non affiliées à l'une des organisations nationales représentatives de toute aide matérielle sans tenir compte de leurs résultats aux élections universitaires* ». Il convient donc dans l'attribution de locaux aux associations étudiantes de prendre en compte leur représentativité aux élections de l'université, et non leur affiliation à une organisation nationale représentative. Le nombre de sièges aux conseils centraux de l'université, et subsidiairement le nombre de voix recueillies aux élections, peuvent utilement servir de critères objectifs pour déterminer un ordre d'attribution des locaux disponibles. L'insuffisance des locaux disponibles ne saurait fonder un refus d'attribution de locaux à une organisation représentée aux conseils de l'université alors que d'autres en bénéficient (CAA Bordeaux, 10 déc. 2002, *Université Bordeaux III*). Pour les associations qui ne présentent pas de liste aux élections, l'attribution de locaux doit être subsidiaire en vertu de la décision précitée. En cas de possibilité matérielle, il est fait obligation au Président d'y pourvoir.

D'une manière générale, il convient de respecter le principe d'égalité dans l'attribution des locaux aux associations étudiantes. Ce principe exclut les préférences subjectives (ex. l'attribution d'un local à une association étudiante pour le seul motif, avoué ou non, de ses opinions politiques ou de la sympathie de ses membres sera annulée pour détournement de pouvoir par le juge administratif). Il convient au contraire de traiter de manière identique les associations placées dans une même situation. Ainsi, il n'est pas illégal de distinguer selon des différences objectives avec des critères préalablement définis (dans le règlement intérieur ou par arrêté réglementaire du Président). Il faut que ces distinctions soient cependant appliquées uniformément à toute demande d'attribution de locaux (et non comme simple motif d'un refus particulier). Les règles en matière de discrimination prescrivent de vérifier que l'attribution d'un local à une association précise n'a pas pour effet de favoriser une catégorie particulière d'étudiants dont la distinction est justement prohibée (sexe, âge, couleur de peau, religion, opinion politique, origine sociale, nationalité...). Ces critères ne peuvent servir à une attribution ni à un refus (ex. une association exclusivement féminine ou confessionnelle ne saurait se voir interdire un local pour ce seul motif). Ces directives concernant l'égalité peuvent être reliées au principe de neutralité du service public de l'enseignement supérieur. Il est ainsi interdit de différencier selon des critères politiques, religieuses, philosophiques, raciales ou ethniques, ou matérielles... L'article L. 141-6 C. éduc. dispose que « *le service public de l'enseignement supérieur est laïque et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique* ».

### **Directives pratiques**

Après la représentativité aux Conseils (qui doit obligatoirement être prise en compte et donne un droit de priorité sur l'attribution des locaux), les différences susceptibles de fonder un traitement distinct (et donc de privilégier telle ou telle association) peuvent être, le nombre d'adhérents étudiants, l'implication de l'association dans la vie universitaire, l'étendue du public concerné par l'objet de l'association, son adéquation avec la politique étudiante définie par les Conseils de l'université, son ancienneté,... L'objectivité des critères choisis et l'égal traitement qui est fait

dans leur appréciation garantiront contre toute remise en cause juridique. Seuls les critères retenus et publiés (par exemple, dans le règlement intérieur de l'université) sont opposables par les associations au Président (leur non-respect par celui-ci rendra sa décision illégale). Les différences n'imposent pas de traitement différent sans texte (pas de discrimination positive obligatoire).

En outre, l'attribution de locaux doit être refusée ou retirée lorsque notamment :

- l'association n'est pas composée d'étudiants de l'établissement (mais des non-étudiants peuvent faire partie d'une association étudiante).
- l'objet et le but de l'association ne sont pas compatibles avec les missions dévolues au service public d'enseignement supérieur.
- les conditions d'utilisation des locaux (fixées dans le règlement intérieur ou par arrêté du Président) ne sont pas respectées par l'association.

## SECTION IV - LIBERTÉS

L'article L. 811-1 C. éduc. prévoit que les étudiants : « *disposent de la liberté d'information et d'expression à l'égard des problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels. Ils exercent cette liberté à titre individuel et collectif, dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux activités d'enseignement et de recherche et qui ne troub�ent pas l'ordre public.* »

En temps normal (absence de perturbation de l'ordre public), il convient d'assurer la jouissance et le plein exercice de ces libertés aux usagers. Seuls les risques d'atteinte à l'ordre public peuvent les limiter (cf. maintien de l'ordre et ses principes d'application).

Ainsi, les tracts peuvent n'être autorisés (en dehors de la période des élections universitaires) qu'à l'entrée du bâtiment et ce, de manière habituelle. En outre, l'évacuation des contrevenants peut être effectuée en cas de perturbation des inscriptions (TA de Lyon, 17 juin 1998, UNEF-ID).

L'arrêt du Conseil d'État, saisi par la voie du référé, du 7 mars 2011, *École normale supérieure* reconnaît ces libertés de réunion et d'expression comme faisant partie des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 CJA ce qui permet de contester des décisions du Président y portant atteinte devant le juge des référés (cf. Annexe). Le Président doit veiller à leur possibilité de la même manière que pour l'ordre public. En cas de circonstances risquant de porter atteinte à l'ordre public, un exercice de pondération est ainsi nécessaire sur le modèle exposé dans les développements sur l'ordre public (il ne faut notamment pas y porter une atteinte disproportionnée au regard des risques de troubles).

Cette liberté d'expression est aussi reconnue pour les convictions religieuses sans ostentation, prosélytisme, propagande ou perturbation de l'ordre public universitaire (cf. exemple jurisprudentiel *supra* au sujet du voile islamique).

## SECTION V - POLICE DES ÉLECTIONS UNIVERSITAIRES

Les règles applicables aux élections universitaires figurent dans le décret n° 85-59 du 18 janvier 1985 fixant les conditions d'exercice du droit de suffrage, la composition des collèges

*électoraux et les modalités d'assimilation et d'équivalence de niveau pour la représentation des personnels et des étudiants aux conseils des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les modalités de recours contre les élections. Toute contestation à propos de ces scrutins ressortit de la compétence de la Commission de contrôle des opérations électorales (article 37) qui en fait application. Des compétences sont dévolues au Président et certaines dérogations aux règles générales de la police sont prévues. Il convient de les rappeler ici.*

L'article 2-1 prévoit que « *le président de l'université ou le directeur de l'établissement est responsable de l'organisation des élections. Pour l'ensemble des opérations d'organisation, il est assisté d'un comité électoral consultatif comprenant des représentants des personnels et des usagers et dont la composition est fixée par les statuts ou le règlement intérieur de l'établissement.* »

Les articles 7, 8, 18, 22, 27, 29, 35 et 36 concernent le Président et ses prérogatives d'établissement des listes électorales, de vérification de l'éligibilité des candidats, de nomination des responsables du scrutin, du suivi de ce dernier et de proclamation des résultats.

### **Dérogations aux règles générales de mise à disponibilité de locaux et de moyens d'expression :**

L'article 25 du décret dispose que « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel assurent une stricte égalité entre les listes de candidats, notamment en ce qui concerne la répartition des emplacements réservés à l'affichage électoral, et, le cas échéant, des salles de réunions et de l'ensemble du matériel électoral qu'ils mettent à leur disposition.* »

S'agissant de la communication des professions de foi: « *Le président de l'université ou le directeur de l'établissement adresse aux électeurs du collège des usagers les professions de foi soit par voie électronique, lorsque l'ensemble des électeurs du collège dispose d'une adresse électronique attribuée par l'établissement, soit par voie postale. À cette fin, les professions de foi sont transmises par les listes de candidats qui le souhaitent au président de l'université ou au directeur de l'établissement, dans le délai et selon les modalités fixés par ce dernier.* » (article 25-1).

Par dérogations aux règles normales de distribution de tracts (cf. Sec. IV), l'article 26 prévoit que « *pendant la durée du scrutin, la propagande est autorisée dans les bâtiments de l'université, à l'exception des salles où sont installés les bureaux de vote.* » Un risque de troubles à l'ordre public appellera un report des opérations électorales, plutôt que l'interdiction de la propagande.

## **SECTION VI - LES POURSUITES DISCIPLINAIRES**

En cas de violation du règlement intérieur ou des mesures de police édictées par le Président, il est possible et conseillé d'engager une procédure de sanction contre le contrevenant. Cette procédure est exclusive de toute autre. Les sanctions à l'égard des usagers doivent impérativement la respecter. La procédure disciplinaire est ainsi prévue par l'article L. 712-4 C. éduc. et le décret n° 92-657 du 13 juillet 1992 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

L'article 9 du décret rappelle que « *le président ou le directeur de l'établissement ne peuvent siéger dans une section disciplinaire.* »

Le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement est ainsi pris en compte. L'article 23 du décret prévoit en effet que le Président engage les poursuites devant la juridiction disciplinaire compétente pour les enseignants et les usagers de son établissement. Le Président est seul compétent pour engager la procédure de sanction à l'égard des contrevenants. Pour ce faire, il saisit la section disciplinaire compétente selon la procédure prévue à l'article 24: « *La section disciplinaire est saisie par une lettre adressée à son président. Ce document mentionne le nom, l'adresse et la qualité des personnes faisant l'objet des poursuites ainsi que les faits qui leur sont reprochés. Il est accompagné de toutes pièces justificatives.* »

Le principe de l'opportunité des poursuites s'applique. Le Président a un pouvoir d'appréciation pour saisir la section disciplinaire (TA Nantes, réf., 22 mars 2006, M. Yann Heslot). Il est toutefois placé sous contrôle de tutelle puisque l'article 23 du décret précise aussi qu'« *en cas de défaillance de l'autorité responsable, le recteur d'académie peut engager la procédure après avoir saisi cette autorité depuis au moins un mois.* »

# CHAPITRE IV

# UNIVERSITÉ ET SERVICE PUBLIC

<b>SECTION I</b>	<b>ÉTUDES ET ÉTUDIANTS</b>	<b>46</b>
1	Inscriptions	46
1.1	Principe de liberté	46
	• Conditions	
	• Exceptions : la sélection	
1.2	Principe d'égalité	47
1.3	Droits d'inscription	48
2	Les pouvoirs du Président sur l'organisation des enseignements, les nominations des jurys, et la délivrance des diplômes	48
2.1	Enseignements	49
2.2	Diplômes	49
<b>SECTION II</b>	<b>UNIVERSITÉ ET ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES</b>	<b>50</b>
1	Partage et diffusion des compétences	50
2	Les principes généraux des activités économiques et sociales de l'université	51
2.1	Le principe de spécialité et la liberté du commerce et de l'industrie	51
2.2	Les dispositifs législatifs et réglementaires	52
	• Les activités économiques prévues par la loi et le service d'activités industrielles et commerciales (SAIC)	
	• Prises de participation et créations de filiales	
	• Les fondations	



# CHAPITRE IV

# UNIVERSITÉ ET SERVICE PUBLIC

La loi attribue à l'université des missions de service public. D'un point de vue quantitatif, leur contentieux concerne d'abord les étudiants (1). Mais, ces missions déterminent également le champ des activités annexes de l'université (2).

## SECTION I - ÉTUDES ET ÉTUDIANTS

Les étudiants sont les premiers usagers du service public de l'enseignement supérieur. Les principes, obligations et prérogatives du service public leur sont applicables. Ils peuvent également s'en prévaloir. Le droit applicable à l'organisation des études, diplômes et étudiants est complexe et les compétences en ce domaine sont éclatées. La tutelle ministérielle assure un contrôle assez poussé en amont. La responsabilité du Président sur ces questions est ainsi plutôt limitée. Une présentation synthétique et pratique sera donc privilégiée: les grandes lignes du contentieux et les évolutions dues à la réforme<sup>31</sup>.

### 1 Inscriptions

L'inscription à l'université correspond pour les étudiants à l'accès au service public de l'enseignement supérieur. L'accès aux services publics est un droit qui regroupe deux principes forts: la liberté et l'égalité. Ce droit n'est cependant pas illimité et reste borné par les nécessités du service. Le Président et les instances de l'université peuvent donc en moduler l'exercice, en respectant les règles édictées à cette fin<sup>32</sup>.

NB: seuls quelques grands principes généraux applicables à l'entrée en premier cycle universitaire seront traités ici. Le code de l'éducation et/ou les arrêtés et circulaires restent la source principale sur ces questions (articles L. 612-1 à L. 612-7 C. éduc.).

#### 1.1 Principe de liberté

La liberté d'inscription en premier cycle universitaire est prévue et encadrée à l'article L. 612- 3 C. éduc. Le principe retenu pour l'inscription des étudiants en premier cycle universitaire est celui de la liberté. Tout titulaire du baccalauréat peut prétendre à l'accès aux études de premier cycle. Ce principe est néanmoins tempéré par la loi qui prévoit des conditions à son application. Des dérogations sont également possibles.

##### 1.1.1 conditions

L'inscription en premier cycle universitaire est un droit pour les bacheliers choisissant les universités de l'académie d'obtention de leur baccalauréat ou de leur résidence. La liberté d'inscription en premier cycle universitaire fait interdiction aux établissements de procéder à une

31 • Les libertés universitaires relatives aux étudiants (associations, manifestations, tracts,...) ont été traitées dans la partie C. relative aux pouvoirs de police du Président.

32 • Décret n° 71-376 du 13 mai 1971 relatif à l'inscription des étudiants dans les universités et les établissements publics à caractère scientifique et culturel indépendants des universités.

sélection. Ainsi, un refus d'inscription ne peut être motivé par des critères qualitatifs tenant aux notes obtenues lors des épreuves du baccalauréat (CE, 27 juillet 1990, *Université Paris-Dauphine c/ Ardant et Langlois-Meurine*) ou à des tests internes à l'université (CE, 8 janvier 1992, *Université Paris X Nanterre c/ M<sup>me</sup> Randriamitatoa et Leturgez*). L'université ne peut donc refuser une demande d'inscription formulée par un titulaire du baccalauréat tant que les capacités d'accueil ne sont pas atteintes.

Le cas du dépassement des capacités d'accueil est particulier. Pour les candidats à l'inscription qui ont obtenu leur baccalauréat ou équivalent dans une autre académie, le Président est compétent pour rejeter leur demande. En revanche, il est fait obligation aux universités d'accueillir tout titulaire du baccalauréat obtenu dans le ressort de son académie. Dans le cas d'un dépassement des capacités d'accueil, c'est le recteur qui est exclusivement compétent pour rendre les décisions d'inscription. Le dépassement des capacités d'accueil doit en outre pouvoir être justifié par l'université à la date de la demande d'inscription (CAA Lyon, 8 févr. 1999, *M<sup>me</sup> Desplats c/ Univ. de Provence (Aix-Marseille I)*).

### 1.1.2 Exceptions: la sélection

L'accès aux études de premier cycle peut faire l'objet d'une sélection dans les établissements autorisés (Instituts, Classes Préparatoires, Grands établissements, etc.) et pour les diplômes d'établissement.

Le même article 612-3 prévoit que « *les dispositions relatives à la répartition entre les établissements et les formations excluent toute sélection. Toutefois, une sélection peut être opérée, selon des modalités fixées par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, pour l'accès aux sections de techniciens supérieurs, instituts, écoles et préparations à celles-ci, grands établissements au sens du titre I<sup>er</sup> du livre VII, et tous établissements où l'admission est subordonnée à un concours national ou à un concours de recrutement de la fonction publique.* »

La sélection à l'entrée du premier cycle universitaire n'est donc autorisée que pour les grands établissements (Sciences Po, Université Paris-Dauphine, etc.), les IUT, les CPGE... L'université n'est autorisée à procéder à la sélection des étudiants (outre les cas précités des capacités d'accueil) que dans le cadre des diplômes d'établissement (DU, etc.). Dans tous les cas, il convient de respecter le principe d'égalité.

## 1.2 Principe d'égalité

L'université, comme tout service public, est soumise au nécessaire respect du principe d'égalité. Aucune distinction non autorisée par la loi ne saurait être opérée. Le principe d'égalité commande aussi la mise en œuvre pratique des modalités d'inscription. Ainsi, celles-ci ne peuvent donner lieu à un tri selon l'ordre d'arrivée des documents demandés (CE, Avis, 15 janvier 1997, *Gouzien et CE, 5 novembre 2001, Ministre de l'Éducation nationale c/ M. Schlewer*).

Un jugement du TA Paris, 11 juin 2010, *M<sup>me</sup> Camille Thine* est éclairant: « *Alors même que la loi n'opère aucune distinction entre les candidats à une inscription universitaire selon qu'ils ont ou non déjà obtenu leur baccalauréat, les universités ne pouvaient, sans méconnaître le principe d'égal accès au service public de l'enseignement supérieur, traiter de manière différente les candidats en fonction de l'année d'obtention du diplôme.* »

Le principe de non-discrimination complète et ajoute au principe d'égalité. Son application est actuellement en plein développement. Aucun traitement différencié n'est possible que ce soit en fonction de la race, des origines ethniques, du sexe, de l'âge, du handicap ou des opinions. Ce principe très large issu du droit de l'UE trouve cependant des exceptions lorsque la différence de traitement se trouve justifiée pour des raisons d'intérêt général ou de nécessité du

service public (cas de la sélection par diplôme).

En cas de dispense ou de dérogation à la situation « normale » d'un étudiant, il convient pour le Président de faire une exacte appréciation de la situation personnelle du destinataire de l'acte. Il en va ainsi de l'exonération exceptionnelle de droits universitaires prévue par délibération du Conseil d'administration<sup>33</sup> ou des demandes de réinscription exceptionnelle pour une troisième première année du premier cycle des études de santé.

### **1.3 Droits d'inscription**

Les droits d'inscription à l'université comprennent les droits de scolarité et des droits complémentaires. Les droits de scolarité ont un caractère fiscal et sont fixés annuellement par arrêté conjoint du ministre de l'enseignement supérieur et du ministre du budget. Leur versement est prévu par l'article L. 719-4 C. éduc. dont il est fait application par le décret n° 84-13 du 5 janvier 1984 *relatif à l'exonération des droits de scolarité dans les universités*. Ces droits donnent accès aux prestations comprises dans le service public de l'enseignement supérieur. Il est donc illégal de prévoir des droits supplémentaires en tant que rémunération des prestations rendues dans le cadre de ce service public. Des droits complémentaires peuvent être prévus s'ils correspondent précisément à des rémunérations de service rendu. Cette possibilité est strictement encadrée par la jurisprudence. Les rémunérations pour service rendu demandées en tant que droits complémentaires à l'inscription ne sont en effet licites que si<sup>34</sup>:

- elles ne sont pas la contrepartie de prestations normalement incluses dans le service public de l'enseignement supérieur (CE, 10 déc. 1993, *Université Jean Moulin Lyon III*: « *des prestations [concernant notamment l'accès aux bibliothèques des facultés et aux salles de travail] normalement assurées sans contrepartie financière spécifique étaient soumises au versement d'une contribution de 140 F.* » Le juge annule cette contribution qui constitue un supplément de droits d'inscription illégal.)
- elles sont toujours présentées comme facultatives, la fourniture des prestations supplémentaires étant laissée au libre choix de l'étudiant (CE, 7 juillet 1993, *Université Pierre-Mendès-France*: le juge a annulé le versement rendu obligatoire pour les étudiants d'*« une contribution d'un montant de 250 francs "correspondant à des prestations complémentaires" »* sans autres spécification.)
- elles sont individualisées et clairement identifiées, la prestation au forfait étant illégale (CAA Paris, 27 avril 1999, *Université Paris IX Dauphine*: « *si les établissements d'enseignement supérieur peuvent percevoir, en sus des droits d'inscription en vue de l'obtention d'un diplôme national, des rémunérations pour services rendus, cette faculté ne leur est offerte qu'à la condition que les prestations correspondantes soient facultatives et clairement identifiées* ».)
- elles n'excèdent pas le coût de fourniture des services fournis (par transposition de la jurisprudence CE, 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens* qui requiert que le lien entre la redevance et la prestation soit direct et proportionnel).

## **2 Les pouvoirs du Président sur l'organisation des enseignements, les nominations des jurys, et la délivrance des diplômes**

La loi confère au Président d'université une compétence souvent exclusive sur les nominations relatives aux enseignements et diplômes. Cependant, ces pouvoirs sont le plus souvent liés par les avis ou propositions des instances délibératives (nominations) ou des jurys (diplômes).

---

33 • Ex. TA Paris, 17 nov. 2005, *Université Paris II Panthéon-Assas c/ M. Mattei*.

34 • Cf. Lettre DAJ B1 n° 08-262 du 12 septembre 2008, in LIJ n° 129 – nov. 2008.

## 2.1 Enseignements

En ce qui concerne l'organisation des études, les pouvoirs du Président sont relativement restreints. Les organes délibératifs, et au premier chef le CA, sont essentiellement compétents. Ainsi, l'article L. 712-3 7° C. éduc. dispose que le CA « *fixe les règles relatives aux examens.* ». En vertu des articles L. 712-5 et L. 712-6 du C. éduc, le CS et le CEVU doivent être respectivement consultés dans ces domaines.

Pour le reste, les compétences du Président sont bien déterminées et encadrées.

L'article L. 712-2 5° C. éduc. dispose que le Président « *nomme les différents jurys* ». Il dispose ici d'une compétence exclusive. Le Président d'université est seul compétent pour nommer les membres des jurys des diplômes délivrés dans son établissement (pour la thèse, CE, 28 juill. 1995, *FNSAESR*). Si le jury est dans l'impossibilité de siéger dans sa composition initialement prévue, le Président peut édicter un nouvel arrêté changeant la composition dudit jury, y compris si les examens sont terminés (CAA Douai, 21 oct. 2004, *MM. Mical X et AA Y, M<sup>me</sup> Léa AB, et a.*)

Le Président d'université a une compétence exclusive pour désigner le responsable d'un master 2 et ce même s'il est fait mention d'un nom dans l'habilitation délivrée par le ministre de l'enseignement supérieur (CE, 23 août 2006, *M<sup>me</sup> X.*)

Seul le Président est compétent pour autoriser la soutenance d'une thèse de doctorat d'État (CAA Paris, 28 fév. 1995, *Leclère*). Son refus doit être motivé (CAA Nancy, 19 déc. 2002, *M. Perzerat*). L'autorisation de présenter en soutenance une thèse est cependant soumise à la proposition préalable du directeur de thèse.

Dans l'exercice de ces compétences, il convient de respecter les principes d'impartialité et d'égalité vis-à-vis des étudiants (CE 20 sept. 1991, *Blazsek*).

Le contrôle du juge administratif sur ces décisions du Président est restreint (CE, 17 fév. 1988 *Jussezak* et CE, 20 mai 1996, *M<sup>me</sup> Ermonide-Germont*). Cela signifie que l'acte du Président n'est susceptible d'annulation par le juge qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation ou d'erreur de fait ou de droit.

## 2.2 Diplômes

L'article L. 613-1 C. éduc. dispose que « *l'État a le monopole de la collation des grades et des titres universitaires.* ». Seuls les établissements habilités peuvent délivrer des diplômes nationaux. La délivrance des diplômes est alors, sauf exception, une compétence exclusive du Président sur proposition conforme du jury d'examen. Le Président est tenu par ladite proposition et ne peut s'y soustraire ni y ajouter. Il ne peut refuser la délivrance d'un diplôme qu'en cas d'illégalité dans la proposition faite par le jury (ex. conflit d'intérêt).

Les modalités générales de délivrance des diplômes sont rappelées dans la circulaire ministérielle n° 2006-202 du 8 décembre 2006 relative aux *Modalités d'élaboration et de délivrance des diplômes dans le cadre du dispositif LMD*.

## SECTION II - UNIVERSITÉ ET ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

L'université est souvent amenée à développer des activités accessoires au service public proprement dit. Ces activités économiques et sociales doivent toujours avoir un lien avec le service public dont l'université a la charge.

Les compétences propres du Président d'université sont peu nombreuses. Le cadre juridique de l'action économique de l'université s'appliquera cependant à lui en tant que président du Conseil d'administration.

Les intérêts pratiques et économiques, la complexité du droit et les différents aléas alourdissent le risque d'engagement de la responsabilité administrative de l'université (cf. II - Chap. II). Le Président peut lui-même être personnellement inquiété : civilement, pour les fautes personnelles qu'il commettrait dans cette gestion, ou pénalement pour un manque de probité ou de prudence (cf. II - Chap. III).

### 1 Partage et diffusion des compétences

En matière de développement d'activités annexes dans les domaines économique, social, industriel et culturel notamment, les compétences personnelles du Président sont peu nombreuses. Il interviendra surtout en tant que Président du Conseil d'administration. En effet, les décisions en ce domaine relèvent le plus souvent d'une délibération de ce Conseil. Ces compétences peuvent toutefois faire l'objet d'une délégation de pouvoir au Président d'université (cf. I - Chap. I - Sec. IV). Il convient également de noter l'intervention souvent nécessaire du recteur chancelier (cf. II - Chap. I).

Outre les éventuelles précisions des statuts, le Président dispose personnellement de prérogatives bien définies. Ses responsabilités porteront surtout sur les compétences de représentation de l'université à l'égard des tiers avec tout particulièrement la conclusion des contrats (cf. II - Chap. II).

Les activités annexes requièrent fréquemment la conclusion d'un contrat ou d'une convention avec un opérateur économique, social ou culturel extérieur à l'université. La compétence pour les conclure revient au Président, après approbation du CA (cf. II - Chap. II).

#### **Sur la qualification des contrats pouvant être conclus par l'université :**

L'université peut être amenée à conclure des contrats de droit privé mais aussi des contrats administratifs. Leur régime et le juge compétent en cas de litige sont distincts. Quelques principes de répartition sont donc à connaître. L'université passera obligatoirement un contrat administratif lorsqu'elle doit faire application du Code des marchés publics. L'exécution de travaux publics relève également du droit administratif des contrats. Il en va de même lorsque le contrat prévoit une occupation du domaine public. En dehors de ces hypothèses légales, certains contrats sont également considérés de droit administratif par application de critères jurisprudentiels. Sont ainsi des contrats administratifs ceux qui comportent au moins une clause exorbitante du droit commun (ex. obligation de conclure le contrat, intervention de l'administration en cas de litige...). Sont également des contrats administratifs ceux qui ont pour objet l'exécution du service public ou qui associent le cocontractant à cette exécution (TC, 18 déc. 2000, *Préfet Essonne c/ TGI Evry*: pour une convention passée par l'université pour la formation continue). Lorsqu'aucune de ces situations n'est constituée, le contrat conclu sera de droit privé (application générale du Code civil et du droit commun des contrats).

## **Sur les autorisations d'occupation du domaine public (AOT) universitaire:**

Le Président, en tant que représentant de l'université, est amené à conclure chaque AOT particulière. Les règles, principes généraux et fixation des redevances sont toutefois de la compétence du Conseil d'administration. Lorsque les locaux et l'enceinte du domaine universitaire relèvent d'un régime de domanialité publique, des personnes privées (sociétés commerciales notamment) peuvent quand même être autorisées par l'université à en occuper temporairement une parcelle afin d'y développer une activité<sup>35</sup>.

Le principe de spécialité des EPSCP trouve indirectement à s'appliquer ici (cf. b). L'activité autorisée doit être notamment compatible avec la destination du domaine c'est-à-dire au moins constituer un complément du service public universitaire. Ainsi, des masseurs-kinésithérapeutes peuvent utiliser un local d'une unité d'enseignement et de recherche (UFR) d'éducation physique et sportive (CE, 12 déc. 1994, *Colin*). Il en va de même pour l'installation d'une librairie universitaire (CE, 10 mai 1996, *SARL La Roustane*).

## **2 Les principes généraux des activités économiques et sociales de l'université**

Les liens tissés entre les universités et le monde économique sont en plein développement. Plusieurs modalités d'intervention économique et sociale sont ainsi à la disposition de l'université. Un cadre juridique très général doit cependant être respecté.

### **2.1 Le principe de spécialité et la liberté du commerce et de l'industrie**

**2.1.1.** La loi précise le cadre dans lequel peuvent s'exercer les activités des universités. Le principe de spécialité limite le champ d'action de l'université en lui imposant de poursuivre certaines fins. Un raisonnement téléologique doit ainsi être opéré avant toute création ou installation d'activités économiques et sociales dans l'université. Autrement dit, les pouvoirs dont elle dispose doivent s'exercer dans les buts que lui imposent lois et règlements. Le Conseil d'État indique clairement que tout établissement public (et donc les universités) « n'a pas de compétence générale au-delà de la mission qui lui a été confiée. Il ne leur appartient pas d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités. » (CE, avis, 7 juill. 1994).

Les activités de l'université doivent donc se cantonner aux missions qui lui sont confiées par la loi et le règlement. Les missions de service public de l'enseignement supérieur sont énumérées à l'article 123-3 C. éduc. :

- 1<sup>o</sup> La formation initiale et continue ;
- 2<sup>o</sup> La recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats ;
- 3<sup>o</sup> L'orientation et l'insertion professionnelle ;
- 4<sup>o</sup> La diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ;
- 5<sup>o</sup> La participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- 6<sup>o</sup> La coopération internationale. »

---

<sup>35</sup> • Cf. pour une présentation détaillée, *Le transfert du patrimoine universitaire*, CDC-CPU, PUF, 2010; p. 92 (« AOT concessive »), et, sur les conditions cf. p. 96.

Le juge administratif est toutefois plus souple lorsque l'établissement public agit sur un marché économique. Les universités peuvent diversifier leurs activités économiques à condition qu'elles aient un lien avec leur mission principale. Le juge exige alors que l'activité annexe poursuivie soit le complément normal de cette mission, qu'elle soit d'intérêt général et utile à l'université (valorisation de ses compétences, meilleure gestion de ses intérêts, progrès technique, avantage aux personnels,). C'est ainsi le cas pour l'installation d'une librairie gérée par une société commerciale sur le campus universitaire (arrêt précité, CE, 10 mai 1996, SARL *La Roustane*). En revanche, la création d'un magasin de vêtements sans lien avec l'université sortirait de ses missions statutaires<sup>36</sup>.

**2.1.2.** La création d'une activité économique par l'université ne doit pas porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Cette jurisprudence est particulièrement tempérée de nos jours puisque ce principe n'interdit absolument pas la satisfaction des besoins des services de l'université ni ses interventions dans ce qui relève par nature des missions de service public qui lui sont confiées.

Les deux principes (spécialité et liberté économique) susmentionnés ne s'appliqueront que dans le silence des textes juridiques. Or de nombreux et larges dispositifs légaux sont prévus pour le développement d'activités économiques et sociales par les universités.

**2.1.3.** Les activités économiques et sociales de l'université sont souvent soumises au droit de la concurrence. En effet, toutes les activités de production, de distribution et de services, même menées par une université, doivent généralement respecter le principe de libre concurrence. Les pratiques anticoncurrentielles de l'université seront donc sanctionnées par le juge judiciaire (activités annexes détachables du service public) et le juge administratif. Il conviendra de bien vérifier ces aspects juridiques. Par exemple, certaines prestations fournies par l'université pourraient porter atteinte à ce principe lorsque leur prix est trop minoré.

## **2.2. Les dispositifs législatifs et réglementaires**

Les principes susmentionnés ne s'appliqueront pas directement dans le cas d'activités menées en vertu d'une autorisation législative. Bien souvent les deux se rejoignent et le cadre prévu par la loi assure un respect du principe de spécialité.

### **2.2.1 Les activités économiques prévues par la loi et le service d'activités industrielles et commerciales (SAIC)**

Le principe de spécialité des universités est tempéré par des dispositions législatives qui viennent élargir le champ des activités économiques qui leur sont autorisées.

L'article L. 123-5 C. éduc. ajoute, prolonge et précise les missions du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'alinéa 6 prévoit ainsi la possibilité de développer des activités économiques bien définies. Les établissements, pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et réseaux thématiques de recherche avancée peuvent assurer « *par voie de convention, des prestations de services, exploitent des brevets et licences et commercialisent les produits de leurs activités* ». D'autre part, « *en vue de la valorisation des résultats de la recherche dans leurs domaines d'activité, [ces établissements, PRES et réseaux thématiques de recherche avancée] peuvent, par convention et pour une durée limitée avec information de l'instance scientifique compétente, fournir à des entreprises ou à des personnes physiques des moyens de fonctionnement, notamment en mettant à leur disposition des locaux, des équipements* ».

---

36 • L'université peut cependant proposer des objets et vêtements siglés de son nom. Par ailleurs, l'utilisation de son domaine privé est beaucoup plus libre (cf. *Le transfert du patrimoine universitaire*, précité).

ments et des matériels, dans des conditions fixées par décret ». L'article L. 123-5 alinéa 7 ajoute que : « Les activités mentionnées au précédent alinéa peuvent être gérées par des services d'activités industrielles et commerciales dans les conditions fixées par l'article L. 714-1. »

L'article L. 123-6 C. éduc. prévoit en outre que les établissements, PRES et réseaux thématiques de recherche avancée « peuvent être prestataires de services pour contribuer au développement socio-économique de leur environnement. Ils peuvent également assurer l'édition et la commercialisation d'ouvrages et de périodiques scientifiques ou techniques ou de vulgarisation, ainsi que la création, la rénovation, l'extension de musées, de centres d'information et de documentation et de banques de données. »

Ces possibilités sont particularisées pour les EPSCP par l'article L. 711-1 C. éduc. dont l'alinéa 8 dispose : « Dans le cadre des missions qui leur sont dévolues par le présent code et afin de faire connaître leurs réalisations, tant sur le plan national qu'international, ces établissements peuvent assurer, par voie de convention approuvée par le conseil d'administration [...], des prestations de services à titre onéreux, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités. Ils peuvent créer à cette fin des services d'activités industrielles et commerciales, dans les conditions prévues à l'article L. 123-5. »

Ces dispositions législatives montrent que les universités peuvent de leur propre chef, en leur nom et pour leur compte, développer des activités commerciales et industrielles. Il convient simplement de respecter les finalités prévues par la loi (articles précités L. 123-3 et suivants) et les règles applicables aux activités commerciales. Le regroupement de ces diverses activités au sein d'un SAIC peut alors être utile. Par ailleurs, il conviendra de faire particulièrement attention au risque d'une gestion de fait (cf. II - Chap. III - Sec. IV).

Sauf pour conclure les contrats et conventions après approbation du CA, les pouvoirs propres du Président d'université sont ici encore particulièrement limités (il y a au contraire une dilution des compétences juridiques, avec une prépondérance du CA). Dans le cadre d'un SAIC, le Président en nomme le directeur qui exercera ses fonctions sous son autorité (article 5 du décret n° 2002-549). Un SAIC gérera donc au quotidien toutes les activités industrielles et commerciales dont il a la charge. Il pourra par ailleurs faire des propositions au Président concernant la politique de développement économique et industriel de l'université<sup>37</sup>.

### 1.2.2 Prises de participation et créations de filiales

L'article L. 711-1 alinéa 8 C. éduc. prévoit également la possibilité pour les EPSCP de « prendre des participations, participer à des groupements et créer des filiales dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

Les prises de participations dans des sociétés ou des groupements de droit privé permettent d'aligner le cadre juridique des activités économiques développées sur celui des entreprises privées classiques. Lorsque l'université possède plus de la moitié du capital de ces groupements, ils deviennent une filiale de celle-ci (ce qui correspond généralement à un pouvoir de contrôle sur la société).

Le décret n° 2000-1264 du 26 décembre 2000 fixe les conditions dans lesquelles les universités peuvent ainsi prendre des participations et créer des filiales. Ces prises de participations ou créations de filiales sont décidées par le Conseil d'administration et doivent être approuvées par le recteur et le trésorier-payeur général de région (articles 2 et 3 du décret).

<sup>37</sup> • Sur le SAIC, cf. les décrets n° 2002-549 du 19 avril 2002 et n° 2002-601 du 25 avril 2002 ainsi que l'article de Philippe Wisler et Jean-Luc Hodemon, « Le service d'activités industrielles et commerciales: une innovation bienvenue ? », AJDA, 2003, p. 165.

Une fois la délibération du CA approuvée par le recteur, une convention doit intervenir entre l'université et la société. Les conditions générales relatives aux contrats et conventions s'appliquent alors (cf. I.B.). L'article 3 du décret précité en précise en outre les clauses obligatoires.

De manière synthétique, la création d'une filiale ou la prise de participations consiste en l'utilisation d'une forme sociale à vocation commerciale. Les conditions en sont fixées par le décret susvisé. Au-delà, il convient de respecter les règles générales applicables à l'université et notamment celles relatives à sa représentation vis-à-vis des tiers. Le droit applicable aux conventions de prise de participations ou de création de filiales ne diverge pas en principe de celui applicable pour les opérations similaires<sup>38</sup>. En revanche, il convient pour le Président de faire attention à ne pas créer une situation de gestion de fait et à respecter les règles générales de probité (cf. II - Chap. III - Sec. III et IV).

### **1.2.3 Les fondations**

La loi permet aux universités de créer deux types juridiquement distincts de fondations. La fondation universitaire est dénuée de personnalité morale et intégrée à l'université. La fondation partenariale bénéficie de la personnalité morale ce qui a notamment pour conséquence d'augmenter son autonomie de gestion et de pouvoir s'engager avec des tiers. Une fondation permet ainsi de récolter des legs et autres dons au profit de l'université. Les donateurs bénéficient en contrepartie d'un régime fiscal avantageux pour les sommes octroyées.

Les compétences juridiques du Président d'université sont pour le moins restreintes en matière de gestion de ces fondations. En tant que Président du Conseil d'administration de l'université, il est amené à contrôler et orienter l'activité de la fondation selon les compétences dévolues au CA par le décret susvisé. Les risques d'infraction pénale devront faire l'objet d'une attention toute particulière (cf. II - Chap. III - Sec. III).

#### **• La fondation universitaire**

Elle vise à favoriser le mécénat et dispose ainsi de l'autonomie financière. Elle ne peut servir qu'au financement d'activités relevant des missions de l'université. Son régime est prévu à l'article L. 719-12 C. éduc. : « *Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et les établissements publics de coopération scientifique peuvent créer en leur sein une ou plusieurs fondations universitaires, non dotées de la personnalité morale, résultant de l'affectation irrévocable à l'établissement intéressé de biens, droits ou ressources apportés par un ou plusieurs fondateurs pour la réalisation d'une ou plusieurs œuvres ou activités d'intérêt général et à but non lucratif conformes aux missions du service public de l'enseignement supérieur visées à l'article L. 123-3.* »

La loi concède l'autonomie financière à ces fondations universitaires dans le respect des règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique (notamment dans la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat). Chaque fondation fixe ses règles particulières dans ses statuts qui sont approuvés par le CA de l'université.

Le décret n° 2008-326 du 7 avril 2008 *relatif aux règles générales de fonctionnement des fondations universitaires* en précise les modalités de création, de composition et de fonctionnement.

#### **• La fondation partenariale**

La fondation partenariale dispose de la personnalité morale pour réaliser une ou plusieurs œuvres d'intérêt général conformes aux missions de l'enseignement supérieur prévues à l'article

---

<sup>38</sup> Pour ses modalités concrètes, un conseil juridique en droit des sociétés est particulièrement nécessaire.

L. 123-5 et ce dans un but non lucratif. Elle dispose pour ce faire des ressources autorisées par l'article L. 719-13 C. éduc. qui dispose qu'« *outre les ressources visées à l'article 19-8 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 précitée [versement des membres fondateurs], les ressources de ces fondations comprennent les legs, les donations, le mécénat et les produits de l'appel à la générosité publique.* »

La fondation peut être créée avec d'autres EPSCP, associations, entreprises, françaises ou étrangères. En l'absence de précision contraire de l'article L. 719-13 C. éduc., les règles relatives aux fondations d'entreprise s'appliqueront. Le recteur doit cependant autoriser la constitution de la fondation. L'article L. 719-13 prévoit que toutes les prérogatives reconnues aux fondations universitaires bénéficient également à ces fondations. Il ajoute que « *les fondations partenariales peuvent recevoir, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif se rattachant à leurs missions, l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources, sans que soit créée à cet effet une personne morale nouvelle. Cette affectation peut être dénommée fondation.* »

NB : Les fondateurs qui relèvent de la catégorie des EPSCP doivent disposer « *de la majorité des sièges au conseil d'administration* » de la fondation.

La loi laisse encore ici une large place aux statuts puisque « *les règles particulières de fonctionnement de chaque fondation sont fixées dans ses statuts qui sont approuvés par le conseil d'administration de l'établissement.* »

## CHAPITRE V

# LES PERSONNELS DE L'UNIVERSITÉ

<b>SECTION I</b>	<b>PRINCIPES GÉNÉRAUX DU CONTENTIEUX DU PERSONNEL</b>	<b>57</b>
1	Dualité de juridictions et répartition des compétences en droit du travail	57
2	Particularités du contentieux administratif de l'emploi	59
3	Juge judiciaire et droit de l'emploi: renvoi	59
<b>SECTION II</b>	<b>LES ORGANES DE PARTICIPATION</b>	<b>60</b>
1	Le Comité technique (CT)	60
2	Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)	61
3	La Commission paritaire d'établissement	62
4	La Commission consultative paritaire	63
5	La Commission consultative des doctorants contractuels	63
<b>SECTION III</b>	<b>LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS</b>	<b>64</b>
<b>SECTION IV</b>	<b>LES PERSONNELS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE</b>	<b>65</b>



# CHAPITRE V

## LES PERSONNELS DE L'UNIVERSITÉ

La loi LRU a réformé en profondeur la gestion des personnels. Les universités peuvent bénéficier des responsabilités et compétences élargies (RCE). L'autonomie conférée s'accompagne alors d'une politique de gestion des ressources humaines et corrélativement d'une plus grande responsabilité juridique.

Le contentieux afférent aux personnels est quantitativement important (un tiers du contentieux universitaire) mais également qualitativement, tant pour la complexité des règles applicables que pour les implications financières et humaines qu'il comporte. L'article L. 712-2 4° C. éduc. confère au Président « *autorité sur l'ensemble des personnels de l'université.* » Cette attribution générale se décline en diverses compétences selon les personnels concernés.

La gestion des ressources humaines est un domaine relativement bien connu. Des circulaires précises et des guides pratiques notamment balayent l'essentiel des règles relatives aux personnels. Ce guide peut donc utilement renvoyer au « Recueil de fiches relatives à la gestion des universités dans le cadre de la loi LRU » édité par l'AMUE (et particulièrement les fiches 13 et suivantes) ainsi qu'au « Guide des bonnes pratiques sur le recours aux agents contractuels » élaboré par le MESR (DGRH) en collaboration avec la CPU et l'AMUE notamment.

Les développements suivants auront pour objet de rappeler les principes généraux du contentieux des personnels puis d'insister sur quelques compétences centrales et à forte responsabilité du Président.

Le Président est par ailleurs responsable de la sécurité et de la santé de ses personnels. Cette source de responsabilité est en pleine expansion (cf. II Chap. III).

### SECTION I - PRINCIPES GÉNÉRAUX DU CONTENTIEUX DU PERSONNEL

Les agents publics sont placés dans une situation de droit public et ne sont en principe pas soumis au Code du travail. Malgré des convergences de plus en plus nombreuses avec le droit privé, un privilège de juridiction leur est toujours reconnu. La compétence du juge administratif entraîne l'application de règles de procédure particulières. La compétence du juge judiciaire – et au premier chef, du Conseil de Prud'hommes – reste donc subsidiaire.

#### 1 Dualité de juridictions et répartition des compétences en droit du travail

La diversité du droit applicable aux agents de l'université entraîne un éclatement de son contentieux. Une université (personne publique) peut ainsi employer des fonctionnaires, agents publics soumis au droit administratif, mais aussi, et par exception, des agents de droit privé

soumis au droit du travail. La compétence contentieuse rejoint sur ce point le droit applicable à la situation à régir. Les agents devant être soumis au droit administratif ressortiront de la compétence du juge administratif.

En revanche, l'article L. 1411-2 du C. travail dispose que : « *le conseil de prud'hommes règle les différends et litiges des personnels des services publics, lorsqu'ils sont employés dans les conditions du droit privé.* »

Dans le silence de la loi, les agents contractuels de l'université sont tous en principe soumis au droit public en vertu de la jurisprudence *Berkani* (TC, 25 mars 1996, *Berkani c/ CROUS de Lyon*) : « *les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi.* » Les agents statutaires étant automatiquement soumis au droit public et l'université étant assimilée à un service public à caractère administratif sur ce point, la majeure partie de ses emplois doivent être publics et ressortir de la compétence du juge administratif. Il en va en effet ainsi, sauf quand la loi déroge à ce principe.

Seront donc soumis au droit privé (soumis au Code du travail et à la compétence du Conseil de Prud'hommes) les agents bénéficiant des contrats emploi-solidarité, remplacés par les contrats d'accompagnement dans l'emploi, ceux bénéficiant des contrats emplois-jeunes et d'apprentissage.

L'université peut ainsi recruter des agents sous contrat de droit privé spécifiquement créé par la loi. L'utilisation d'un contrat de travail de droit privé par détermination de la loi pour recruter un agent le soumettra alors au droit privé (i.e. à la loi prévoyant le contrat, au Code du travail et à la juridiction du Conseil de Prud'hommes). Il faut cependant que l'utilisation d'un tel contrat soit expressément ouverte aux établissements publics de l'État (dont les EPSCP font partie).

Une décision du Tribunal des Conflits fait d'ailleurs une exacte application de ces critères: TC, 23 nov. 2009, *Tourdot c/ Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis* : « *les litiges nés de la conclusion, de l'exécution, de la rupture ou de l'échéance des contrats emploi solidarité et des contrats emploi jeune relèvent en principe de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire; dès lors, [...] la juridiction judiciaire est seule compétente pour statuer sur les demandes de requalification qui concernent exclusivement les contrats emploi solidarité ou les contrats emploi jeune.* ». En revanche, « *la juridiction administrative est seule compétente pour statuer sur les demandes indemnitàires [...] à raison du non-renouvellement à son échéance du dernier contrat [...], ainsi que sur les demandes de requalification de ce contrat ou de tout autre contrat administratif.* ».

Ainsi, les litiges portant sur les contrats de droit privé par détermination de la loi ressortissent du Conseil de Prud'hommes. En revanche, la connaissance de toute autre demande périphérique ou accessoire (responsabilité, requalification) appartient au juge administratif en application des principes généraux de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

Le juge administratif - et seulement lui - dispose de la faculté de requalifier la relation de travail lorsque l'université a cru pouvoir recruter un agent sous un régime particulier, alors qu'en réalité un autre devait s'appliquer. Exemple: si l'université recrute un étudiant inscrit en thèse pour assurer des travaux dirigés sous le régime du Code du travail (droit privé), le juge administratif requalifiera cette relation de travail en contrat doctoral ou autre contrat de droit public. Si la procédure de passation d'un tel contrat n'est pas respectée, la responsabilité de l'université peut être engagée devant ce même juge administratif (cf. II - Chap. II).

## 2 Particularités du contentieux administratif de l'emploi

Le contentieux pour lequel le juge administratif est compétent au titre de l'emploi public est pluriel. Sont en effet ouverts indistinctement le recours pour excès de pouvoir comme le recours de plein-contentieux (cf. Annexes).

Le recours pour excès de pouvoir est largement ouvert et usité en droit de l'emploi public. Son application garde les spécificités inhérentes à un tel recours (annulation, autorité absolue de la chose jugée,...) avec quelques particularités tenant aux conséquences souvent subjectives de celui-ci. Le requérant visera souvent à travers ce recours la défense d'un droit. L'annulation d'une décision le concernant aura donc des conséquences pratiques souvent importantes (du versement d'une prime à sa réintégration).

Seules les mesures individuelles ayant une influence sur la situation de l'agent (déclassement, influence négative sur la carrière ou la rémunération, privation d'un avantage prévu par un texte) sont toutefois susceptibles d'être contestées. Par exemple et a contrario, la modification du service d'un enseignant est insusceptible de recours (CE, 8 mars 1993, *Riol/ot*). Les mesures générales d'organisation du service ne sont pas non plus susceptibles de recours si elles restent sans influence sur les droits et prérogatives statutaires des agents ou sur leurs conditions d'emploi et de travail.

D'autre part, et par rapport au REP, le recours de plein contentieux (RPC) élargit les possibilités offertes au juge administratif pour régler le litige qui lui est soumis (condamnations pécuniaires, modulation des sanctions, injonction, réformation...). De plus, certains litiges ressortissent exclusivement du plein contentieux. Il s'agit du contentieux des pensions, de celui des élections, des recours contre les titres de recette et surtout du contentieux indemnitaire. Ils doivent en respecter les conditions de recevabilité (avocat, etc. ; cf. Annexes).

Pour les agents contractuels, seul le RPC leur est en principe ouvert. Cependant, ils peuvent intenter un REP en ce qui concerne les décisions relatives à l'exécution de leur contrat (CE, sect., 25 mai 1979, *Rabut*). Le recours pour excès de pouvoir intenté par des tiers intéressés contre le contrat de recrutement lui-même est également possible (CE, sect., 30 oct. 1998, *Ville de Lisieux*).

C'est la requête telle qu'elle est formulée qui détermine la qualification du contentieux. La formulation d'une requête mixte mêlant REP (visant à l'annulation d'une décision) et RPC (visant au versement d'une somme d'argent pas exemple) par l'agent public n'est pas exclue. La jurisprudence *Lafage* (CE, 8 mars 1912) permet en effet à tout agent public de contester par un recours en annulation (REP) toute décision administrative concernant sa carrière ou sa rémunération. Elle ouvre un choix entre le REP et le RPC qui s'exerce selon la formulation des demandes (si la requête se borne à demander l'annulation, c'est un REP; si elle va au-delà et notamment à un caractère pécuniaire, c'est un RPC).

NB : l'article R. 431-3 CJA dispense de ministère d'avocat tous les agents publics pour l'introduction en première instance de tout litige d'ordre individuel. L'obligation de recourir au ministère d'avocat ne trouvera donc à s'appliquer pour le RPC que dans le cadre d'un éventuel appel.

## 3 Juge judiciaire et droit de l'emploi: renvoi

Les contrats de droit privé par détermination de la loi relèvent de la compétence du Conseil de Prud'hommes. La procédure contentieuse commence toujours en principe par une tentative de conciliation préalable. Le ministère d'avocat est obligatoire. L'auxiliaire de justice soulagera donc l'université des aspects de pure procédure.

## SECTION II LES ORGANES DE PARTICIPATION

Le droit de l'emploi public repose sur un principe de participation des agents à la gestion de l'emploi. La loi impose ainsi la constitution de plusieurs instances ayant cette vocation. L'université n'y déroge pas et leur consultation est souvent obligatoire. Les sanctions encourues en cas de non-respect de ces obligations peuvent être lourdes (cf. II Chap. III).

### 1 Le Comité technique (CT)

L'article 16 de la loi LRU a modifié les compétences de la commission paritaire d'établissement (confinées aux décisions individuelles, cf. infra) et prévoit la mise en place d'un comité technique paritaire. Ce comité réunit pour la première fois l'ensemble des personnels de l'université sur toutes les décisions ou réflexions à caractère général relatives aux personnels. Une réforme essentielle de la participation des personnels a ainsi concerné les universités et la création des CTP est devenue obligatoire. Depuis, ils ont fait l'objet d'une nouvelle réforme.

Modifié par la loi du 5 juill. 2010, l'article L. 951-1-1 C. éduc. dispose désormais qu' « *un comité technique est créé dans chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel par délibération du conseil d'administration. Outre les compétences qui lui sont conférées en application de l'article 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, il est consulté sur la politique de gestion des ressources humaines de l'établissement. Un bilan de la politique sociale de l'établissement lui est présenté chaque année.* »

Le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 *relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État* pris en application de cette loi en précise les conditions de création, la composition, les attributions et le fonctionnement. Pour son application en ce qui concerne les dispositions relatives à l'organisation et à la composition des comités techniques, il convient de se reporter utilement à la circulaire d'application dudit décret signée le 22 avril 2011<sup>39</sup>. Les dispositions relatives aux obligations de consultation du CT entrent en vigueur au renouvellement des instances (automne 2011). Une deuxième circulaire devrait intervenir concernant leurs attributions et leur fonctionnement. Elle viendra les préciser et les présenter en interprétant les articles 34 et suivants du décret.

Tout en restant dans la généralité, il est déjà possible d'indiquer que le comité technique de l'établissement doit être consulté, pour ce qui relève des attributions des instances de l'université, sur les questions et projets de textes relatifs :

- 1° À l'organisation et au fonctionnement de l'établissement;
- 2° À la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences;
- 3° Aux règles statutaires et aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire;
- 4° Aux évolutions technologiques et de méthodes de travail de l'établissements et à leur incidence sur les personnels;
- 5° Aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents;
- 6° À la formation et au développement des compétences et qualifications professionnelles;
- 7° À l'insertion professionnelle;
- 8° À l'égalité professionnelle, la parité et à la lutte contre toutes les discriminations.

---

39 • NOR: BCRF1109882C

Le comité technique bénéficie du concours du comité d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail dans les matières relevant de sa compétence et peut le saisir de toute question. Dans ces matières, toute décision doit donc être précédée d'une consultation du CHSCT puis du CT. Il examine en outre les questions dont il est saisi par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail créé auprès de lui (cf. 2).

Les comités techniques sont également consultés sur la participation de l'établissement au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels définie par le décret du 19 septembre 2007.

Le CT devra en outre être informé des principales décisions à caractère budgétaire ayant des incidences sur la gestion des emplois.

L'article 37 ajoute que « *les comités techniques reçoivent communication et débattent du bilan social de l'administration, de l'établissement ou du service auprès duquel ils ont été créés. Ce bilan est établi annuellement. Il indique les moyens, notamment budgétaires et en personnel, dont dispose ce service et comprend toute information utile eu égard aux compétences des comités techniques énumérées à l'article 34.* »

Pour simplifier, le CT doit être consulté sur toute décision générale relative au personnel (soit directement, soit même en ce qu'elle aurait des répercussions sur la situation des agents). Il en va ainsi de l'organisation générale de l'établissement (ex. localisation des services administratifs). En cas de doute, une consultation superflue n'est jamais cause d'illégalité de la décision. À noter : l'élaboration du contrat pluriannuel d'établissement requiert toujours l'avis du CT.

En sus d'une modification de dénomination, la réforme récente des CTP élargit ainsi leurs attributions et en modifie la composition et le fonctionnement. En revanche, le contentieux relatif à leur consultation n'est pas substantiellement atteint. Le juge reste un gardien du respect des règles leur étant applicables.

Les avis simples rendus par le CT ne sont pas directement susceptibles de recours. Seule la décision qui les suit peut être contestée devant le juge administratif. Ce ne sera donc qu'à cette occasion que l'absence de convocation pourra être invoquée. Le contenu de l'avis simple rendu par le CT, y compris illégal, n'a par contre pas d'influence sur la légalité de la décision. En effet, le Président n'est pas lié par le contenu (ni même le sens) d'un avis simple, seule la consultation est obligatoire (il faut seulement qu'un avis ait été rendu). En revanche, l'absence de consultation entache la décision d'un vice de forme et de procédure. Ce moyen n'étant pas d'ordre public, il doit être soulevé devant le juge administratif par le requérant lui-même. La consultation du CT constitue tout de même une formalité substantielle. Si le moyen est fondé, la décision sera donc annulée par le juge administratif. Cette annulation pour vice externe, si elle n'affecte pas le contenu même de la décision, permet de reprendre la même décision en respectant la procédure requise.

Les membres de ce corps délibérant devraient pouvoir justifier en cette seule qualité d'un intérêt à agir en recours pour excès de pouvoir pour se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives (absence de consultation) et même pour simplement contester la décision intervenue après consultation du CT (par analogie, CE, 24 mai 1995, *Ville de Meudon*).

## 2 Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

La loi du 5 juillet 2010 relative au dialogue social dans la fonction publique opère une réforme des instances en charge de l'hygiène et de la sécurité. La convergence vers un droit commun du travail se fait plus forte notamment par des renvois importants aux dispositions du Code du travail.

Il en est fait application avec le décret n° 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*, dont le titre IV est spécifiquement consacré au CHSCT.

Les missions du CHSCT dépassent la seule élaboration d'avis. Cependant, en ce qui concerne les consultations obligatoires, l'article 47 du décret de 1982 prévoit une obligation de consultation « *sur la teneur de tous documents se rattachant à sa mission, et notamment des règlements et consignes que l'Administration envisage d'adopter en matière d'hygiène et de sécurité.* » Le contenu général des documents relatifs à la santé et à l'hygiène des agents de l'université doit donc faire l'objet d'un avis du CHSCT. Dans le cas d'une décision du Président dans ce domaine, le défaut de consultation du CHSCT entacherait la décision d'un vice de procédure. Le juge administratif pourrait ainsi faire droit à une éventuelle demande d'annulation.

### **Précisions sur le domaine d'intervention du comité:**

L'article 30 du décret dispose que le CHSCT « *a notamment à connaître des questions relatives :* »

- à *l'observation des prescriptions législatives et réglementaires en matière d'hygiène et de sécurité;*
- aux *méthodes et techniques de travail et au choix des équipements de travail dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence directe sur la santé des agents;*
- aux *projets d'aménagements, de construction et d'entretien aux bâtiments au regard des règles d'hygiène et de sécurité, et de bien-être au travail;*
- aux *mesures prises en vue de faciliter l'adaptation des postes de travail aux handicapés;*
- aux *mesures d'aménagement des postes de travail permettant de favoriser l'accès des femmes à tous les emplois et nécessaires aux femmes enceintes.* »

Le Président et les chefs des différents services de l'université sont chargés de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité (cf. II - Chap III).

## **3 La Commission paritaire d'établissement**

Une Commission paritaire d'établissement est obligatoirement instituée dans chaque université. Comme le comité technique, elle est chargée de rendre des avis dans le domaine des ressources humaines. Mais, alors que les comités techniques sont exclusivement compétents pour rendre des avis sur les décisions à caractère général, les CPE interviennent sur les seules décisions individuelles relatives aux agents statutaires.

L'article L. 953-6 C. éduc. prévoit ainsi que « *la commission paritaire d'établissement est consultée sur les décisions individuelles concernant les membres des corps [d'ingénieurs et de personnels techniques et administratifs de recherche et de formation] affectés à l'établissement et sur les affectations à l'établissement de membres de ces corps.* » Ses attributions sont généralement « *étendues aux autres corps administratifs, techniques, ouvriers et de service exerçant dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.* »

La composition de la Commission doit respecter le principe du « rang au moins égal » : « *ne peuvent alors siéger que les membres appartenant à la catégorie à laquelle appartient le fonctionnaire concerné et les membres représentant la ou les catégories supérieures ainsi qu'un nombre égal de représentants de l'administration.* »

Les décisions prises à l'égard d'un agent du personnel IATOS individuellement désigné doivent ainsi faire l'objet d'une consultation de la CPE. L'absence de consultation de la CPE ou sa composition irrégulière entache la décision d'un vice de procédure. Le juge administratif pourra, sur ce fondement, faire droit à la demande d'annulation de la décision contestée devant lui (CAA Bordeaux, 30 déc. 2005, M. X. *c/ Université de Pau et des Pays de l'Adour*).

## 4 La Commission consultative paritaire

Des commissions consultatives paritaires compétentes à l'égard des agents non titulaires sont instituées dans les universités par l'arrêté du 8 avril 2008. La commission est créée par décision du Président de l'université. Le titre premier de l'arrêté prévoit les modalités de composition des CCP. Le Président ou son représentant dirige ses séances.

L'article 22 prévoit que « *les commissions consultatives paritaires sont obligatoirement consultées sur les décisions individuelles relatives aux licenciement intervenant postérieurement à la période d'essai et aux sanctions disciplinaires autres que l'avertissement et le blâme. Elles peuvent en outre être consultées sur toute question d'ordre individuel relative à la situation professionnelle des agents non titulaires entrant dans leur champ de compétence.* »

Les décisions individuelles à l'égard des agents non titulaires doivent faire obligatoirement l'objet d'une consultation de la CCP de l'établissement lorsqu'elles concernent un licenciement ou une sanction disciplinaire autre que le blâme et l'avertissement. L'avis simple ainsi rendu conditionne la légalité externe de la décision. Si cette procédure n'est pas respectée, la mesure prise sera annulée devant le juge de l'excès de pouvoir pour vice de procédure. Par ailleurs, et comme dans toute procédure de sanction, l'agent en cause doit pouvoir être en mesure de présenter ses arguments en défense.

La circulaire ministérielle n° 2008-1019 du 9 juillet 2008 *relative aux agents non titulaires exerçant leurs fonctions dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur*<sup>40</sup> vient préciser l'arrêté. Les élections à la CCP, sa composition, son fonctionnement et ses attributions sont ainsi utilement expliquées.

## 5 La Commission consultative des doctorants contractuels

Une Commission consultative des doctorants contractuels doit être instituée dans chaque université par son règlement intérieur (décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 *relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche*, article 10). Elle peut être saisie par le doctorant contractuel ou le Président d'université en cas de litige sur la situation professionnelle du doctorant. Elle rend alors un avis motivé. Le Président n'est pas juridiquement tenu de le suivre<sup>41</sup>.

40 • NOR: ESRH0800202C

41 • NOR: ESRH0800202C

## SECTION III - LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS

Les pouvoirs du Président sur les personnels administratifs sont étendus. L'article L. 712-2 C. éduc. prévoit notamment que le Président: « *affecte dans les différents services de l'université les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service* ». Cependant, ce sont surtout les DGS qui en ont la charge pratique. Une approche générale est donc privilégiée dans le cadre de ce guide. Elle met l'accent sur les points à risque.

### **La procédure à suivre pour les décisions que le Président aurait à prendre sur les personnels:**

- En fonction du contenu de la décision et de la situation juridique de l'agent, il convient d'abord de se reporter aux règles applicables (documents internes de l'université, sites MESR, fiches AMUE, Livre IX – titre V C. éduc « *Les personnels de l'enseignement supérieur* »...)
- Il est ensuite impératif de mener les consultations nécessaires et en conséquence de saisir les organes compétents (cf. 2.)
- Il doit être fait une exacte application des règles de motivation des actes administratifs (cf. Annexes). Toute motivation doit être fondée en fait (réalité des faits qui fondent la décision) et en droit (bonne application de la règle). Pour éviter un détournement de pouvoir, la décision doit être justifiée par la stricte application de la règle.
- Le respect du contradictoire est exigé pour toute mesure prise en considération de la personne. Toute décision disciplinaire l'impose notamment. Il convient de proposer et de permettre à l'agent concerné de présenter ses observations sur la décision que le Président souhaiterait prendre à son égard.
- Enfin, aucune mesure accordée discrétionnairement ne saurait être refusée à l'agent qui en remplit les critères. Les mêmes motifs doivent fonder les mêmes décisions. Exemple: si une prime de rentrée est prévue pour les agents ayant 3 enfants, il convient de l'accorder à chaque agent ayant 3 enfants ou plus.

Le recours devant le juge administratif est limité aux mesures faisant grief. L'agent ne pourra donc pas contester une mesure qui ne porte pas atteinte à ses prérogatives ou à ses droits statutaires. Ainsi, un simple changement d'affectation sans modification géographique ni pécuniaire n'est pas susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE, 18 mars 1996, *Biard*; CE 27 juill. 1984, M. *Gustave Fischer*). Il en va encore ainsi pour la mesure modifiant le service d'un enseignant ou pour celle lui interdisant d'utiliser une salle de travail (CE, 8 mars 1993, *Riolot*). Une mesure refusant un avantage purement gracieux non prévu par un texte n'est également pas susceptible de recours, à condition que cet avantage soit minime (exemple: les cadeaux aux enfants des agents pour l'arbre de Noël).

Il faut aussi noter que dans les universités bénéficiant des responsabilités et compétences élargies, « *le président peut recruter, pour une durée déterminée ou indéterminée, des agents contractuels* ». L'article L. 954-3 C. éduc. en précise les conditions. En pratique, le risque contentieux est bien maîtrisé par les services RH des universités. Décrets, circulaires et guides administratifs viennent le préciser et l'expliquer.

## SECTION IV - LES PERSONNELS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

Avec la loi LRU dont le décret n° 84-431 modifié fait application, les pouvoirs du Président à l'égard des enseignants-chercheurs et chercheurs ont fait l'objet d'une restructuration et d'un accroissement. De nombreuses compétences ont été décentralisées du ministère vers les universités: octroi de primes, notations, affectations... Les possibilités de recrutement ont été élargies. À cet égard, le Président dispose d'un droit de veto spécifique. Cette importante prérogative est soumise à un risque contentieux central en ce domaine.

NB: l'article R. 311-1, dans sa rédaction applicable depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2010-164 du 22 février 2010, ne réserve aux professeurs (nommés par décret du président de la République) la juridiction exclusive du Conseil d'État (compétent en premier et dernier ressort) que pour les litiges concernant le recrutement et la discipline.

### Le pouvoir de veto du Président au recrutement d'un enseignant-chercheur

Issu de la réforme LRU, le droit de veto du Président d'université sur le recrutement d'un agent (administratif comme enseignant-chercheur) est prévu à l'article L. 712-2 C. éduc.: « *Sous réserve des dispositions statutaires relatives à la première affectation des personnels recrutés par concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur, aucune affectation ne peut être prononcée si le président émet un avis défavorable motivé.* »

L'exercice de ce pouvoir de veto n'est pas problématique à l'égard des recrutements de personnels administratifs (sous réserve des généralités sur les décisions à leur égard, cf. supra). Pour les enseignants-chercheurs, la spécificité de leur procédure de recrutement prévue à l'article L. 952-6-1 C. éduc. influe sur son pouvoir de veto.

Après que le comité de sélection se soit prononcé sur les mérites du candidat pour le poste ouvert au recrutement, le Président d'université doit transmettre au ministre la proposition motivée du Conseil d'administration restreint ayant retenu le(s) candidat(s). Le Président peut cependant s'opposer à cette transmission. Par ce veto, le Président empêche l'affectation du candidat proposé. Le pouvoir du Président sur l'affectation des enseignants-chercheurs est donc strictement encadré. Il ne peut notamment pas modifier l'ordre de classement des candidats sur la liste à transmettre (Décret n° 84-431 du 6 juin 1984, art. 9-2, al. 10). Seule une simple alternative lui est réservée: transmettre sans aucune modification la liste ou le nom proposé par le CA restreint, ou refuser cette transmission. Ce refus s'exerce sous la forme d'un avis défavorable motivé.

Le risque contentieux s'agissant de ce pouvoir de veto porte essentiellement sur le contenu de la motivation de l'avis défavorable. Le Président ne peut pas fonder son refus sur la qualification scientifique des candidats proposés (C.C. QPC, 6 août 2010, C. et a.). Le Conseil constitutionnel se fait plus précis dans sa décision, puisqu'il considère que « *le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs s'oppose à ce que le président de l'université fonde son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'université.* » Le veto du Président peut par exemple se fonder sur les besoins de l'établissement en cas de détachement ou de mutation, sur l'absence de correspondance entre le projet de l'établissement et le recrutement, sur des considérations budgétaires ou matérielles (absence de laboratoire d'accueil par exemple).<sup>42</sup> Pour le reste, les règles de forme relatives aux décisions individuelles défavorables devraient s'appliquer (Annexe).

42 • Pour exemple jurisprudentiel récent, cf. CE, 5 décembre 2011, *EL Kamel* : le président de l'université peut opposer son veto en le fondant « sur la circonstance que le profil de recherche retenu pour un emploi n'avait pas permis, en raison d'une définition trop large, une bonne compréhension des priorités scientifiques du laboratoire, ni de déterminer celle des équipes qu'il convenait de renforcer, pour un tel recrutement. »



# 2

# Responsabilités du Président d'université

Les libertés reconnues aux universités s'accompagnent de fortes responsabilités tant pour l'établissement que pour son Président. En effet, les actions de l'université ou les défauts d'accomplissement de ses missions peuvent causer des dommages à autrui. L'université devra les réparer (II). La tutelle exercée sur l'université par l'État peut cependant permettre d'éviter les cas les plus graves (I). Enfin, des cas où le Président serait mis en cause personnellement peuvent se présenter (III).

# CHAPITRE I

# LA TUTELLE SUR L'UNIVERSITÉ

<b>SECTION I</b>	<b>DÉLIMITATION ET EXERCICE DES POUVOIRS DE TUTELLE SUR LES UNIVERSITÉS</b>	<b>69</b>
1	L'exercice de la tutelle par le déféré réctoral	70
1.1	Obligations de transmission au recteur et entrée en vigueur des actes de l'université	70
1.2	Périmètre et modalités du contrôle ordinaire de tutelle	70
2	Les hypothèses d'approbation préalable	72
3	L'état d'exception : les pouvoirs de substitution en cas de graves difficultés	72
<b>SECTION II</b>	<b>CONTESTATION DES ACTES DE TUTELLE ET RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT</b>	<b>74</b>
1	Contestation des actes de tutelle	74
2	Responsabilité de l'État du fait des activités de tutelle	74
<b>SECTION III</b>	<b>LA TUTELLE FINANCIÈRE</b>	<b>75</b>



# CHAPITRE I

## LA TUTELLE SUR L'UNIVERSITÉ

Le pouvoir de tutelle concerne les rapports entre l'État et les universités. Ces dernières, par la loi et comme personnes morales, disposent de l'autonomie de gestion et de décision. En contrepartie, l'État exerce sur celles-ci un contrôle par la voie de la tutelle administrative. La loi en créant la catégorie des EPSCP à laquelle appartient l'université, prévoit et encadre un régime de tutelle dont l'exercice est attribué au ministre ou à ses représentants déconcentrés que sont les recteurs.

Ce pouvoir de tutelle garantit l'autonomie de l'université. Il vise à garder l'action de l'université dans les pouvoirs qui lui sont conférés (et non à exercer ces pouvoirs à sa place). La tutelle peut également servir de guide ou de support, mais tel n'est pas son objectif principal. En effet, l'autorité de tutelle n'est pas le supérieur hiérarchique du Président de l'université. Au contraire, la tutelle administrative existe de façon permanente par l'autonomie conférée aux universités et est la contrepartie de la responsabilité leur étant accordée. En effet, les décisions prises par le Président, organe dirigeant de l'université dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État, n'engagent que l'université. Ce contrôle de tutelle s'exerce en conséquence sur les actes de l'université et non directement sur la personne même du Président. Autrement dit, le Président n'est jamais directement et personnellement mis en cause dans le contrôle de tutelle.

Un principe essentiel du droit administratif veut que « la tutelle ne se présume pas ». Autrement dit, les pouvoirs de tutelle ne s'exercent que si la loi ou un décret le permet. Ils sont donc conditionnés par ce texte et ne peuvent s'écartez des limites qu'il fixe.

En application de ces principes, les pouvoirs de tutelle sur les universités sont strictement délimités (Sec. I). Le juge administratif peut aussi être amené à connaître des actes de tutelle (Sec. II). La tutelle financière reste cependant spécifique (Sec. III).

### SECTION I - DÉLIMITATION ET EXERCICE DES POUVOIRS DE TUTELLE SUR LES UNIVERSITÉS

L'université est soumise au pouvoir de tutelle du ministre de l'enseignement supérieur et des recteurs. Ce contrôle spécifique entraîne certaines obligations pour le Président.

L'article L. 711-8 C. éduc. prévoit que le recteur chancelier, qui représente le ministre auprès de l'université, assiste ou se fait représenter aux séances du CA. Un rapport annuel rendu public est rendu par le chancelier sur l'exercice de son contrôle de tutelle. La tutelle sur les universités est cependant multiple : trois différents niveaux de contrôle peuvent intervenir.

## 1 L'exercice de la tutelle par le déféré réctoral

La première modalité du contrôle de tutelle sur les universités est relativement libérale. De manière ordinaire, et sauf les exceptions présentées en b et c, ce contrôle est restreint à la légalité et nécessite la saisine du juge administratif par le recteur (déféré).

### **1.1 Obligations de transmission au recteur et entrée en vigueur des actes de l'université**

L'article L. 719-7 C. éduc. fonde la tutelle normale du recteur chancelier sur les universités. Il dispose que « *les décisions des présidents des universités et des présidents ou directeurs des autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les délibérations des conseils entrent en vigueur sans approbation préalable* ». La loi prévoit qu'en principe toute décision prise par le Président ou toute délibération des conseils est automatiquement obligatoire et opposable à ses destinataires sans formalité particulière (autre que celles du droit administratif général – signature, publicité, cf. Annexe).

Certains actes font toutefois exception (cf. 2). Le même article prévoit que « *toutefois, les décisions et délibérations qui présentent un caractère réglementaire n'entrent en vigueur qu'après leur transmission au recteur, chancelier des universités.* » Les services de la chancellerie doivent donc avoir reçu les décisions et délibérations générales pour que celles-ci puissent entrer en vigueur. L'article L. 711-8 C. éduc. précise même que le recteur doit les recevoir « *sans délai* ». Elles ne produiront ainsi des effets juridiques (obligeront leurs destinataires) qu'après l'accusé de réception délivré par la chancellerie. Par ailleurs, la loi entend par décisions et délibérations à caractère réglementaires, tous les actes obligatoires qui définissent leurs destinataires par une catégorie. Sont donc exclus les actes individuels dont les destinataires sont individuellement et nommément désignés (résultats d'examens, les nominations,...). Sont également exclus tous les documents qui ne sont pas des décisions ou des délibérations (les actes préparatoires, les avis ou vœux des conseils,...). À l'inverse, doivent notamment faire l'objet de cette transmission : le règlement intérieur de l'université, les mesures de police générale,

Cette obligation de transmission n'a qu'une influence sur l'entrée en vigueur des actes à caractère général. Elle ne détermine pas le périmètre du contrôle de tutelle. En revanche, le défaut de transmission rend inopposable la décision ou la délibération qui aurait dû être transmise et empêche leur application. Cette transmission conditionne en effet la validité des actes qui pourraient être pris sur le fondement de l'acte à transmettre. Ceux-ci pourraient alors être annulés par le juge administratif.

### **1.2 Périmètre et modalités du contrôle ordinaire de tutelle**

#### **- Les limites au contrôle de tutelle :**

L'article L. 711-8 C. éduc., à propos du rapport annuel rendu par le recteur, qualifie l'exercice de son pouvoir de tutelle de « *contrôle de légalité des décisions et délibérations des organes statutaires des EPSCP* ». Issue de la loi LRU, cette formulation exclut tout contrôle en opportunité du recteur. Ni le recteur chancelier, ni le ministre, ne peut adresser d'instruction au Président. *A fortiori*, la tutelle ne permet pas de s'immiscer directement dans la gestion de l'université. Les organes de l'université doivent décider librement dans les limites de la loi et des pouvoirs qu'elle leur attribue. Le contrôle de tutelle exclut également la réformation des actes pris par l'université (CE, 8 nov. 1961, *Coutarel*). Le ministre ou le recteur ne peuvent en effet modifier ou réécrire les décisions ou les délibérations prises par les universités. Enfin, ni le recteur ni le ministre n'ont de pouvoir d'annulation des actes de l'université (TA Paris, 14 mai 2008, *M. C.*

in LIJ 2008 N°127), la saisine du juge administratif est toujours nécessaire.

### **- Le périmètre des actes contrôlés:**

Les actes susceptibles de faire l'objet du contrôle de tutelle sont nombreux. L'article L. 719-7 C. éduc. envisage les « *décisions ou délibérations des autorités de ces établissements* ». Tous les actes juridiques de l'université sont ainsi concernés. Cela exclut les documents sans effet juridique (qui ne sont pas obligatoires pour des destinataires) comme les avis, les documents préparatoires, les vœux, les rapports,... À l'inverse, sont notamment concernés les décisions de police, les règlements (intérieur, études,...), les arrêtés du Président et les délibérations du CA. Les contrats passés par l'université sont également concernés. Le contrôle de tutelle peut ainsi s'exercer sur le recrutement d'un agent contractuel, sur la passation d'un marché, sur la location de locaux...

### **- L'exercice du contrôle par le déféré réctoral:**

L'autorité en charge du contrôle de tutelle est le recteur chancelier, représentant du ministre de l'enseignement supérieur dans chaque académie. Ses pouvoirs ordinaires consistent à s'assurer de la légalité des décisions prises par les autorités de l'université au nom et pour le compte de celle-ci. Pour ce faire, il dispose simplement du pouvoir de déférer au juge administratif l'acte qu'il estime illégal. L'article L. 719-7 C. éduc. dispose en effet que « *le chancelier peut saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à l'annulation des décisions ou délibérations des autorités de ces établissements qui lui paraissent entachées d'illégalité.* » Le tribunal administratif dans le ressort duquel se situe le siège de l'université est alors compétent pour en connaître (par analogie, CE, 3 mai 2002, *Jubert*). Le recteur aura intérêt à agir en cette seule qualité. Il est soumis aux conditions de délai du recours de droit commun (deux mois à compter de la transmission ou de la connaissance de l'acte). Passé ce délai, le recteur ne peut plus déférer une mesure qu'il estimerait illégale. Le contrôle du juge sur l'acte ainsi déféré est ensuite en tout point similaire à celui exercé en recours pour excès de pouvoir (cf. Annexes). Le même article L. 719-7 précise toutefois que « *le tribunal statue d'urgence.* »

Par ailleurs, le recteur peut être saisi par un tiers d'une demande de déféré. Cette demande ne prolongerait pas le délai dont dispose le recteur pour saisir le juge<sup>43</sup>. Par contre, elle prolonge le délai dont dispose le requérant pour contester lui-même la décision objet de sa demande de déféré. Par transposition de la jurisprudence *Brasseur* (CE, 25 janvier 1991) sur le déféré préfectoral, la demande formée devant le recteur a pour effet de reporter le point de départ du délai pour introduire un recours. Ce délai commence à courir à la date à laquelle la décision explicite ou implicite par laquelle le recteur rejette la demande de référé est intervenue (ce qui le porte à quatre mois maximum pour le requérant individuel : deux mois au plus pour un refus implicite de déféré et les deux mois du délai de recours de droit commun).

### **- Les pouvoirs de suspension de l'exécution d'un acte par le recteur:**

Le recteur dispose toutefois d'un pouvoir qui lui est propre dans cette procédure de contrôle. L'article L. 719-7 C. éduc. *in fine* prévoit qu' « *au cas où l'exécution de la mesure attaquée serait de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement de l'établissement, le chancelier peut en suspendre l'application pour un délai de trois mois.* » Le recteur peut suspendre l'exécution d'un acte défini supra. Il faut pour cela qu'il ait déjà déféré la mesure à suspendre au juge administratif. Il faut ensuite que la mesure soit « *de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement de l'établissement* ». En l'absence de jurisprudence sur ce point, l'interpréta-

43 • Lettre DAJ B n° 57 du 4 juillet 2007, in LIJ 2007 n°118, p. 43.

tion reste ouverte. Seraient sans doute concernées des décisions aux conséquences péquénaires et budgétaires importantes ou les mesures de police excessives. La gravité de l'atteinte requise par ce texte rend d'autant plus exceptionnel le recours à cette suspension. Enfin, les effets de celle-ci sont exclusivement provisoires et limités à trois mois.

## 2 Les hypothèses d'approbation préalable

Par exception au contrôle de légalité jusqu'ici présenté, il existe quelques catégories d'actes pris par les autorités de l'université qui doivent faire l'objet d'une approbation. L'article L. 719-7 C. éduc. fait exception à l'entrée en vigueur immédiate des « *délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales mentionnées à l'article L. 719-5 et sous réserve des dispositions du décret prévu à l'article L. 719-9.* » L'article L. 719-5 précise quant à lui que ces « *délibérations des conseils d'administration relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales sont soumises à approbation.* »

L'approbation est nécessaire pour que ces actes puissent produire des effets juridiques. La mesure une fois approuvée par l'autorité de tutelle entre en vigueur à la date de sa signature et non à celle de l'approbation (par analogie: CE, sect., 17 juin 1960, *Contessoto* et CE, 7 juin 1995, *Gaucher et a.*). Le refus d'approbation peut faire l'objet d'une saisine du tribunal administratif par le Président de l'université (cf. Sec. II). Il doit sans doute être motivé en vertu de la loi du 11 juillet 1979, puisque le juge administratif considère que les actes de tutelle sont des décisions individuelles.

Les décisions ainsi soumises à approbation sont précisées par le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 *relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies* Son article 40 soumet ainsi le recours à l'emprunt à l'approbation du recteur d'académie et du trésorier-payeur général de région territorialement compétent. Le décret n° 2000-1264 du 26 décembre 2000 *fixant les conditions dans lesquelles les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent prendre des participations et créer des filiales* soumet la délibération du CA sur toute prise de participation ou création de filiale à la même approbation (article 2).

L'approbation est réputée acquise après un silence de deux mois gardé par l'autorité de tutelle compétente (article 3 dudit décret notamment).

## 3 L'état d'exception: les pouvoirs de substitution en cas de graves difficultés

En cas de circonstances exceptionnelles, l'autorité de tutelle se voit attribuer un pouvoir de substitution d'action. Dans des conditions très strictes, le recteur ou le ministre de l'enseignement supérieur peuvent se substituer aux autorités défaillantes de l'université et agir à leur place au nom et pour le compte de l'université (dédoublement fonctionnel). L'université reste responsable des décisions prises dans ce cadre par les autorités de l'État.

L'article L. 719-8 C. éduc. dans sa rédaction issue de la loi LRU prévoit qu' « *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. Dans ces*

mêmes cas, le recteur, chancelier des universités, a qualité pour prendre, à titre provisoire, les mesures conservatoires nécessaires après avoir consulté le président ou le directeur de l'établissement. »

### **- La défaillance ou le défaut des organes universitaires:**

Les pouvoirs de substitution des autorités de tutelle ne s'exercent qu' « *en cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires de l'établissement ou de défaut d'exercice de leurs responsabilités* ». Ces circonstances exceptionnelles sont constituées lorsque leur attitude rend inapplicables des dispositions relatives à l'organisation des études (CE, 26 avril 1974, CLERU). Il en va de même lorsque les organes élus n'ont plus assez de membres présents suite à des démissions ou mutations (CE, 13 juin 1980, M. Ythier: le ministre a pu prendre les mesures nécessaires à l'organisation de nouvelles élections). D'une manière générale, la vacance des autorités de l'université justifie la mise en œuvre de ces pouvoirs. Tout autre est le cas du défaut de mise en application obligatoire de dispositions législatives ou réglementaires. Lorsqu'il est fait obligation à l'université de prendre les mesures rendues nécessaires par la loi (compétence liée), tout défaut peut faire l'objet de pouvoir de substitution. Ce fut ainsi le cas lorsque le conseil d'université ne réunissait pas une majorité suffisante pour une modification des statuts rendue nécessaire par la création de nouvelles UER (TA Amiens, 29 nov. 1977, Chevallier et Desoeuvre). En revanche, ce pouvoir de substitution ne saurait être mis en œuvre alors que les autorités de l'université ont exercé leurs responsabilités. Pour les mesures de police par exemple, l'inaction du Président qui refuserait de fermer des locaux universitaires alors que s'y déroulent de graves troubles, justifierait la mise en œuvre de cet article. En revanche, la fermeture non nécessaire des locaux ne peut être contestée que par un déféré réctoral (et une éventuelle suspension).

### **- Les pouvoirs de substitution du ministre:**

En cas de circonstances exceptionnelles (au sens juridique du terme), le ministre de l'enseignement supérieur peut prendre toutes les mesures rendues nécessaires par les circonstances. L'information du CNESER sur l'exercice de ces pouvoirs est cependant requise. Les mesures ne sont matériellement pas précisées. Mais elles doivent viser au fonctionnement normal de l'université (organisation de nouvelles élections et mise en place d'une direction provisoire par exemple). Ce pouvoir s'exerce d'ailleurs à titre exceptionnel. Le juge contrôlera le caractère nécessaire de ces dispositions ministérielles de substitution.

### **- Les pouvoirs de substitution du recteur:**

Le pouvoir de substitution du recteur est quant à lui plus encadré. Il ne peut prendre que des mesures conservatoires. Ces mesures doivent simplement viser à éviter une aggravation de la situation de dysfonctionnement. Les décisions ainsi prises n'ont également qu'un caractère provisoire en attendant une reprise du fonctionnement normal ou l'exercice par le ministre de ses pouvoirs. Enfin, le Président doit impérativement être consulté sur celle-ci, à peine de vice de forme (sauf cas de force majeure à travers la théorie des formalités impossibles).

## SECTION II - CONTESTATION DES ACTES DE TUTELLE ET RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

### 1 Contestation des actes de tutelle

L'exercice des pouvoirs de tutelle par les autorités étatiques (recteur et ministre de l'enseignement supérieur) sur les universités peut faire l'objet d'une contestation devant le juge administratif par le Président. La limitation des pouvoirs de tutelle ordinaire au contrôle de la légalité (via le déferé au juge administratif) rend peu probable cette hypothèse (restreinte donc aux cas d'approbation et de substitution). Dans le cas d'un déferé du recteur, le Président se défendra au fond comme pour tout REP en démontrant qu'il a exercé ses compétences dans le respect de la loi. Pour contester les actes de refus d'approbation ou pris en vertu des pouvoirs de substitution, les règles générales du REP sont également à respecter (autorisation à agir par le CA, délais,... cf. Annexes).

Lorsque l'autorité de tutelle n'a pas respecté les limites de ses pouvoirs et qu'elle les a dépassés jusqu'à s'immiscer illégalement dans la gestion de l'université (détournement de pouvoir ou exercice abusif de déferés répétés dans un but d'obstruction par exemple), la responsabilité de l'État peut être recherchée pour faute simple (par analogie: CE, 18 fév. 1981, *Chambre des métiers de la Charente-Maritime*). Le préjudice ainsi causé sera réparé dans les conditions de droit commun (cf. II - Chap. II).

### 2 Responsabilité de l'État du fait des activités de tutelle

L'autonomie des universités se traduit dans le droit de la responsabilité administrative. La personne morale est en effet responsable des dommages causés à autrui (cf. II.B.). Cependant, la responsabilité de l'État dans l'exercice ou la carence de ses pouvoirs de tutelle peut être recherchée. Les défauts dans le contrôle qu'exerce ainsi l'État sur ses universités engagent alors sa responsabilité. Dans le cadre de la tutelle sur les universités, il faut distinguer l'exercice de la tutelle (déferé rectoral et substitution) des décisions prises au nom et pour le compte de l'État ou des décisions prises au nom et pour le compte de l'université (cas du dédoublement fonctionnel).

- En ce qui concerne les décisions prises au nom et pour le compte de l'État (dans le domaine du recrutement ou de la gestion des fonctionnaires affectés à l'établissement hors RCE notamment), le régime d'engagement de la responsabilité est celui du droit commun (cf. B). Les actes de l'État, y compris lorsqu'ils sont pris par Président en vertu d'une délégation (ex.: article L. 951-3 C. éduc.), n'engagent en effet que lui et l'université ne saurait être déclarée responsable.
- En ce qui concerne le dédoublement fonctionnel, l'autorité de tutelle agit au nom et pour le compte de l'université. C'est le cas présenté supra de l'article L. 719-8 C. éduc. L'autorité étatique se substitue à l'autorité de l'université et agit à sa place. Seule l'université engage alors sa responsabilité pour les dommages causés par les actes de l'autorité de tutelle pris par substitution (dans les mêmes conditions que pour les actes du Président, (cf. Chap. II).

**La responsabilité dans l'exercice des pouvoirs de tutelle** est restreinte aux cas où les actes pris au nom et pour le compte de l'université ont causé un dommage et où le correct exercice du contrôle de tutelle aurait pu l'empêcher. Les responsabilités dans le dommage ainsi causé sont partagées. La tutelle peut ainsi s'interpréter comme une sorte de garantie. Le régime spécial de responsabilité réservé à cette activité de tutelle s'explique par cet état de fait.

Lorsque la responsabilité de l'université est engagée et que le dommage qu'elle a ainsi causé aurait pu être évité si l'autorité de tutelle avait correctement exercé son contrôle, la responsabilité de l'État peut être recherchée pour faute lourde de cette autorité de tutelle. Les strictes conditions posées à l'engagement de la responsabilité de l'État s'expliquent par l'autonomie des universités et donc un contrôle de tutelle qui ne peut et ne doit pas être « tatillon ». Un arrêt du Conseil d'État du 10 janvier 2001 « Racinet », concernant directement un établissement public universitaire, est formel: « *seule une faute lourde est susceptible d'engager la responsabilité de l'État à raison de l'exercice de son pouvoir de tutelle.* »

La responsabilité de l'État dans l'exercice de ses pouvoirs de tutelle peut notamment être mise en cause dans les principaux cas suivants: carence répétée et importante dans l'exercice du contrôle de légalité (absence de déferé rectoral), approbation excessivement tardive ou même grave carence dans l'exercice des pouvoirs de substitution. Attention: il faut que les conditions d'intervention de l'autorité de tutelle soient en tout état de cause pleinement réunies et sur une durée certaine, qu'elles soient en quelque sorte quasiment évidentes. La faute lourde ne saurait en effet être caractérisée que dans ces conditions. Elle apparaît alors comme la faute à la gravité telle qu'elle en devient grossière. L'engagement de la responsabilité de l'autorité de tutelle est donc très rare.

En pratique et le plus souvent en jurisprudence, le requérant lui-même conclut à la responsabilité de l'université ainsi qu'à celle de l'État. Dans l'arrêt précité par exemple, un diplômé se plaignait de l'absence d'intervention du ministre de tutelle pour corriger l'appellation d'un diplôme qui ne constituait pas un diplôme national, contrairement à ce que laissait supposer la qualification qui lui avait été donnée. En l'espèce, seule l'université est déclarée responsable du préjudice lui étant ainsi causé, la faute lourde dans le contrôle de tutelle n'étant pas fondée.

Dans le cas où la responsabilité de l'université est engagée (cf. Chap. II) sans mise en cause de l'État alors qu'une faute lourde dans l'exercice du contrôle de tutelle est probable, l'université peut mettre en cause l'État à l'instance ou dans un litige distinct. Les responsabilités pourront alors être partagées. Exemple fictif: l'université prend sur une longue période de nombreuses décisions dans le cadre d'un marché public et sa responsabilité est par la suite engagée suite aux nombreuses et grossières illégalités commises, la carence du recteur qui n'a déferé aucune de ces décisions peut être constitutive d'une faute lourde. La responsabilité de l'université en sera d'autant diminuée.

### SECTION III - LA TUTELLE FINANCIÈRE

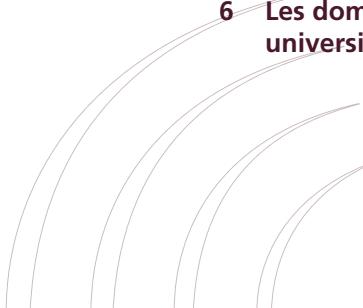
L'article L. 712-2 3° C. éduc. rend le Président « *ordonnateur des recettes et des dépenses de l'université* » (sur ce point et sur la gestion budgétaire en général, cf. fiches AMUE). Le contrôle de l'État sur la gestion budgétaire et financière des universités diffère de la tutelle administrative. Il est notamment plus poussé. L'article L. 719-9 C. éduc. dispose notamment que « *le contrôle financier s'exerce a posteriori; les établissements sont soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances; leurs comptes sont soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes.* [Un] décret précise les cas et les conditions dans lesquels les budgets des établissements sont soumis à approbation ainsi que les mesures exceptionnelles prises en cas de déséquilibre. »

Les articles 20, 24 à 26, 39, 42 et 43 du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 *relatif au budget et au régime financier des EPSCP* sont pris sur le fondement de cet article. Les règles budgétaires et financières étant bien connues, ce guide renverra pour le reste au décret précité ainsi qu'aux fiches éditées par l'AMUE et autres documents et manuels spécialisés.

## CHAPITRE II

# LE PRÉSIDENT ET LA RÉPARATION DES DOMMAGES PAR L'UNIVERSITÉ

<b>SECTION I</b>	<b>PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RESPONSABILITÉ DE L'UNIVERSITÉ</b>	<b>77</b>
1	Le fait dommageable	78
2	Le préjudice réparable	80
3	La réparation et l'imputabilité	80
<b>SECTION II</b>	<b>TYPOLOGIE DES CAS D'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DE L'UNIVERSITÉ</b>	<b>81</b>
1	Édition d'un acte illégal	81
2	Les dommages causés aux étudiants	80
3	Les dommages causés aux personnels	82
3.1	L'hygiène et la sécurité: prévention et obligations	83
3.2	Accidents de travail et maladies professionnelles	84
	• L'obligation de sécurité de résultat à l'égard des seuls contractuels	
	• Le cas des fonctionnaires: la réparation intégrale des accidents du travail public par le juge administratif	
3.3	La violation d'une disposition statutaire d'un agent public	86
3.4	Le harcèlement moral	86
4	Les dommages causés aux cocontractants	87
5	Les dommages causés par les ouvrages universitaires	88
5.1	Distinction des usagers et des tiers	89
5.2	Les dommages causés aux usagers	90
5.3	Les dommages causés aux tiers	
6	Les dommages causés par l'activité de police universitaire	92



## CHAPITRE II

# LE PRÉSIDENT ET LA RÉPARATION DES DOMMAGES PAR L'UNIVERSITÉ

La personnalité morale conférée aux universités les rend juridiquement responsables. L'université doit ainsi répondre des faits de ses organes ou de ses agents qui ont causé un dommage à autrui. Le Président qui « assure la direction de l'université » et la « représente » (article L. 712-2 C. éduc.) est alors concerné. Et même si sa responsabilité personnelle n'est pas ici en cause, la responsabilité de l'université peut aussi se présenter comme une « sanction » des actes qu'il prend en tant que Président de l'université ainsi que des actes pris par les autres instances ou agents au nom et pour le compte de celle-ci. L'autonomie s'élargissant, son exercice multiplie les sources de responsabilité. Or l'université, puisqu'elle est un établissement public de l'État en charge d'un service public (L. 123-3 C. éduc.), engage en principe sa responsabilité selon les règles originales du droit administratif.

Le recours à la transaction peut être utile pour réparer un dommage causé par l'université. L'intervention d'un expert nommé d'un commun accord des parties peut servir à chiffrer le montant exact du préjudice. Le Président devra s'assurer que les règles applicables à la transaction sont remplies (cf. Annexes) mais également celles relatives à l'engagement de la responsabilité de l'université (développées ci-après).

La responsabilité personnelle du Président sera abordée dans les développements suivants (Chap. III). La perspective ici proposée reste de présenter les cas principaux d'engagement de la responsabilité de l'université afin que le Président puisse les éviter au mieux dans l'exercice de ses compétences et les traiter sereinement s'ils surviennent.

Ce régime spécial de responsabilité de l'université se présente alors comme une protection de la personne du Président. Si toutes les conditions nécessaires sont réunies (absence de faute personnelle), les dommages causés par lui dans l'exercice de ses fonctions n'engagent que la responsabilité de l'université. Un exemple peut l'illustrer: si un contrat conclu au nom de l'université par le Président est annulé par le juge administratif, le préjudice ainsi causé au cocontractant sera intégralement supporté par l'université et non par le Président personnellement (à condition qu'il n'ait pas commis de faute personnelle, cf. Chap. III).

## SECTION I - PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RESPONSABILITÉ DE L'UNIVERSITÉ

La responsabilité administrative de l'université a une finalité restitutive. Elle ne vise pas à réprimer comme dans le cas de la responsabilité pénale des personnes physiques, mais à réparer les éventuelles conséquences dommageables survenues lors de son activité. Ce régime de res-

ponsabilité de l'université est autonome<sup>44</sup> et a pour corollaire la compétence exclusive du juge administratif pour en connaître.

La règle de la décision préalable impose de présenter une demande d'indemnisation au Président de l'université avant de saisir le juge administratif. Le Président peut déjà proposer une indemnisation raisonnable s'il juge cette demande fondée. Mais cette indemnisation n'empêchera pas en droit la victime de saisir ultérieurement le juge pour demander un montant supérieur (à la différence de la transaction). Le juge administratif statuera ensuite en recours de plein contentieux (cf. Annexe).

L'engagement de la responsabilité de l'université requiert toujours et de manière classique la réunion de trois critères nécessaires : un fait dommageable, un préjudice et un lien de causalité. En l'absence d'un seul de ces trois critères, l'université ne pourrait être déclarée responsable. Il convient donc de vérifier leur réalité et en défense de montrer leur absence. Une présentation, certes générale, s'impose donc pour chacun.

## 1 Le fait dommageable

Le droit de la responsabilité administrative fait coexister deux régimes de réparation. Ils se répartissent suivant que le fait dommageable (ce qui est à l'origine du dommage, sa cause) est constitutif d'une faute ou non. Le premier régime, classique et le plus fréquent, est celui de la responsabilité pour faute. Le second est plus particulier et ne concerne presque pas l'université. La responsabilité peut être engagée en l'absence de faute (responsabilité pour risque et responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques). Ce système vient seulement soutenir certains régimes spéciaux (dommages causés aux tiers par les travaux publics essentiellement). Cette distinction est cependant cruciale, puisqu'elle commande la charge de la preuve. En matière de faute, le requérant qui se prétend victime d'un dommage et veut obtenir réparation doit prouver la faute de l'université (sauf exception du système de présomption de faute). La responsabilité sans faute demande seulement de montrer le lien entre le préjudice subi et l'activité.

Avant de présenter les différents systèmes de fautes, les causes d'exonération doivent être signalées. Certaines situations permettent en effet à l'université de s'exonérer de sa responsabilité alors même que le fait dommageable, le préjudice et le lien de causalité seraient constitués. La faute de la victime (imprudence, violation du droit...) joue pour tous les régimes de responsabilité. Il en va de même pour la force majeure (caractérisée – très difficilement par le juge administratif – par la survenance d'un événement étranger, imprévisible et irrésistible). En revanche, le fait du tiers exonère seulement l'administration de sa faute ou de la présomption de faute. Si une cause d'exonération est caractérisée, le juge administratif pondère ensuite les responsabilités en fonction de l'importance relative de chaque fait dans la survenance du dommage. Il peut ainsi exonérer totalement l'université de sa responsabilité. Par exemple, si un étudiant se casse une jambe dans les locaux de l'université et qu'il engage la responsabilité de celle-ci au motif selon lui que le sol était glissant, l'université sera totalement exonérée si elle prouve que la chute de l'usager est due, non pas au sol, mais à son état d'ébriété (faute de la victime) ou au croc-en-jambe d'un camarade (fait du tiers) ou à une mini-tornade fulgurante et impromptue (force majeure). Si le sol était en revanche glissant à cause d'un défaut d'entretien normal et qu'il a joué un rôle dans cet accident, l'université sera responsable en proportion du rôle joué dans l'accident par le défaut d'entretien du sol (30 % pour le sol et 70 % pour l'usager ou le tiers en réparation du préjudice subi)<sup>45</sup>.

---

44 • Les règles de la responsabilité civile (articles 1382 et suivants du Code civil) ne s'appliquent pas.

45 • Cet exemple purement fictif intervient en matière de responsabilité de travaux publics, régime spécial en droit administratif de la responsabilité. Cela n'a cependant pas d'influence, pour un étudiant usager de l'ouvrage public universitaire, en ce qui concerne les causes exonératoires. Cf. supra.

## Définition de la faute du service :

Le régime de responsabilité auquel l'université sera principalement confronté reste encore aujourd'hui le régime de la faute du service. Par une opération de qualification juridique, il reviendra au juge administratif de qualifier des agissements ou abstentions des agents de l'université comme constituant une faute. S'il n'est pas le seul concerné, le Président doit y être particulièrement attentif du fait du rôle prépondérant qui lui est dévolu au sein de l'université. Cette faute du service, qui n'engage que la responsabilité de l'université, s'inscrit en effet dans la continuité de l'exercice des compétences en venant en sanctionner les dysfonctionnements. Certaines fautes n'engageront cependant que la responsabilité personnelle de leur auteur (cf. II - Chap. III).

La faute peut être individuelle mais également anonyme. Mais même s'il est possible d'identifier la faute d'un agent déterminé, il est ici inutile de le faire. Seule compte en effet, dans l'engagement de la responsabilité de l'université, l'imputation du dommage à la personne morale (rattachement direct aux missions et aux obligations de l'université). La responsabilité de l'université peut donc être engagée pour la faute du service universitaire dans son ensemble. C'est alors l'université qui n'a pas fonctionné normalement (dysfonctionnement, absence de fonctionnement, retard de fonctionnement).

Une définition précise de la faute reste pour le moins délicate. La faute peut être fondée sur l'atteinte aux droits et à la situation des administrés (étudiants, personnels, tiers...). Elle peut également et plus sûrement être fondée sur l'irrégularité du comportement des services de l'université. La faute du service désigne alors le comportement transgressif de l'université, la violation d'une obligation administrative qui pèse sur elle. Il ne peut être ici question de lister les différentes et nombreuses obligations de l'université. Certaines ont été abordées lors des développements sur les compétences, d'autres sont bien connues (personnels ou études et examens), et certaines enfin sont pour le moins implicites (neutralité et continuité du service public notamment).

Aucune responsabilité ne pourra être recherchée si l'université n'avait pas à avoir un comportement autre que celui adopté soit parce qu'aucune obligation ne pesait sur elle, soit parce que son obligation a été respectée (exemple : refus de triplement de PACES alors qu'aucune condition n'est remplie par l'étudiant demandeur). Le juge administratif pourra également rejeter la responsabilité de l'université lorsque l'intéressé qui se prétend victime n'a vu aucun droit violé (exemple : l'absence de troisième correction d'une copie d'examen alors que le règlement n'en prévoit que deux).

Enfin, le juge administratif utilisera soit les textes prévoyant les conditions d'action de l'université soit les missions qui lui sont globalement dévolues pour constater le manquement de l'université à l'une de ses obligations (Code de l'éducation, lois, décrets, principes généraux...). La seule violation d'une circulaire, à moins qu'elle n'ait de valeur impérative<sup>46</sup>, ne constituera qu'un élément d'appréciation d'un comportement fautif du service.

## Gradation des fautes du service

Le système de la responsabilité pour faute présente une gradation des types de fautes requises pour engager la responsabilité : la faute lourde est exigée lorsque l'activité présente une difficulté sérieuse ou consiste en un contrôle (exemple : tutelle, (cf. II - Chap. I). Elle n'est caractérisée que s'il existe un écart particulièrement important entre ce qu'aurait dû être le comportement normal de l'université et ce qu'il fut réellement. L'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de l'université dans le cadre d'une activité déterminée a pour corollaire d'empêcher sa responsabilité pour seule faute simple.

46 • CE, 18 déc. 2002, *Duvignères*

Mais le plus souvent en pratique, la faute lourde n'est exigée par le juge administratif que très exceptionnellement et la faute simple suffit à engager la responsabilité. En ce qui concerne l'université, sont seuls concernés la tutelle (cf. II - Chap.I) et certaines activités de police (cf. II - Chap. II - Sec. 2.2).

## 2 Le préjudice réparable

La responsabilité de l'université ne sera engagée que s'il existe un préjudice. La victime qui invoque un dommage devra donc le prouver. Des conditions nécessaires sont posées par le juge administratif.

La première est que le préjudice puisse être imputable à l'université. Le dommage doit être la conséquence de son activité. C'est le cas lorsque le refus d'un Président d'université d'autoriser un doctorant à soutenir sa thèse a causé un préjudice puisque « *l'autorisation de présenter une thèse de doctorat d'État relève de sa seule autorité* » (CE, 18 fév. 1998, *Leclerc*: pas d'engagement de la responsabilité de l'État).

Le juge requiert ensuite que le préjudice soit direct et certain. Le caractère direct du préjudice signifie que le fait reproché à l'université doit être la cause la plus probable du dommage. Par exemple, l'étudiant empêché de passer ses examens du fait de son retard excessif ne peut invoquer comme cause le détour imposé par la fermeture de la porte principale de l'établissement (certes réel mais minime au regard de son retard), d'autres causes sont plus vraisemblables. Le préjudice invoqué par le requérant doit aussi être certain. Ne peut ainsi être indemnisé le préjudice causé par l'impossibilité de devenir médecin pour refus (illégal) de triplement de première année de médecine, ce préjudice étant trop éventuel. Cependant, la perte de chance peut être indemnisée (il faut qu'elle soit sérieuse, et qu'elle soit proportionnelle à la probabilité de réussir dans le cursus suivi) et d'autres préjudices peuvent être certains (retard d'un an dans les études, si l'inscription est reportée par exemple).

Enfin, tout dommage est réparable devant le juge administratif qu'il soit matériel ou moral. La perte de chance ou les troubles dans les conditions d'existence peuvent par exemple constituer un préjudice.

## 3 La réparation et l'imputabilité

L'université n'est responsable que des dommages pouvant lui être imputés. L'action ou l'inaction de ses organes ou agents doit avoir causé le fait préjudiciable à la victime.

Des cas de dédoublement fonctionnel entraînent une imputation du dommage non plus à l'université mais à l'État lorsqu'une autorité de l'université, et particulièrement le Président, agit au nom et pour le compte de l'État (cas notamment de l'article L. 719-8 C. éduc.). L'État a la charge de la réparation. Il en va de même pour les activités juridictionnelles (conseil de discipline).

Sur les modalités de la réparation, celle-ci se fait en argent et couvre l'intégralité du préjudice, jamais au-delà ni en double (il est prévu des mécanismes de compensation pour éviter toute double indemnisation). Cependant, le juge peut laisser une option à l'université pour qu'elle prenne des mesures mettant fin au préjudice (exemple : inscription suite à l'annulation d'un refus d'inscription). Attention : la réparation est cantonnée à la demande du requérant et ne peut lui être supérieure.

D'autre part, l'université ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas. Cette règle est d'ordre public et doit être relevée d'office par le juge (CE, sect., 19 mars 1971, *Mer-gui*). Ainsi, si les conditions de la responsabilité ne sont pas remplies, l'université ne doit pas payer de réparation. Par exemple, si la victime ne peut justifier d'aucun préjudice.

Enfin, le préjudice est évalué à la date du dommage et ne peut être réévalué après la décision du juge.

## SECTION II - TYPOLOGIE DES CAS D'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DE L'UNIVERSITÉ

### 1 Édition d'un acte illégal

L'illégalité d'un acte administratif est un cas fréquent d'engagement de la responsabilité d'une personne publique. Il a été vu que la mesure illégale sera annulée par le juge de l'excès de pouvoir. Mais cette illégalité peut engager la responsabilité de l'université si elle a causé un préjudice. Le refus illégal d'inscrire un étudiant lui causera un dommage pour lequel il pourra ainsi demander réparation<sup>47</sup>.

D'une manière générale, toute illégalité commise dans l'édition d'un acte juridique est constitutive d'une faute. Cependant, l'illégalité d'un acte n'engage pas toujours la responsabilité de son auteur. Le lien de causalité entre la faute (l'illégalité commise) et le préjudice peut en effet faire défaut. En principe, l'incompétence ou les vices de forme et de procédure notamment (cf. Annexes) sans illégalité sur le fond ne causent pas directement de préjudice lorsque le contenu même de la mesure est légal. La mesure sera bien annulée pour illégalité (de forme) devant le juge administratif, mais son contenu pourra en principe être repris à l'identique en respectant les conditions d'édition de l'acte (cf. Annexes). Attention : si le vice de procédure a une influence sur le fond, il peut causer un préjudice et entraîner la responsabilité de l'université (Violation du droit au respect du contradictoire par exemple). C'est le cas notamment du non-respect des procédures disciplinaires. D'une manière générale, il y aura responsabilité pour faute lorsque l'autorité aura manqué à une obligation préexistante. À titre d'exemple, le Président doit attribuer des locaux aux associations étudiantes élues (dans les limites présentées en I.C.), l'université devra alors réparer le refus illégal d'attribution du local à l'association lésée.

### 2 Les dommages causés aux étudiants

Les règles communes de la responsabilité administrative s'appliquent sans grande spécificité aux activités d'enseignement et à la vie universitaire. Quelques exemples viendront donc simplement l'illustrer.

Des illégalités fautives sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'université. Il en va ainsi par exemple pour un refus d'inscription en première année de premier cycle (CAA Bordeaux, 12 nov. 2002, *Université Bordeaux II* : en l'espèce, le franchissement des capacités d'accueil n'est pas sérieusement établi). L'exclusion illégale d'un étudiant est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'établissement pour préjudice moral et troubles dans les conditions d'existence (CAA Douai, 22 juin 2006, *ENSME Valenciennes* : dommages-intérêts de 3000 €).

En pratique, ce domaine de responsabilité laisse peu prise à l'engagement de celle-ci : soit le préjudice est inexistant ou très faible, soit le lien de causalité est tenu, soit une faute ne peut

47 • Même s'il faut indiquer que les autres conditions de la responsabilité sont le plus souvent difficilement remplies.

être sérieusement établie (comportement licite de l'université ou cause exonératoire). Le respect des règlements des diplômes, celui du règlement intérieur ainsi que celui des principes généraux (cf. I.D.) préviendront contre tout engagement de responsabilité.

**Pratiques contentieuses:** la prise en compte par le juge du « déroulement de la scolarité du candidat » irrégulièrement évincé d'un cursus par exemple, assure toujours une minimisation raisonnable du préjudice subi (voire même l'absence de préjudice, CE, 29 juill. 1998, *Nacfaire de Saint-Paulet*: la faute de l'université « *n'a pas causé au requérant, eu égard au déroulement de sa scolarité, un préjudice direct et certain susceptible d'ouvrir droit à indemnisation* »). La perte de chance souvent invoquée par l'étudiant au titre du préjudice subi doit être proportionnée aux aléas du parcours universitaire et aux capacités de l'étudiant (TA Melun, 15 oct. 2002, *Ucan*). Quand l'absence de « chance sérieuse » est reconnue par le juge (suite à un parcours antérieur qualitativement très faible), elle empêche même la reconnaissance de tout préjudice (CAA Lyon, 6 mars 1997, *Oper* et CA, 21 nov. 2001, *Dris*). Au caractère plus restreint, les « troubles dans les conditions d'existence » constituent un préjudice indemnisable qui sera plus facilement retenu par le juge administratif. Son appréciation est particulièrement empirique. Le retard dans la délivrance du diplôme en constitue un exemple (CAA Paris, 30 avril 1991, *d'Almeida*) comme un redoublement injustifié (CAA Lyon, 17 juin 1993, *Université de Montpellier I*).

Il convient également de rappeler ici le principe de souveraineté du jury d'examen dont l'appréciation sur les mérites de chaque candidat ne saurait être remise en cause, sauf pour irrégularité (non-respect du règlement des études, CE, 27 mai 1987, *Legoff*) ou pour détournement de procédure (note artificielle, CE, 8 nov. 1993, *Richer de Forges*) ou encore pour erreur matérielle (TA Lyon, 13 avril 1993, *Sliwa*).

La responsabilité relative à un accident subi par un étudiant au cours d'une activité d'enseignement se distingue par sa complexité. La garantie prévue à l'article L. 911-4 C. éduc. sur la responsabilité de l'État pour les accidents survenus sous la surveillance des membres de l'enseignement public ne s'applique pas (Civ. 1<sup>re</sup>, 13 janv. 1969). En effet, les enseignants du supérieur n'ont pas à exercer une mission d'encadrement et de surveillance des étudiants, mais leur seule mission statutaire de transmission des savoirs. Plusieurs régimes de responsabilité se chevauchent: les dommages causés par un autre étudiant relèvent de la responsabilité civile de ce dernier et l'université n'est en principe pas concernée (elle n'a pas d'obligation de surveillance). L'article L. 412-8 alinéa 2b du Code de la Sécurité sociale prévoit également un régime spécial pour les dommages causés aux étudiants et intervenant au cours d'enseignements dispensés en ateliers ou en laboratoires ainsi qu'au cours de stage effectués dans le cadre de leurs études (cf. CA Reims, 12 mars 2008, *Université de Reims c/ Yvan Lallement*). Cet article s'applique également pour les étudiants des instituts universitaires de technologie. Ce régime rend applicable la législation relative aux accidents de travail et notamment le régime de la faute inexcusable<sup>48</sup>. Ces litiges ressortissent de la compétence des Tribunaux des Affaires de Sécurité Sociale. Enfin, pour les dommages causés par les locaux universitaires, c'est le régime de responsabilité de travaux publics qui s'applique (cf. infra).

### 3 Les dommages causés aux personnels

Le Président est responsable de la sécurité générale des personnels de l'université. Il tient de ses fonctions des obligations de prévention des risques (3.1). Cela rejaillit sur les accidents du travail et les maladies professionnelles qui font l'objet d'un régime juridique complexe (3.2). Enfin, un régime général de responsabilité est prévu pour les atteintes portées à la situation des agents (3.3).

---

48 • Cf. les développements sur les dommages causés aux personnels.

### **3.1 L'hygiène et la sécurité : prévention et obligations**

L'article L. 712-2. 7° C. éduc. rend le Président « *responsable de la sécurité dans l'enceinte de son établissement et assure le suivi des recommandations du comité d'hygiène et de sécurité permettant d'assurer la sécurité des personnels et des usagers accueillis dans les locaux.* »

Les règles générales d'hygiène et de sécurité s'appliquent aux universités en vertu du décret n° 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* (article 1<sup>er</sup>). Ce décret impose aux universités de suivre les règles « *définies aux livres I<sup>er</sup> à V de la quatrième partie du code du travail* [« *Santé et sécurité au travail* »] *et par les décrets pris pour leur application* », réserve faite des exceptions prévues dans ce même décret (article 3). L'article 2-1 charge « *les chefs de service, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité.* » Dans le cadre de l'université, c'est le Président qui est concerné par ces dispositions (article L. 712-2 C. éduc. précité) mais aussi les différents chefs de service (directeur d'UFR, d'IUT, d'unité de recherche, de laboratoire, de service, de département,...).

#### **Les principales dispositions du décret relatif à l'hygiène et la sécurité**

- Le Président dispose de la compétence nécessaire à l'édiction de toute mesure en matière d'hygiène et de sécurité. Obligation lui est d'ailleurs faite de l'exercer pour assurer au mieux la sécurité de ses personnels.
- Il nomme des assistants de prévention placés sous son autorité et leur adresse une lettre de cadrage sur leurs missions (article 4). Ces agents tiennent un registre de santé et de sécurité pour recueillir toutes les suggestions des agents en cette matière (article 3-2). Après une formation (article 4-3), ils le conseillent et l'assistent dans la prévention selon les modalités prévues à l'article 4-2.
- Le Président sera contrôlé par les inspecteurs santé et sécurité au travail du ministère de tutelle (articles 5 et suivants).
- Tout agent peut exercer son droit de retrait en cas de « *danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé* » dont les conséquences sont également prévues à l'article 5-6.
- Le CHSCT (cf. I.E.) intervient également via le droit d'alerte dont dispose chaque représentant du personnel du comité (article 5-7). Lorsque le Président est alerté de toute « *cause de danger grave et imminent* », il doit procéder à une enquête, prendre les dispositions pour remédier à la situation et en informer le CHSCT. Toute divergence sur les mesures nécessaires impose de réunir le CHSCT dans les vingt-quatre heures maximum. Le Président peut prendre les mesures nécessaires après cet avis. Toute divergence persistante entraîne la saisine obligatoire de l'inspecteur du travail.

#### **Pour information :**

- Le Titre II du décret prévoit des dispositions relatives à la formation des personnels en matière d'hygiène et de sécurité. Elle doit être mise en place dans les conditions fixées (articles 6 et suivants).
- Le Titre III du décret est relatif à la médecine de prévention. Ce service doit être créé dans chaque université (article 10 et suivants)<sup>49</sup>.
- Enfin, le décret règle la composition et le rôle des CHSCT (Titre IV, articles 29 et suivants; cf. I - Chap. V).

49 • cf. fiches AMUE.

## Les principales obligations du Président en matière d'hygiène et de sécurité

Le Président est responsable de la sécurité. Il lui revient d'en arrêter les consignes générales. Elles sont annexées au règlement intérieur de l'université. Doivent y figurer les délégations, les attributions et les fonctions de chacun en matière d'hygiène, de sécurité et de santé au travail.

Le Président doit procéder à une évaluation des risques et présenter au CHSCT un programme annuel de prévention des risques. Dans le cadre de ses pouvoirs, il doit prendre les mesures rendues nécessaires pour protéger la santé et la sécurité de ses personnels.

Les règles dont il doit faire application sont nombreuses, complexes et techniques. Le renvoi par le décret de 1982 (art. 3 précité) aux dispositions du Code du travail implique l'application de plus de 600 articles, sans mentionner d'autres dispositions plus spécifiques. Il convient de simplement en avoir conscience, quitte pour le Président à demander une expertise sur les points techniques. L'essentiel des mesures à prendre et les procédures à suivre font en outre l'objet de documents ministériels. Un « *Manuel de prévention des risques professionnels* » ainsi qu'un « *Guide d'évaluation des risques professionnels* » sont ainsi consultables et téléchargeables sur le site internet du Ministère de l'enseignement supérieur.

### 3.2 Accidents de travail et maladies professionnelles

La particularité des universités au regard du droit du travail impose une distinction. L'obligation de sécurité de résultat reposant sur l'employeur depuis 2002 n'est en effet pas d'application générale pour l'université. Un mécanisme de droit public (d'ailleurs beaucoup plus ancien) mis en place par la jurisprudence administrative aboutit au même résultat: la personne morale (l'université) qui emploie le fonctionnaire victime d'un accident doit en réparer intégralement les conséquences dommageables. L'obligation de sécurité de résultat est donc strictement cantonnée au sein de l'université, mais la jurisprudence administrative, en application des principes généraux de la responsabilité, propose un mécanisme de même effet.

#### 3.2.1 L'obligation de sécurité de résultat à l'égard des seuls contractuels

Pour les seuls agents contractuels de droit public et a fortiori de droit privé (cf. I - Chap. V) ou lorsque le régime général de la sécurité sociale s'applique<sup>50</sup>, toute action en réparation d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle doit être intentée devant les tribunaux de la sécurité sociale (articles L. 451-1 CSS), à l'exclusion de toute autre action de droit commun (Cass. 2<sup>e</sup> civ. 16 nov. 2004).

La victime d'un accident du travail ou de maladie professionnelle peut prétendre à réparation sans avoir à prouver la faute de l'employeur.

Si la faute inexcusable de l'employeur est reconnue, elle permet non seulement de majorer la rente forfaitaire due au titre des accidents du travail ou maladies professionnelles mais aussi de réparer tout préjudice pour viser ainsi une réparation intégrale<sup>51</sup>. La majoration de l'indemnité forfaitaire est versée par les caisses de sécurité sociale qui compensent en imposant une cotisation supplémentaire à l'employeur (article L. 452-2 CSS). Par ailleurs, les préjudices causés par les souffrances physiques et morales, les préjudices esthétiques et d'agrément et les préjudices résultant d'une perte ou de la diminution des possibilités de promotion professionnelles occasionnés à la victime peuvent donner lieu à réparation par équivalent (article L. 452-3 CSS). Depuis un arrêt du 30 juin 2011 rendu par la 2<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation, la

50 • Cas des étudiants définis *supra*. et des contractuels de droit public.

51 • Principe issu de la réserve d'interprétation à propos de l'article L. 452-3 CSS jugée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010.

réparation du préjudice causé par la faute inexcusable de l'employeur doit être intégrale, puisqu'en effet, « *en cas de faute inexcusable de l'employeur et indépendamment de la majoration de rente servie à la victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, celle-ci peut demander à l'employeur, devant la juridiction de sécurité sociale, la réparation non seulement des chefs de préjudice énumérés par [l'article L. 452-3 CSS], mais aussi de l'ensemble des dommages non couverts par le livre IV du code de la sécurité sociale* ». L'ensemble des dommages causés par la faute inexcusable de l'employeur peut donc donner dorénavant lieu à réparation. La juridiction de la Sécurité sociale est là encore seule compétente. La caisse versera directement le montant alloué et le récupérera ultérieurement auprès de l'employeur déclaré responsable par la juridiction (article L. 452-3 CSS).

L'obligation de sécurité qui incombe à tout employeur est une obligation de résultat (arrêts Cass. Soc. 28 fév. 2002 et 11 avr. 2002). Depuis ces arrêts, la caractérisation d'une faute inexcusable de l'employeur ne requiert plus que le seul constat du dommage (ce constat suffisant à montrer que la sécurité n'a pas été assurée) auquel s'ajoutent deux critères supplémentaires. Tout manquement a une obligation de sécurité « *a le caractère d'une faute inexcusable, au sens de l'article L. 452-1 du Code de la sécurité sociale, lorsque l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver* » (Cass. Soc. arrêts précités). Il est donc possible pour l'université de faire valoir qu'elle n'avait pas et n'aurait pas du avoir conscience du danger (i.e. qu'il n'était pas prévisible) ou qu'elle avait pris les mesures nécessaires de prévention des risques.

Seule la faute inexcusable de la victime peut exonérer l'employeur de sa responsabilité (elle consiste en ce que la victime ait intentionnellement choisi de courir le risque mais aussi ses conséquences potentielles, ce qui est rarissime).

**Attention:** Le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 *relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État* soumet en principe les non titulaires à la « *réglementation du régime général de sécurité sociale ainsi que celle relative aux accidents du travail et aux maladies professionnelles* » (article 2). En cas de litige, ce seront donc les tribunaux judiciaires (TASS en première instance) qui seront compétents. Pour les agents de l'université recrutés par contrat de droit public et devant les Tribunaux de la sécurité sociale, « *le bénéfice de la faute inexcusable de l'employeur définie à l'article L. 452-1 du Code de la sécurité sociale est de droit* » dans le cas où ils seraient victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Cet article 5-9 du décret de 1982 précité ne subordonne ce droit qu'au signalement préalable au chef de service du risque qui s'est matérialisé (par eux-mêmes ou par un membre du CHSCT). Il faut toutefois noter que l'articulation de cette disposition avec le régime de responsabilité issu de la jurisprudence administrative reste complexe... Les agents contractuels de droit public peuvent également agir en responsabilité devant le juge administratif (sur le fondement de la faute du service).

### **3.2.2 Le cas des fonctionnaires: la réparation intégrale des accidents du travail public par le juge administratif**

Les agents publics statutaires font l'objet d'une protection sociale spécifique. L'indemnisation des dommages subis par les fonctionnaires<sup>52</sup> dans l'exercice de leur fonction comprend trois étages: la pension d'invalidité à forfait prévue par le droit applicable à l'agent, la réparation sur le fondement du risque, et la réparation sur le fondement de la faute.

---

52 • Les agents contractuels de droit public sont donc exclus de ce mécanisme.

En application des règles générales de compétences, l'obligation de sécurité de résultat ne s'applique pas devant le juge administratif. Mais l'engagement de la responsabilité administrative offre les mêmes garanties à l'agent public victime d'un manquement de l'université à son obligation de sécurité. La faute du service peut en effet être caractérisée par l'illégalité résultant de la méconnaissance des règles de sécurité. La responsabilité administrative s'enclenche alors sans qu'un agent soit nécessairement déclaré personnellement responsable de cette méconnaissance (jurisprudence issue des arrêts CE, 21 avril 1937, *D<sup>re</sup> Quesnel* et CE, 25 nov. 1955, *Dame Vve Paumier*).

L'arrêt du Conseil d'État du 4 juill. 2003, « *M<sup>me</sup> Moya-Caville* », est particulièrement clair: en sus du forfait de pension, « *le fonctionnaire qui a enduré, du fait de l'accident ou de la maladie, des souffrances physiques ou morales et des préjudices esthétiques ou d'agrément [doit obtenir] de la collectivité qui l'emploie, même en l'absence de faute de celle-ci, une indemnité complémentaire réparant ces chefs de préjudice, distincts de l'atteinte à l'intégrité physique.* » Cet arrêt rappelle la possibilité toujours ouverte « *qu'une action de droit commun pouvant aboutir à la réparation intégrale de l'ensemble du dommage soit engagée contre la collectivité dans le cas notamment où l'accident ou la maladie serait imputable à une faute de nature à engager la responsabilité de cette collectivité ou à l'état d'un ouvrage public dont l'entretien incombait à celle-ci.* »

Ainsi et même en l'absence de faute, l'université devra automatiquement réparer les dommages causés par un accident ou une maladie professionnelle. Cela n'empêche pas l'agent, s'il est par ailleurs victime d'une faute de service, d'exercer une action en responsabilité sur le fondement de cette faute.

### **3.3 La violation d'une disposition statutaire d'un agent public**

En dehors des accidents ou des maladies de travail, les dommages matériels ou de carrière causés par la faute de l'université à ses agents publics (fonctionnaire ou contractuel) donnent droit à réparation. Il en va ainsi lorsque sont tolérées des pratiques de harcèlement moral (CE, 24 nov. 2006, *B.*) ou lorsqu'il est illégalement refusé à l'agent le bénéfice de la protection fonctionnelle prévue par l'article 11 du statut général (CE, 27 janv. 1989, *Chavant*).

D'une manière générale, toute faute de l'université à l'égard d'un de ses agents est de nature à engager sa responsabilité (not. CE, 24 janv. 1996, *Collins*). Ainsi, l'université qui ne fournit pas les moyens d'exercer normalement ses fonctions à un enseignant-chercheur (heures d'enseignement retirées illégalement) commet une faute de nature à engager sa responsabilité (TA Amiens, 28 juin 2005, *Univ. Compiègne c/X.*: l'université est condamnée à verser 5 000 € de dommages-intérêts à l'enseignant).

### **3.4 Le harcèlement moral**

La protection des travailleurs ayant subi des agissements constitutifs de harcèlement moral fait l'objet de trois modalités différentes pour son application. Lorsque l'employé de l'université est soumis au droit privé du travail, les articles L. 1152-1 et suivants du Code du travail s'appliquent<sup>53</sup>. Un délit particulier a par ailleurs été créé dans le Code pénal (article L. 222-33-2), (cf. II - Chap. III).

La plupart des agents de l'université relèvent cependant du droit public. Une protection particulière leur est applicable suivant l'article 6 quinque de la loi du 13 juillet 1983: « *Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité,*

---

53 • Sur la détermination des agents de l'université soumis au droit privé du travail, cf. I.E.

*d’altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.*

*Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l’affectation et la mutation ne peut être prise à l’égard d’un fonctionnaire en prenant en considération :*

*1° Le fait qu’il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa;*

*2° Le fait qu’il ait exercé un recours auprès d’un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements;*

*3° Ou bien le fait qu’il ait témoigné de tels agissements où qu’il les ait relatés.*

*Est possible d’une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus.*

*Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public. »*

Ces dispositions ont pour effet de définir les agissements constitutifs de harcèlement en aménageant le régime de la preuve. La loi pose d’abord trois conditions cumulatives à la définition du harcèlement moral : 1. Il ne peut s’agir que d’agissements répétés ; 2. L’agent qui se prétend victime de harcèlement doit faire état d’une dégradation de ses conditions de travail ; 3. Il faut enfin que cette dégradation puisse porter atteinte à sa personne c’est-à-dire à ses droits et à sa dignité, à sa santé physique ou mentale, ou, à son avenir professionnel. La loi vient ensuite aménager la preuve du harcèlement à apporter par la victime devant le juge. Le Conseil d’État, dans un arrêt de Section du 11 juillet 2011 (N° 321225), précise « *qu’il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d’agissements constitutifs de harcèlement moral, de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l’existence d’un tel harcèlement; qu’il incombe à l’administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement ».*

Cette définition du harcèlement moral et son régime aménagé de la preuve permet à la victime du harcèlement de rechercher plus aisément la responsabilité de l’université pour sa faute de service selon les règles du droit commun de la responsabilité pour faute (cf. supra). La responsabilité de l’université sera ainsi retenue dans le cas où la hiérarchie a directement contribué au harcèlement, mais aussi dans le cas où elle n’a qu’indirectement contribué au harcèlement ou dans celui où elle s’est abstenu d’agir. Le Président d’université, ayant connaissance d’agissements de harcèlement, doit donc prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin et/ou les sanctionner.

La responsabilité de l’auteur du harcèlement pourra également être retenue sur le terrain de la faute personnelle (cf. II.C.1.), sans oublier d’éventuelles poursuites pénales (cf. II.C.3.).

L’université est en outre tenue d’accorder la protection fonctionnelle à la victime qui démontre la réalité des faits pouvant être constitutifs de harcèlement (cf. II.C.2.). Enfin, des poursuites disciplinaires peuvent être engagées contre l’agent harceleur.

## **4 Les dommages causés aux cocontractants**

Les dommages causés aux cocontractants de l’université donnent lieu à l’application d’un régime spécial de responsabilité. La complexité du droit des contrats publics rejoue sur les régimes de responsabilité. Une approche purement informative est donc privilégiée par ce guide. Il faut toutefois signaler que le recours à la transaction est particulièrement développé dans les litiges contractuels (cf. Annexes).

Une partie victime d'un dommage en cours d'exécution d'un contrat ne peut engager qu'une action en responsabilité contractuelle. Une partie qui se prétend victime d'une violation des clauses d'un contrat ne peut donc prétendre aux actions en responsabilité délictuelle (qu'elles soient civiles ou administratives). Le dommage causé en exécution d'un contrat au cocontractant exclut donc la mise en œuvre des principes jusqu'à présent exposés. Attention : cette exclusion est toutefois cantonnée aux dommages causés aux parties au contrat en inexécution d'une obligation contractuelle (mauvaise ou absence d'application d'une clause du contrat, cas de faute contractuelle) ou pour le cas très particulier des sujétions imprévues imposées au cocontractant (responsabilité sans faute).

L'action en responsabilité contractuelle n'est en revanche pas ouverte aux tiers au contrat. Par exemple, un étudiant victime d'un dommage causé par un ordinateur acheté par l'université ne saurait engager la responsabilité de l'entreprise ayant fourni le bien défectueux. Il en va également ainsi en principe pour les contrats de sous-traitance.

La responsabilité de l'université peut être recherchée par les tiers irrégulièrement évincés d'une procédure d'attribution d'un contrat (violation des procédures de passation, méconnaissance du droit de la concurrence...). Il faut toutefois que le candidat ait manifesté son intérêt à obtenir le contrat (ait présenté une offre par exemple) et qu'il ne soit pas dépourvu de toute chance d'obtenir le marché. S'il avait eu des chances sérieuses d'obtenir le contrat, l'université devra le rembourser du manque à gagner (pondéré par la probabilité d'obtenir le marché). La rupture abusive de la négociation contractuelle est également de nature à engager la responsabilité de l'université (mais ce cas, très difficile à caractériser, reste rare).

La rupture avant terme du contrat par la faute de l'université entraîne sa responsabilité. Ainsi, un contrat frappé de nullité par la faute de l'université (cas de l'incompétence du signataire par exemple) engage la responsabilité de celle-ci vis-à-vis du cocontractant victime en vertu des règles générales de la responsabilité administrative.

Il faut donc remarquer et mentionner le développement actuel des possibilités de recours contre les contrats administratifs ouvertes aux tiers (acte détachable, clause réglementaire, articles L. 551-1 et L. 551-2 CJA, et référentiel contractuel ouvert aux concurrents évincés par l'arrêt CE, 16 juill. 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*).

Le risque contentieux est particulièrement développé pour les contrats conclus par l'université. Les intérêts financiers en jeu et la complexité des règles applicables rendent nécessaire que le Président concerné s'adjointe les conseils d'un spécialiste, soit pris au sein de l'université (collègue juriste, personnel juridique), soit à l'extérieur (avocat....)

## 5 Les dommages causés par les ouvrages universitaires

L'article L. 762-2 C. éduc. dispose que : « les établissements publics d'enseignement supérieur dont, notamment, les établissements publics de coopération scientifique, peuvent se voir confier, par l'État, la maîtrise d'ouvrage de constructions universitaires.

À l'égard de ces locaux comme de ceux qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition par l'État, les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ou du ministre de l'agriculture exercent les droits et obligations du propriétaire, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens. »<sup>54</sup>

L'exercice des droits et obligations du propriétaire reconnu aux universités par la loi détermine

---

54 • Pour une vue globale du droit applicable au patrimoine immobilier des universités, on pourra se reporter à l'étude « Le transfert du patrimoine universitaire », Étude CPU-CDC, mai 2010, publiée aux PUF.

la responsabilité des dommages causés par ceux-ci. Cet article s'applique pour tous les biens affectés ou mis à disposition par l'État pour l'université, sans qu'elle en soit obligatoirement propriétaire. Du fait de cet article, l'université sera en effet responsable des dommages causés par les locaux qu'elle utilise, qu'elle en soit la propriétaire ou non. La loi lui impose en effet toutes « *les obligations du propriétaire* ».

Le droit administratif utilise, par extension sémantique, les termes de travaux publics et d'ouvrages publics en ce qui concerne tous les biens immobiliers utilisés par l'université. Lorsque la responsabilité de l'université pour dommage de travaux publics est mise en cause, tous les biens immobiliers de celle-ci sont en réalité visés. Cette responsabilité dépasse donc le cas des chantiers ou des travaux entendus communément. Dans le cas de dommages survenant lors de l'exécution de travaux, c'est en principe l'université maître d'ouvrage qui est responsable (mais elle peut appeler en garantie l'entrepreneur auquel est imputable le dommage). Pour l'ouvrage achevé, l'université chargée de son entretien aura aussi la charge de la réparation du préjudice.

Le contentieux de la responsabilité pour dommage de travaux publics relève du juge administratif. Le tribunal administratif du lieu du dommage est compétent en premier ressort. Par ailleurs, ce contentieux déroge toujours à la règle de la décision préalable. Par exception, la victime peut directement saisir le juge sans avoir à demander une décision à l'autorité administrative (i.e. le Président). Ainsi les délais pour agir ne courront pas même si une décision est intervenue (CE, 20 nov. 1959, *Commune de Montaigut-en-Combrailles*). Cela permet à la victime de saisir le juge administratif à tout moment (et, si elle a saisi le Président d'un recours amiable, y compris avant le délai de deux mois prévu pour obtenir une décision implicite de rejet). La prescription quadriennale s'applique toutefois, ce qui empêche à la victime de demander réparation plus de quatre exercices budgétaires pleins<sup>55</sup> après les faits. Par ailleurs, le ministère d'avocat ne lui est pas rendu obligatoire.

## 5.1 Distinction des usagers et des tiers

La distinction entre l'usager qui utilise l'ouvrage public selon sa destination et le tiers à cet ouvrage est fondamentale en droit de la responsabilité pour dommages de travaux et ouvrages publics. Cette différence de situation de la victime par rapport à l'ouvrage public commande en effet le régime de responsabilité applicable à l'université. Dans tous les cas, la victime n'aura pas à prouver une quelconque faute de l'université chargée de l'entretien des locaux. Cependant, l'usager bénéficie d'une responsabilité de l'université pour défaut d'entretien normal de l'ouvrage ou vice de construction, alors que le tiers n'obtient normalement réparation que si son dommage se voit reconnaître un caractère anormal. La particularité de chaque régime impose et justifie donc leur présentation distincte (cf. 5.2 et 5.3).

La qualification d'usager sera reconnue à toute personne qui utilise les bâtiments de l'université de façon personnelle et directe. Classiquement, les étudiants auront la qualité d'usagers des locaux de l'université. Les enseignants-chercheurs et les personnels administratifs sont également des usagers des bâtiments universitaires<sup>56</sup>.

À l'inverse, la qualification de tiers s'entend par exclusion de la qualité d'usager. Le tiers sera celui qui n'utilise pas effectivement l'ouvrage public. Par définition, les personnes pouvant être qualifiées de tiers aux ouvrages universitaires devraient être peu nombreuses. Un promeneur

<sup>55</sup> • Soit un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les faits dommageables se sont produits.

<sup>56</sup> • Sur l'articulation de ce régime avec les accidents du travail, cf. §. c.

qui traverserait les bâtiments universitaires pourrait obtenir cette qualification dans des cas précis (non-interdiction d'accès aux locaux pour les non-usagers de l'université et absence de destination à la promenade de l'itinéraire emprunté, sinon il y aurait respectivement faute de la victime pour la violation de l'interdiction ou dans le second cas elle aurait la qualité d'usager en tant que promeneur). Il pourrait en aller de même pour les proches d'un étudiant (parents ou amis) lorsqu'ils consultent l'affichage des résultats. Pour le reste, la qualité de tiers est surtout reconnue aux riverains permanents ou occasionnels des bâtiments de l'université. Par exemple, le passant qui reçoit une tuile tombée du toit de l'université aura la qualité de tiers. Il bénéficiera donc du régime de responsabilité sans faute pour dommage anormal (cf. 5.3).

## **5.2 Les dommages causés aux usagers**

Lorsqu'un dommage est causé par l'ouvrage public à un de ses usagers, la victime n'a pas à prouver une faute de l'université chargée de son entretien. En effet, la preuve que l'ouvrage est intervenu dans la réalisation du dommage suffit. Le préjudice et le lien de causalité entraînent alors une présomption de défaut d'entretien normal de l'ouvrage par l'université, ce qui entraîne sa responsabilité. Cette dernière ne peut s'exonérer de sa responsabilité qu'en prouvant l'entretien normal de l'ouvrage, la force majeure, ou la faute de la victime. Il convient donc de contester le rôle joué par les bâtiments universitaires dans la survenance du dommage, le dommage lui-même, et surtout de prouver le bon entretien du bâtiment ou de soulever la faute de victime (un état d'ébriété par exemple).

La présomption de faute de l'université, dans la survenance d'un dommage causé par ses bâtiments, peut être renversée. C'est à l'université d'apporter la preuve contraire. Cette faute présumée peut se matérialiser selon deux modalités: soit un vice de construction, soit un défaut d'entretien normal. Le vice de construction consiste en la mise en usage d'un ouvrage ne présentant pas les garanties suffisantes de sécurité ou les qualités nécessaires à sa destination (malversation, défaut de conception, caractère inapproprié des locaux à leur destination.... Ces cas sont peu nombreux et relativement sécurisés en amont de la mise en service (mais peuvent se présenter par exemple: une corrosion de poutrelles métalliques, un vitrage défectueux, une balustrade branlante...). Le défaut d'entretien normal est plus fréquent. L'université est dans l'obligation d'entretenir ses locaux et bâtiments. Ainsi, le défaut d'entretien normal est constitué par l'absence d'opérations raisonnables de maintien en état et en service des bâtiments universitaires (CE, 24 janv. 1990, *Université sciences et techniques Lille I*: caractère fautif du défaut d'entretien normal des ouvrages publics universitaires).

**Exemple:** Un étudiant se rendant calmement en TD glisse et se casse la jambe dans le couloir qui dessert les salles de TD au dernier étage du bâtiment principal de l'université. Ce couloir était toutefois rendu sombre depuis que trois ampoules sur huit avaient grillé la semaine précédente. La malchance aidant, une fuite venant du toit s'était déclarée trois jours avant. Elle avait ainsi rendu glissant le sol du couloir. L'université sera responsable du dommage causé à l'étudiant. En effet, ce dernier peut prouver que la cause de sa chute est le caractère glissant du sol de l'université et il subit un préjudice certain (la jambe cassée voire même, s'il est inventif, « trouble dans les conditions d'existence » à cause des bêquilles!). De plus, il n'a commis aucune faute donc l'université ne peut se prévaloir d'aucune cause exonératoire. Par ailleurs, elle ne pourra pas renverser la présomption de faute: il y a bien un défaut d'entretien normal de l'éclairage et du sol. Elle n'a en outre pas signalé le risque constitué par le sol glissant. L'université aurait dû faire remplacer les ampoules défectueuses du couloir afin d'assurer un éclairage correct et au moins indiquer de faire attention au sol rendu glissant par la fuite avant de procéder le plus tôt possible au colmatage du toit.

Il ne peut y avoir de défaut d'entretien normal si l'université ne pouvait avoir conscience du fait à l'origine du dommage (exemple : fissures sous le revêtement de sol d'une salle). Si un danger est présenté par l'ouvrage comme par exemple un risque d'affaissement du plafond, l'université doit signaler le danger et même interdire l'accès aux bâtiments si cela est nécessaire. Le défaut d'entretien normal peut en effet résulter, pour le juge administratif, d'une insuffisance de mesures de précaution.

### 5.3 Les dommages causés aux tiers

Pour les tiers, un système de responsabilité sans faute est prévu lorsque le dommage qu'ils subissent présente un caractère anormal. La victime devra alors seulement prouver que son dommage a un caractère anormal et que son préjudice trouve sa cause dans l'existence du bâtiment universitaire. N'intervient donc ici aucune considération relative à l'entretien normal de l'ouvrage. L'université ne peut donc pas s'exonérer de sa responsabilité en indiquant qu'elle avait bien entretenu son bâtiment.

Le tiers doit toutefois être dans une situation légitime. Ainsi, une personne qui se casse la jambe dans la salle des professeurs alors qu'elle n'a aucune raison légitime de s'y trouver et qu'elle n'est même pas étudiante de l'université ne pourra prétendre à réparation.

Le caractère anormal du dommage sur la personne même du tiers ou sur son bien est facilement caractérisé par les blessures ou les dégradations matérielles. Ainsi, le touriste ayant garé son camping-car sur l'emplacement prévu à cet effet et qui reçoit un pan de mur de l'enceinte de l'université aura prouvé le caractère anormal de son dommage par ce simple fait. L'université, responsable de l'entretien du mur, devra réparer le préjudice ainsi causé et ce même si aucune faute ne peut lui être reprochée.

Ce régime de responsabilité accepte toutefois deux causes exonératoires : la force majeure (très difficilement retenue par le juge) et la faute de la victime (le touriste aurait ébranlé le mur en le percutant fortement).

## 6 Les dommages causés par l'activité de police universitaire

L'action ou l'inaction du Président en tant qu'autorité de police universitaire est susceptible de causer des dommages. Le juge administratif permet, sous certaines conditions, aux victimes d'en obtenir réparation. La responsabilité de l'université obéit alors au régime général de responsabilité publique fondé sur la faute.

L'inaction du Président est susceptible d'engager la responsabilité de l'université. Il commet en effet une illégalité s'il ne prend pas toutes les mesures appropriées pour mettre fin à une situation dangereuse pour l'ordre public universitaire. Le juge administratif requiert toutefois que la situation soit particulièrement dangereuse pour l'ordre public et qu'elle soit constitutive d'un péril imminent (cas de mauvais état d'un bâtiment ou de la survenance d'une épidémie par exemple). Au moins en ce qui concerne les cas de carence à faire respecter des mesures de police déjà édictées (règlement intérieur ou arrêté du Président), il semblerait même que soit toujours exigée une faute lourde de l'autorité de police.

Par ailleurs, les mesures matérielles d'exécution présentant une certaine difficulté n'engageront la responsabilité de l'université qu'en cas de faute lourde (cas par exemple de la gestion voire de l'expulsion d'un attroupement spontané et violent dans les locaux ; par contre, seule une faute simple devrait suffire à rendre l'université responsable d'un dommage causé lors d'un contrôle des cartes étudiantes à l'entrée – car cette activité matérielle ne présente pas de difficulté particulière).

Les mesures juridiques édictées par le Président engagent la responsabilité de l'université pour faute simple. Il en va ainsi par exemple d'une autorisation accordée au mépris des règles de sécurité (exemple : démonstration de tir à l'arc dans le hall de l'université, par analogie, CE, 7 déc. 1979, *Ville Dole c/ Trémaille*). En outre, les dommages causés à l'occasion d'une manifestation (culturelle ou sportive) au sein de l'université engagent sa responsabilité pour faute simple. Par exemple, constituent des fautes simples : le mauvais état des lieux où est organisée la manifestation, l'absence de services de secours, la mauvaise surveillance, l'absence d'interdiction ou de signalement des lieux dangereux...

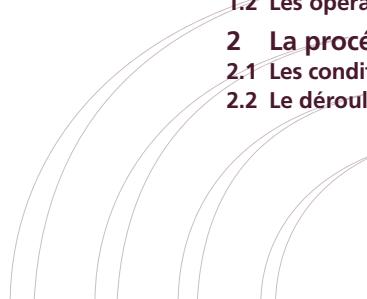
**Exemple:** la responsabilité de l'université peut-elle être engagée pour carence dans l'exercice des pouvoirs de police suite à des vols répétitifs dont auraient été victimes des étudiants ?

En cas de vols au sein de l'université, la responsabilité de celle-ci ne saurait être que difficilement engagée. L'université sera en effet toujours exonérée (au moins partiellement) de sa responsabilité par la reconnaissance d'une faute de l'étudiant (défaut de surveillance sur ses biens). Dans un deuxième temps et en cas de vols répétés, la responsabilité de l'université pourrait être engagée pour faute lourde en cas de persistance dans la carence du Président à prendre les mesures nécessaires à la surveillance des locaux (cas de l'absence de contrôle des cartes d'étudiants). Si des vols à répétition sont déclarés dans les locaux de l'université, le renforcement – même temporaire – des contrôles à l'entrée des locaux concernés devrait donc suffire à éviter tout engagement de la responsabilité de l'université.

## CHAPITRE III

# LES RESPONSABILITÉS CIVILE, PÉNALE ET FINANCIÈRE DU PRÉSIDENT

<b>SECTION I</b>	<b>RESPONSABILITÉ DE L'UNIVERSITÉ ET RESPONSABILITÉ PERSONNELLE</b>	<b>93</b>
1	La définition de la faute personnelle et ses conséquences	94
1.1	Acte détachable des fonctions	95
1.2	Questions de procédure	97
2	La responsabilité de l'université pour les fautes personnelles de ses agents	98
2.1	Cumul de fautes et cumul de responsabilités	98
2.2	L'acte non dépourvu de tout lien avec le service	98
2.3	Les actions récursoires	99
<b>SECTION II</b>	<b>GARANTIE DES FONCTIONNAIRES</b>	<b>101</b>
<b>SECTION III</b>	<b>LE PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ ET LE RISQUE PÉNAL</b>	<b>102</b>
1	Aspects généraux de la responsabilité pénale du Président d'université	103
2	La faute non intentionnelle du Président engageant sa responsabilité pour homicide et blessures involontaires	104
3	Infractions en lien avec l'exercice des fonctions de Président d'université	106
3.1	Discriminations	106
3.2	Harcèlements	106
3.3	Corruption	107
<b>SECTION IV</b>	<b>LA GESTION DE FAIT</b>	<b>111</b>
1	Les risques de la qualification de gestion de fait	111
1.1	Les associations transparentes	112
1.2	Les opérations et activités parallèles	112
2	La procédure de gestion de fait	112
2.1	Les conditions de la reconnaissance d'une gestion de fait	113
2.2	Le déroulement procédural de la gestion de fait	113



## CHAPITRE III

# LES RESPONSABILITÉS CIVILE, PÉNALE ET FINANCIÈRE DU PRÉSIDENT

Le Président d'une université, en tant qu'organe dirigeant d'un établissement public, est considéré comme un agent de l'administration. Le plus souvent, une erreur banale du Président n'aura pas d'influence sur sa responsabilité personnelle. En effet, la personnalité morale conférée par la loi aux universités les rend responsables des dommages causés par les actions accomplies en son nom par ses agents. Seul le patrimoine de l'université sera dans ces cas rendu débiteur de la réparation (cf. II.Chap. II). Le juge administratif a toutefois construit un système original de responsabilité des agents publics visant à éviter toute impunité personnelle sans nuire à la protection du fonctionnaire et à l'efficacité de l'action administrative. Ainsi, les actes du Président engageront sa responsabilité civile mais aussi pénale dans les seuls cas les plus graves. La délimitation et la définition de ces cas s'avère donc centrale (Sec.I). L'administration n'a plus à protéger son agent dès lors qu'il est sorti du service de l'intérêt général. Celui-ci redevient donc personnellement redevable de ses fautes. La loi est venue confirmer cette jurisprudence et y ajoute une garantie spéciale pour tout agent public (Sec.II). Le risque pénal d'un Président devra alors être clairement délimité (Sec.III). Enfin, les méconnaissances du droit de la comptabilité publique peuvent laisser place à des procédures de gestion de fait (Sec. IV).

### SECTION I - RESPONSABILITÉ DE L'UNIVERSITÉ ET RESPONSABILITÉ PERSONNELLE

Le droit rejoint souvent des considérations pratiques. Que penser en effet d'une administration empêchée d'agir de peur d'être constamment contestée devant les tribunaux ? Tel était bien le souci de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII refusant que les agents publics puissent être cités devant les juges judiciaires à raison de leurs fonctions. Le juge administratif a ultérieurement construit un régime de responsabilité administrative et concomitamment mis fin aux situations de totale impunité des fonctionnaires. Dans ce régime, les cas d'engagement de la responsabilité personnelle d'un agent public dépendent de la définition de la faute personnelle donnée par le(s) juge(s). Ce droit s'applique au Président d'une université mais également aux agents de celle-ci<sup>57</sup>. Les développements qui suivent permettront de saisir les cas où l'université est seule responsable (le régime défini en II.B. s'appliquera pleinement), ceux où seul le Président ou un agent de l'université est responsable selon les conditions de la responsabilité civile, et les cas où l'université comme son agent devront réparation à la victime.

---

57 • Aucune distinction particulière n'intervient dans les principes de mise en cause de la responsabilité personnelle entre un agent de l'université ou le Président. Les développements qui suivent s'appliquent aux deux, sauf précision explicite contraire.

La dualité de juridictions entretient cependant une complexité supplémentaire. Il est largement admis que l'agent puisse être déclaré personnellement responsable par le juge judiciaire selon les mécanismes du droit civil et qu'en même temps, parce qu'il est agent de l'administration et que sa faute « n'est pas dépourvue de tout lien avec le service », le juge administratif puisse accorder une réparation à la victime due sur le patrimoine non plus personnel de l'agent mais sur celui de l'université.

Or pour la victime d'un dommage causé par l'action du Président ou d'un autre agent de l'université, il est souvent plus profitable d'actionner la responsabilité de la personne la plus solvable. D'une manière générale, elle aura donc tout intérêt à aller devant le juge administratif afin d'obtenir des dommages-intérêts de l'université<sup>58</sup>. En conséquence, la notion de faute personnelle se dédouble. Elle ne joue plus qu'un rôle particulièrement limité dans les relations avec la victime (puisque elle n'aura qu'à démontrer une faute de service ou non dénuée de tout lien avec le service devant le juge administratif). Elle réapparaît dans les rapports de l'agent fautif avec l'administration lorsqu'elle voudra récupérer les sommes versées à la victime à cause de son agent. Mais en pratique ces actions récursoires sont très peu exercées (cf. infra). Les cas de responsabilité personnelle du Président de l'université ou d'un autre de ses agents sont donc très rares.

## 1 La définition de la faute personnelle et ses conséquences

La compétence du juge administratif et le régime particulier qui en découle sera retenue lorsque l'acte cause du dommage peut être imputé à l'université (cf. II.B). Cette notion de faute de service au périmètre particulièrement large n'empêche cependant pas toujours la mise en cause de la responsabilité personnelle de l'agent devant le juge judiciaire. Concrètement une faute personnelle n'exclut pas toujours la faute de service et réciproquement. Le juge judiciaire peut donc déclarer personnellement responsable le Président de l'université ou un de ses agents et dans le même temps le juge administratif peut accorder une réparation à la victime dont le patrimoine de l'université sera l'unique débiteur (jurisprudence CE, 26 juill. 1918, *Lemonnier*). Dans le cadre de ces développements, seule la caractérisation de la faute personnelle importera. En son absence, le Président ou l'agent de l'université ne pourra être déclaré responsable par le juge judiciaire<sup>59</sup>.

La faute personnelle est celle qui donne compétence au juge judiciaire pour en connaître. Sa caractérisation implique que la personne physique à qui est imputée la faute en sera redevable selon les règles du Code civil (articles 1382 et suivants). Concrètement, le Président sera cité devant le juge judiciaire selon les règles de droit commun et si sa responsabilité est reconnue, ce sera sur son patrimoine personnel qu'il devra réparation à la victime.

La caractérisation de la faute personnelle par le juge judiciaire et le Tribunal des conflits est particulièrement rétive à la simple application d'un critère unique. La diversité des fautes personnelles engage à la circonspection et à l'empirisme. Pour permettre son exposé, une présentation est devenue classique.

### 1.1 Acte détachable des fonctions

La faute personnelle n'est définie dans les développements qui suivent qu'au regard de la possibilité ouverte à la victime de demander réparation directement au juge judiciaire. Les différences

58 • (Encore) réputée plus solvable qu'une personne physique.

59 • L'intervention du juge administratif dans le cadre d'une faute personnelle sera l'objet de développements ultérieurs.

tes fautes personnelles présentées après ne présument en rien de la possibilité de caractériser une faute de service pour engager la responsabilité de l'administration (ce problème fait l'objet des développements suivants (cf. II - Chap. II - Sec. I.2). Si une faute personnelle est caractérisée ici, cela signifie simplement que la victime peut obtenir réparation directement de la part de l'agent et devant le juge judiciaire. À l'inverse, l'absence de caractérisation d'une faute personnelle empêche toute recherche de la responsabilité de l'agent devant le juge judiciaire (la faute est alors dite non détachable des fonctions ou du service). L'agent n'est alors pas responsable personnellement. Dans ce dernier cas, seule une action en recherche de la responsabilité de l'université pourra être intentée par la victime devant le juge administratif selon les modalités exposées en Chap. II.

### **Les quatre types de fautes personnelles**

La faute dans l'activité strictement personnelle de l'agent est fort logiquement un cas d'engagement de sa propre responsabilité. Les dommages causés au cours de la vie privée du Président d'université ne sauraient engager que sa seule responsabilité. Par exemple, si le Président renverse et casse un pot de fleur de son voisin en sortant sa planche à voile de son garage le dimanche matin, il devra réparation selon les règles générales de la responsabilité civile. Tous les actes qui sont d'un point de vue matériel distincts de la fonction d'un Président d'université n'engagent que sa propre responsabilité.

Des actes commis dans le cadre des fonctions et au cours de l'exécution des missions du Président ou de l'agent public peuvent également constituer une faute personnelle. Ces actes sont cependant incompatibles avec la probité du service public parce qu'ils sont malveillants, brutaux ou violents. Ils se définissent par l'intention mauvaise qui anime l'agent. Ce sont les actes, rares, de vengeance, ou révélant une intention de nuire à la personne en raison de considérations purement individuelles. Les cas de harcèlement moral à l'égard de l'agent placé sous sa responsabilité relèvent ainsi de la faute personnelle (ex. TA Versailles, 15 oct. 2004, *Balenguer*). Il en va de même pour les diffamations, les insultes, les calomnies... qui vont au-delà des jugements simplement défavorables exercés dans le cadre de ses fonctions sur ses subordonnés. Ces principes sont généraux. Par exemple, dans le domaine de la responsabilité sociale (cf. II - Chap. II), si l'accident du travail ou la maladie professionnelle a été causé par la faute intentionnelle (acte volontaire dans l'intention de causer des lésions corporelles) du Président, il engage sa responsabilité civile personnelle de droit commun devant les tribunaux judiciaires (article 1382 du Code civil). Les caisses de sécurité sociale peuvent en outre lui demander le remboursement des prestations versées (CSS, article L. 452-5 al.2, sur cet exemple cf. II - Chap. II et les développements sur les dommages causés aux personnels). En revanche, si le juge ne peut relever d'intention malveillante, la faute personnelle ne peut être retenue. Dans tous les cas, ces fautes personnelles des fonctions ne sont jamais exclusives de la faute de service.

L'acte qui révèle l'utilisation des pouvoirs dont dispose l'agent dans le seul but de satisfaire ses intérêts personnels est un autre cas de faute personnelle. Par exemple, la délivrance d'attestation ou de diplômes de complaisance engagera la responsabilité personnelle du Président ou de son agent (par analogie CE, sect., 12 juin 1953, *Caisse nat. marchés de l'Etat*). Il en va de même pour le détournement de fonds (CE, 7 juill. 1954, *Monsaingeon*). À défaut de viser la satisfaction de son intérêt personnel, la faute même grave commise dans l'exercice des fonctions et avec les moyens du service ne constitue pas une faute personnelle détachable du service (TC, 19 oct. 1998, *Préfet du Tarn c/ CA Toulouse*: « la faute [un faux en écriture publique, ce qui est une condamnation pénale] ainsi commise par M. Y... qui n'était animé par aucun intérêt personnel, l'a été dans l'exercice de ses fonctions et avec les moyens du service; que, quelle que soit sa gravité, elle ne saurait être regardée comme une faute personnelle détachable du service »).

Enfin, la faute professionnelle grave, inexcusable ou caractérisée peut constituer une faute personnelle. Il est cependant très difficile d'en faire la distinction d'avec la faute de service. L'acte fautif doit révéler l'extrême inaptitude de l'agent à exercer ses fonctions. Cette qualification est aujourd'hui réservée aux fautes les plus inacceptables. Un faux en écriture publique (qui vaut condamnation pénale de l'agent) réalisé dans le seul intérêt d'une commune n'engage pas la responsabilité civile de celui-ci (TC, 19 oct. 1998, *Prefet du Tarn c/ CA Toulouse*). Ce cas est donc quasiment hypothétique pour un Président d'université ou même ses subordonnés.

## Faute personnelle et infraction pénale

La faute personnelle permet d'engager la responsabilité civile de son auteur, personne physique. Contrairement à une idée première, les faits constitutifs d'une infraction pénale pour lesquels l'agent aura été condamné par le juge répressif ne donnent pas automatiquement lieu à la caractérisation d'une faute personnelle. Ainsi, l'université peut être civillement déclarée responsable des dommages causés par les faits constitutifs d'une infraction sans que l'agent ne doive réparation. Toute faute pénale de l'agent n'est pas automatiquement une faute personnelle. La jurisprudence est venue préciser cet aspect. D'abord, tout crime est automatiquement une faute personnelle (TC, 19 mai 1954, *Vve Rezsetin*). Les délits correctionnels volontaires relèvent également de la faute personnelle (TC, 9 juill. 1953, *Nardon et al.*). Enfin, il y aura déconnection entre les délits d'imprudence et la faute personnelle (TC, 14 janv. 1934, *Thépaz*: si le fait imputable à l'agent « *n'est pas constitutif d'une faute se détachant de l'exercice de ses fonctions [...], la circonstance qu'il ait été poursuivi devant la juridiction correctionnelle, ne saurait, en ce qui concerne les réparations pécuniaires, eu égard aux conditions dans lesquelles il a été commis, justifier la compétence de l'autorité judiciaire, saisie d'une poursuite civile exercée accessoirement à l'action publique* »).

### 1.2 Questions de procédure

La mise en cause de la responsabilité personnelle de l'agent public relève (hors le cas très restreint des actes dépourvus de tout lien avec le service) d'un choix de la victime. Dans le cadre des développements précédents, l'agent n'engage sa responsabilité personnelle que si la victime a saisi le juge judiciaire (civil ou pénal) d'une action en responsabilité civile contre l'agent. Les règles de compétence et de procédure devant le juge judiciaire s'appliqueront alors. Quant au fond, ce sera le droit de la responsabilité civile (articles 1382 et suivants du Code civil) qui déterminera l'engagement de la responsabilité. Un auxiliaire de justice accompagnera utilement dans sa défense l'agent ou le Président mis en cause personnellement. Une assurance de responsabilité civile spécifique peut par ailleurs couvrir les cas de responsabilité pour faute non intentionnelle. Dans le cadre de ces développements, une défense à titre principal consiste à contester la caractérisation de toute faute et tout particulièrement d'une faute personnelle. Si le juge judiciaire reconnaît l'absence de faute personnelle, il ne sera plus compétent et l'agent ne pourra voir sa responsabilité personnelle mise en jeu. Dans le cas contraire, la faute personnelle n'engagera la responsabilité de l'agent que dans le cadre des règles générales de la responsabilité civile. Ce dernier point donne le moyen de défense subsidiaire à savoir la contestation des conditions de la responsabilité civile de droit commun<sup>60</sup> (absence de préjudice ou du lien de causalité par exemple, sachant que la caractérisation de la faute personnelle vaudra caractérisation de la faute exigée pour engager la responsabilité civile).

L'administration est fondée à éléver le conflit pour contester la compétence du juge judiciaire si elle estime que son agent n'a pas commis de faute personnelle. Si elle omet de le faire, l'agent

60 • Avec l'assistance d'un avocat.

dispose d'une action récursoire contre celle-ci et peut engager sa responsabilité pour faute si elle a manqué à son obligation d'élever le conflit (cf. II - Chap. III - Sec; II).

Tout autre est le problème d'un engagement de la responsabilité de l'université pour la faute personnelle de son agent.

## 2 La responsabilité de l'université pour les fautes personnelles de ses agents

Les actions en responsabilité devant le juge administratif sont réputées assez favorables à la victime. Le juge administratif a particulièrement élargi sa compétence (la réparation des fautes purement personnelles d'un agent pouvant être mise à la charge de l'université). Or si la victime ne sait pas d'elle-même le juge judiciaire et en dehors du cas des poursuites pénales, le développement extensif des cas de responsabilité de la personne morale de droit public pour des fautes de ses agents rend en pratique l'engagement de leur responsabilité personnelle (hors procédure disciplinaire) assez hypothétique.

La charge de la réparation d'une faute personnelle d'un agent peut reposer sur l'université dans deux cas principaux. Les différentes actions récursoires devront tout de même être envisagées.

### 2.1 Cumul de fautes et cumul de responsabilités

La victime d'un dommage peut engager la responsabilité de l'université lorsqu'une faute de celle-ci est caractérisée selon les modalités exposées supra (cf. II - Chap. II). Elle peut le faire y compris si une faute personnelle est également caractérisée (cf. supra)<sup>61</sup>. Deux cas de figure sont possibles, soit il y a deux fautes distinctes, soit la même faute peut être qualifiée de personnelle (par le juge judiciaire) et de service (par le juge administratif). Si le juge administratif est saisi, il réparera le préjudice intégralement. Il appartient à l'université d'exercer une action récursoire contre l'agent fautif afin de partager le montant de la réparation. Si au contraire, le juge judiciaire est le seul saisi, faute au Préfet d'élever le conflit, l'agent dispose d'une action récursoire contre l'université (cf. infra).

### 2.2 L'acte non dépourvu de tout lien avec le service

La victime d'un dommage causé par la faute du Président de l'université ou de l'un de ses agents peut rechercher la responsabilité de celle-ci devant le juge administratif et selon les conditions souvent plus favorables du droit de la responsabilité administrative. Même en cas de faute personnelle (détachable du service), l'université peut se la voir imputer si elle n'est pas « dépourvue de tout lien avec le service ». « La faute se détache peut-être du service, mais le service ne se détache pas de la faute. » (Léon Blum, conclusions dans l'affaire *Le-monnier*).

La qualification de faute « non dépourvue de tout lien avec le service », ainsi que son appellation le laisse présager, est pour le moins particulièrement ouverte. Ainsi, la faute non dépourvue de tout lien avec le service pourra être reconnue lorsque les faits fautifs ont eu lieu durant le temps où l'agent aurait dû se trouver en service et alors même que l'acte est étranger à ses fonctions ou à ses missions. Par exemple, l'utilisation du papier à en-tête de l'université pour tromper les destinataires d'une correspondance de nature privée est une faute personnelle (poursuite de son intérêt propre) mais non dépourvue de tout lien avec le service parce que

---

61 • Pour le juge administratif, une faute personnelle ne saurait exclure par elle-même toute faute de service.

l'agent a utilisé les moyens du service (par analogie, CE, 25 janv. 1980, *MAE c/Epx Laurent*). Le juge administratif ne cherche pas ici la faute du service, mais vise simplement à ce que l'administration répare intégralement le préjudice subi par la victime.

## 2.3 Les actions récursoires

Le principe de la réparation intégrale impose qu'une personne ayant été déclarée responsable d'un dommage le répare en son entier. Or si une autre en est partiellement ou totalement responsable, la première est fondée à exercer une action récursoire contre la seconde. L'action récursoire permet ainsi de répartir la charge finale de la réparation en fonction des responsabilités respectives de chacun.

### 2.3.1 L'action de l'université contre son agent

En cas de condamnation de l'université pour la faute personnelle de son agent, elle est subrogée dans les droits qui sont nés au profit de la victime à l'encontre de l'agent. En d'autres termes, le juge administratif considère que l'administration qui a réparé l'entier dommage de la victime dispose maintenant d'une créance à l'égard de son agent par la faute duquel le dommage est arrivé. Cette créance a pour montant la somme pour laquelle l'agent aurait dû être condamné par le juge judiciaire si sa responsabilité personnelle avait été directement mise en cause par la victime. L'université peut dans ce cas constituer l'agent débiteur par ordre de versement ou par état exécutoire. Le juge administratif sera amené à en connaître si l'agent en question y fait opposition.

De plus, toute faute personnelle de l'agent engage sa responsabilité à l'égard de l'université. Elle est donc fondée à demander réparation du dommage qu'il lui a ainsi causé (TC, 26 mai 1964, *Moritz* et CE, 19 juin 1959).

Ce recours de l'université contre son agent fautif relève exclusivement du juge administratif. Cette action contre l'agent fautif possède un certain caractère comminatoire. La faute personnelle reprochée à l'agent diffère en de nombreux points de celle utilisée pour lui imputer le dommage et fonder sa responsabilité civile. La faute personnelle dans l'action récursoire de l'administration à l'égard de son agent fautif a plutôt ici le caractère d'un manquement aux obligations de sa fonction. Si la faute personnelle n'est pas caractérisée, alors le recours ou la contribution demandés par l'université sera rejeté.

Dans le cadre de ces actions récursoires de l'université contre son agent fautif, il revient au juge administratif de déterminer la répartition finale de la charge de la réparation. Dans le cadre de cumul ou double qualification de fautes, il répartit le montant de la réparation due à la victime en fonction de la gravité des fautes respectives du service et de l'agent. Dans le cadre d'une faute strictement personnelle en méconnaissance des obligations tenant à ses fonctions, la logique impose que le juge administratif reporte sur l'agent l'ensemble de la réparation (la faute du service n'existe en effet ici que par la faute strictement personnelle de l'agent). Dans tous les cas, l'agent peut contester le montant de la réparation accordée par l'université à la victime (que ce soit suite à une décision du juge administratif ou à une procédure amiable).

### 2.3.2 L'action de l'agent contre l'université

Des cas rares où la victime aurait directement intenté une action devant le juge judiciaire en réparation d'un dommage peuvent se présenter. L'agent peut être déclaré civillement responsable alors qu'aucune faute personnelle ne pouvait lui être reprochée ou qu'une faute de service pouvait être également imputée à l'université. L'agent sera alors condamné à réparer l'entier préjudice alors que l'université aurait dû en supporter l'entièvre réparation (cas du défaut d'élé-

vation du conflit) ou du moins une partie. Ainsi, lorsque le dommage a été causé par une faute personnelle et une faute de service, l'agent peut demander à l'université de réparer la part imputable à la faute de service. Le juge administratif, saisi par l'agent, répartit alors la charge de la réparation en fonction de la gravité des fautes respectives.

En cas de faute strictement personnelle, l'agent ne pourra demander la contribution de l'administration. L'acte dommageable en méconnaissance des obligations de sa fonction ne saurait permettre à l'agent d'obtenir un partage des responsabilités de la part de l'université (par analogie, CE, ass., 28 juill. 1951, *Laruelle*).

### **2.3.3 Le déclenchement des actions récursoires mettant en cause le Président d'université**

Les règles exposées supra s'appliquent pour tout agent (personnel administratif ou d'enseignement et de recherche) de l'université. Le Président y est également soumis. Lorsque le juge civil ou pénal est saisi d'une action visant à reconnaître sa responsabilité personnelle, il sera seul à se défendre (sous réserve de la garantie fonctionnelle exposée infra). En revanche, le problème se pose avec acuité lorsque l'université doit intervenir en tant que personne morale d'une manière ou d'une autre dans la procédure. Deux cas de figure peuvent ainsi se présenter. Une faute personnelle du Président peut avoir engagé la responsabilité de l'université (cumul de fautes, double qualification ou faute non dépourvue de tout lien avec le service). Dans quelles conditions peut-elle se retourner contre le Président ? À l'inverse, le Président peut avoir été condamné personnellement alors que l'université aurait dû supporter pour partie ou entièrement la charge de la réparation.

Le Président est la personne physique par laquelle la personne morale que constitue l'université est représentée. L'article L. 712-2 2° C. éduc. dispose que le Président « *représente l'université à l'égard des tiers ainsi qu'en justice, conclut les accords et les conventions* ». (cf. I.B.). L'action en justice au nom et pour le compte de l'université est au moins menée par le Président. Lorsque l'université se retourne (ou devrait se retourner) contre lui (en tant que personne physique cette fois-ci), il est évident que le Président, à moins d'être doué d'une vertueuse schizophrénie, ne peut représenter l'université ainsi que lui-même alors que doivent prévaloir des préférences opposées devant le juge.

Une première façon de résoudre ce problème est purement pratique. Elle consiste à indiquer la réticence dont fait preuve de manière générale l'administration à exercer des actions récursoires contre l'agent fautif. L'hypothèse présentée supra, si elle est bien réaliste *en droit*, l'est beaucoup moins *en fait*.

Un deuxième point doit être soulevé, puisque même en l'absence d'autre solution, dans le cas d'une action récursoire du Président contre l'université, les particularités de la procédure administrative font que le juge ne donnerait pas automatiquement raison au Président sous prétexte que l'université ne se défend pas.

Deux autres types de solutions sont juridiquement possibles : la substitution au titre de la tutelle et, l'action intentée par le nouveau Président à l'échéance du mandat du Président fautif. Ces deux hypothèses (cantonnées à la responsabilité civile) ne présument en rien des poursuites pénales et/ou budgétaires qui pourraient être par ailleurs déclenchées (cf. II - Chap. III - Sec. III).

#### **La substitution du ministre au Président d'université en exercice**

Pour éviter le cas de schizophrénie de l'action de l'université contre son Président en exercice, il est possible d'imaginer une substitution du ministre pour représenter l'université. Le recteur ne saurait en revanche être compétent, puisqu'agir en justice n'a pas le caractère d'une « mesure

conservatoire à titre provisoire ». L'absence de recours de l'université à l'encontre de son Président en exercice pourrait s'interpréter comme un « défaut d'exercice de leurs responsabilités par les organes statutaires de l'université ». S'il est en pratique logique que le Président ne souhaite pas mettre sa responsabilité personnelle en cause au nom et pour le compte de l'université, cette situation pourrait, dans les cas les plus graves, donner compétence au ministre pour se substituer à lui afin de déclencher l'action au nom et pour le compte de l'université. L'article L. 719-8 C. éduc. lui laisse en effet une assez large marge de manœuvre. Dans le cadre de ses pouvoirs de tutelle, « le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut prendre, à titre exceptionnel, toutes dispositions imposées par les circonstances ». Intenter une action en responsabilité contre la personne du Président pourrait donc faire partie de ces mesures imposées par les circonstances. Les conditions sont cependant très strictes et le ministre dispose d'un pouvoir d'appréciation assez large. En d'autres termes, il n'est jamais tenu d'exercer ce pouvoir de substitution (TA Nouvelle-Calédonie, 18 fév. 2010, M. S., in LJ 145 - mai 2010). D'un point de vue pratique, il faudrait en tous les cas que le préjudice causé à l'université par la faute personnelle de son Président soit important et ses conséquences irrémédiables. Par ailleurs, une action pénale serait sans doute en cours. Une telle substitution n'interviendrait alors qu'en cas de refus répété par le Président de démissionner.

#### **L'action de l'université contre son ancien Président**

Dans le cadre d'une condamnation de l'université pour une faute personnelle de son Président, l'élection d'un nouveau Président à l'issue du mandat du premier met un terme à la situation de schizophrénie. Le nouveau Président peut alors édicter un ordre de versement ou un état exécutoire des sommes qu'il estime devoir être mises à la charge de l'ancien Président pour sa faute personnelle. Le juge administratif se prononcera sur le fond du litige et la répartition de la charge de la réparation si l'ancien Président y fait opposition. Le cas classique présenté en (1) réapparaît.

Par ailleurs, une action en responsabilité peut être directement intentée par l'université pour la faute personnelle de son ancien Président dans l'exercice de ses fonctions à l'égard de l'université (il convient alors au nouveau Président de respecter les règles pour ester en justice, cf. I.B.). En vertu de la jurisprudence Moritz précitée, le juge administratif est exclusivement compétent. Par analogie, l'arrêt TC, 21 janv. 1985, *Hospice de Chateauneuf-du-Pape et Commune de Chateauneuf-du-Pape c/ Jeune* peut illustrer cette situation où une commune et l'hospice communal ont agi contre l'ancien maire en raison de son comportement lorsqu'il était en fonction.

## **SECTION II - GARANTIE DES FONCTIONNAIRES**

L'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires reprend d'une part la jurisprudence relative aux fautes de service (impossibilité de rechercher la responsabilité personnelle de l'agent qui n'a pas commis de faute personnelle) et élargit d'autre part la protection des fonctionnaires aux menaces ou actions pénales auxquelles il est confronté. Il prévoit en outre un mécanisme de garantie des fonctionnaires s'il est condamné par le juge judiciaire en l'absence de faute personnelle.

Une circulaire de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique du 5 mai 2008, relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État (B8 n° 2158) précise les conditions et procédures d'application de cet article. Le Président s'y reportera lorsqu'il devra faire application de cette protection (demandée par un agent de l'université ou pour son propre bénéfice).

L'université protégera ses agents contre les attaques dont ils seraient victimes à l'occasion de leurs fonctions et lorsque leur responsabilité pénale est mise en cause à l'occasion de faits commis dans l'exercice de leurs fonctions s'ils n'ont pas le caractère d'une faute personnelle<sup>62</sup>. L'université devra accompagnement et assistance juridique à l'agent inculpé. L'agent bénéficiera aussi d'une garantie contre les condamnations civiles qui engagent également ou seulement une faute de service (cf. infra). Il n'est pas possible de refuser cette protection à l'agent lorsque toutes les conditions fixées par l'article de loi et expliquées dans la circulaire précitée sont remplies (CE, 17 janvier 1996, *Mlle Lair*). Un refus illégal est source de responsabilité de l'université. Les conditions d'obtention de cette protection fonctionnelle sont précises. Il ne s'agit ici en rien d'un régime d'impunité de l'agent public. Des poursuites disciplinaires peuvent être engagées malgré la protection accordée.

Le Président d'université est compétent pour accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle aux personnels de l'université (CE, 4 avril 2011, *Mme A c/ Université Lille II*: « *le président de l'université de Lille 2 pouvait, sur le fondement de l'article L. 712-2 du code de l'éducation, rejeter la demande de Mme A tendant au bénéfice des dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, qui ne saurait être assimilée à une action en justice nécessitant l'autorisation du conseil d'administration de l'université* »). Il ne revient pas à l'État d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle aux professeurs d'université (CE, 7 juin 2004, *Socilotti*).

En l'absence de jurisprudence sur ce point, il semblerait que le Président qui souhaiterait demander le bénéfice de la protection fonctionnelle soit lui-même l'autorité compétente pour la lui accorder. Il est toutefois conseillé au Président d'obtenir cette protection de l'université par délibération (hors sa présence) du Conseil d'administration (ce qui est implicitement admis à l'égard du Professeur concerné dans l'arrêt *Socilotti* précité) et de s'adresser dans le même temps au rectorat ainsi qu'au ministère.

### **SECTION III - LE PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ ET LE RISQUE PÉNAL**

Un Président d'université peut relever de toutes les infractions pénales prévues dans le Code pénal ou autres lois non codifiées. En tant que dirigeant d'un établissement public de l'État, il peut aussi engager sa responsabilité pénale pour certaines infractions commises en raison ou avec les moyens de ses fonctions.

Le risque pénal s'accroît proportionnellement avec ses compétences et responsabilités. Depuis la loi LRU, la probabilité de poursuites pénales est ainsi devenue plus forte puisque le champ d'action du Président s'est élargi.

De nombreuses infractions sont involontaires ou mal connues et la bonne volonté n'empêche pas la constitution d'une infraction. Ces développements sont donc destinés à avertir le Président des risques de poursuites pénales auxquels il peut être confronté dans ses fonctions. L'accent sera porté sur des infractions assez générales, à la probabilité de constitution relativement plus importante et aux conséquences assez lourdes. Mais le principe de personnalité des délits et des peines rejoint la spécificité des infractions pour fonder une mise en garde contre toute

---

62 • cf. II - Cap. III - Sec. I - 1.1 in fine arrêt Thépaz.

généralisation ou certitude. Le droit pénal est un droit particulièrement concret et empirique<sup>63</sup>. À moins de tomber dans la caricature, aucune sanction n'est jamais automatique<sup>64</sup>. Les développements qui suivent visent donc à une prévention en amont sans présumer des éventuels moyens de défense en cas de poursuites.

## 1 Aspects généraux de la responsabilité pénale du Président d'université

En matière pénale, le Président d'université comme tout agent public, « *ne saurait être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé* » (Conseil constitutionnel, 17 janv. 1989, n° 88-248 DC). L'ensemble des infractions du Code pénal lui sont donc en principe applicables même pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

Les sanctions pénales se veulent d'abord punition plutôt que réparation (rôle de la responsabilité civile). La sanction est toujours personnelle et proportionnelle à la gravité de l'infraction. En cas de sanction pénale, ce n'est plus la fonction qui est visée mais l'homme ou la femme qui l'occupe. Autre spécificité, le litige pénal n'oppose pas forcément l'auteur à sa victime, puisque l'action pénale peut être déclenchée par le ministère public (principe) comme par la victime (exception). Il est d'ailleurs interdit de transiger sur l'action publique avec une victime. Dans le cas de poursuites pénales, on ne cherche plus à réparer un dommage mais à sanctionner une atteinte contre la loi pénale. Seule la loi pénale peut fonder une sanction. Ainsi, tout dommage même réel n'implique pas de sanction pénale et une sanction pénale peut intervenir sans dommage (cas de la tentative par exemple). Le Président d'université, comme tout citoyen, est directement concerné par ces principes. Le risque pénal s'entend alors des probabilités de sanction pour violation de la loi pénale (incluses dans le Code pénal pour l'essentiel).

Tout autre est le problème de la réparation de l'éventuel dommage causé à la victime. Celle-ci peut intenter une action civile devant le juge répressif en même temps que sont menées les poursuites pénales. Mais elle peut aussi demander réparation devant le juge civil. L'action civile devant le juge pénal ou civil est une action en responsabilité civile classique. Les conditions de la responsabilité personnelle du Président d'université s'appliqueront (cf. II - Chap. III.). L'intervention du juge pénal doit cependant être prise en compte par le juge pouvant être saisi d'une action civile. Les faits et seulement les faits (et non leur qualification) établis par le juge pénal au support de l'infraction auront autorité de la chose jugée au civil et devant le juge administratif. Par exemple, si le juge indique que le prévenu a donné un coup à la victime, le juge administratif devra tenir pour vrai qu'un coup a été porté à la victime. Par contre, une faute pénale de l'agent (si elle est non intentionnelle) n'est pas forcément une faute personnelle et les qualifications retenues par chaque juge sont indépendantes (Rappel : TC, 14 janv. 1934, Thépaz : si le fait imputable à l'agent « *n'est pas constitutif d'une faute se détachant de l'exercice de ses fonctions [...], la circonstance qu'il ait été poursuivi devant la juridiction correctionnelle, ne saurait, en ce qui concerne les réparations pécuniaires, eu égard aux conditions dans lesquelles il a été commis, justifier la compétence de l'autorité judiciaire, saisie d'une poursuite civile exercée accessoirement à l'action publique* »).

63 • Dans la définition d'une infraction, tous les termes ont un sens et chaque condition posée par la loi pour que l'infraction soit constituée doit être réalisée. Une présentation des termes exacts des dispositions légales s'impose de ce fait.

64 • Les marges de qualification des faits constituant l'infraction et, subsidiairement, la modulation des peines laissent de larges possibilités de défense.

L'exercice de poursuites disciplinaires est toujours indépendant de toute procédure pénale. Le Président, en tant qu'autorité de poursuite disciplinaire, reste libre de décider de l'opportunité de telles poursuites après la condamnation pénale d'un membre du personnel de l'université (sous réserve des pouvoirs de tutelle, (cf. II - Chap. I), et des considérations pratiques). L'absence de sanction dans l'une des procédures n'a pas d'influence (juridique) sur la seconde. Seule la constatation de faits matériels certains par le juge pénal a l'autorité de la chose jugée et s'impose à l'administration comme au juge administratif.

L'engagement de la responsabilité pénale du Président d'université<sup>65</sup> requiert la réunion des conditions communes prévues par le droit pénal général. Il faut que la faute pénale (l'acte défini dans la disposition légale le sanctionnant) lui soit personnellement imputable.

Les délégations de pouvoir ou de signature peuvent (mais ce n'est jamais automatique) transférer la responsabilité pénale sur un délégué si quatre conditions sont réunies. La délégation doit être suffisamment claire, justifiée par les circonstances, le délégué doit disposer d'une certaine autonomie et des moyens nécessaires pour l'exercer, et, la délégation ne doit pas viser les seuls intérêts du délégué.

Les causes d'irresponsabilités du droit pénal général s'appliquent également sans modification (erreur de droit, ordre ou autorisation de la loi ou du règlement, légitime défense et état de nécessité).

Une éventuelle condamnation pénale entraîne des conséquences spécifiques pour le Président d'université. D'une part, l'article L. 762-1 C. éduc. dispose que : « *Nul ne peut être membre d'un conseil des établissements publics d'enseignement supérieur s'il a fait l'objet d'une condamnation pour un crime ou d'une condamnation à une peine d'emprisonnement pour un délit.* »

*Le contrôle des conditions énoncées à l'alinéa précédent relève du recteur de l'académie dans le ressort de laquelle l'établissement a son siège.* » D'autre part, Certaines peines complémentaires peuvent affecter directement la situation professionnelle du Président d'université comme l'interdiction d'exercer à nouveau la fonction de Président (article 131-27 CP avec 432-17 CP).

## 2 La faute non intentionnelle du Président engageant sa responsabilité pour homicide et blessures involontaires

L'hygiène et la sécurité des usagers et personnels de l'université doivent faire l'objet d'attentions particulières (cf. I.E. et II.C.). En effet, le défaut d'accomplissement des diligences attendues d'un Président d'université pour garantir la sécurité dans son établissement peut entraîner la mise en cause de sa responsabilité pénale lorsqu'il est causé un dommage corporel à autrui.

L'article 121-3 CP permet de poursuivre l'auteur d'une faute non intentionnelle qui a causé un dommage. Deux cas doivent cependant être distingués selon que l'auteur a directement causé le dommage ou que sa faute n'en était qu'une cause indirecte. Par ailleurs, cet article doit toujours être précisé par une incrimination particulière. Ainsi, pour les délits d'homicide et blessures involontaires, les dommages et les peines sont notamment précisés et distingués aux articles 221-6 (mort d'autrui), 222-19 (ITT de plus de trois mois) et 222-20 (ITT inférieure ou égale à trois mois).

1) Pour caractériser une faute non intentionnelle, une première condition générale est requise. L'article 121-3 CP dispose ainsi qu'« *il y a délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de*

---

65 • Avec l'article L. 121-2 du Code pénal (CP), l'université en tant que personne morale peut également être déclarée pénallement responsable d'une infraction.

sécurité prévue par la loi ou le règlement ». Il faut donc que soit méconnue soit une obligation prévue par un texte particulier soit une obligation générale de prudence et de sécurité. Dans le premier cas, l'obligation textuelle doit être le support de la condamnation et donc être visée dans la décision du juge. Cette obligation textuelle n'a pas besoin de prévoir en elle-même la condamnation pénale. Par exemple, le Président est responsable de la sécurité à l'université (article L. 712-2 C. éduc.) et d'autres textes détaillent ses obligations dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité (cf. I - Chap. V et II - Chap. III), leur méconnaissance est concernée par la condamnation pénale. Et l'absence d'exercice des pouvoirs conférés au Président est également constitutive d'une faute pénale par la violation d'un texte légal ou réglementaire (par analogie, Cass. Crim., 21 oct. 1998). Le second cas s'applique également puisque le Président est soumis à une obligation de prudence et de sécurité qui va au-delà des textes et lui impose de s'informer sur les risques afin de les prévenir (cf. article L. 712-2 C. éduc. et les développements sur l'hygiène et la sécurité).

2) Attention : deux types de faute doivent en second lieu être distingués selon que la faute est imputable à l'auteur direct du dommage ou à l'auteur indirect. De manière schématique, il y a faute directe lorsque la faute est la cause déterminante et essentielle du dommage. À l'inverse, lorsque la faute a simplement contribué au dommage sans en être une cause déterminante, elle est indirecte (cas de l'éventuel défaut de surveillance).

La faute simple est seulement exigée lorsqu'elle a directement causé le dommage. L'article 121-3 CP la définit en imposant qu'il soit « établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. » Cette faute dite simple est appréciée en fonction de chaque circonstance particulière (*in concreto*) par le juge.

Le même article 121-3 CP prévoit une définition plus stricte de la faute si elle n'a contribué qu'indirectement à la survenance du dommage. La responsabilité pénale de l'auteur indirect du dommage ne peut être engagée qu'en cas de faute qualifiée (plus grave). L'alinéa suivant de l'article 121-3 dispose en effet que « dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer. » Si le Président d'une université a commis une faute qui a mené indirectement au dommage, sa responsabilité pénale ne peut être engagée que si cette faute atteint une certaine gravité. Elle doit en effet consister soit en la violation manifestement délibérée d' « une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement », soit en la commission d'une faute caractérisée « qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité [qu'il ne pouvait] ignorer ». Dans le premier cas, il faut que l'obligation soit particulière (ne sont donc par exemple pas concernés les pouvoirs de police du Président dans leur généralité de l'article L. 712-2), qu'elle soit prévue par la loi ou un texte réglementaire (le règlement intérieur n'en fait pas partie selon CA Aix en Provence, 20 nov. 2005) et que sa violation soit volontaire ou patente. Dans le second cas, il faut que l'imprudence soit flagrante, grossière, et particulièrement grave (elle peut cependant résulter d'une abstention comme le refus de fournir les moyens d'une protection adéquate).

**Exemple :** Un étudiant est victime d'une brûlure lors d'un exercice de chimie à cause d'un défaut de sécurité du matériel. Le responsable de l'exercice verrait alors sa responsabilité pénale mise en cause pour faute simple s'il n'a pas pris soin de faire respecter les règles de sécurité utiles. Le

Président d'université pourrait être personnellement mis en cause pour sa faute lourde s'il avait été régulièrement informé depuis un certain temps du comportement dangereux du responsable ou du risque certain créé par une défectuosité du matériel de chimie et qu'il n'ait pas voulu y remédier (interdiction des exercices, remplacement du matériel, rappel à l'ordre du responsable).

Le plus souvent en matière de sécurité, et sauf cas très particulier, le Président d'université ne peut être considéré comme l'auteur direct du dommage. Il n'est qu'un potentiel auteur indirect. En conséquence, seule une faute qualifiée peut entraîner sa responsabilité pénale. Un correct exercice de ses compétences le préserve contre cette sanction pénale.

### **3 Infractions en lien avec l'exercice des fonctions de Président d'université**

Le Président d'université exerce une fonction publique particulièrement exposée à certaines mises en cause pénales. Le développement actuel de la politique pénale rend probables des procédures à son encontre pour discrimination (3.1). Le harcèlement au travail est également un point particulièrement sensible (3.2). Enfin, des infractions dites « de corruption » de sa fonction peuvent être commises même inconsciemment (3.3).

#### **3.1 Discriminations**

Les atteintes illégitimes et arbitraires au principe d'égalité sont réprimées pénalement par les articles 225-1 à 225-4 CP. En pratique, la répression des discriminations est assez faible. L'arsenal juridique et administratif<sup>66</sup> mis en place avec un champ d'application particulièrement élargi n'aboutit pas pour l'instant à une répression accrue et ce malgré une augmentation importante du nombre de procédures déclenchées. En effet, une plainte pour discrimination n'aboutira pas à une condamnation si le comportement reproché était autorisé par la loi et plus largement si les conditions de constitution du délit ne sont pas réunies (reconnaissance d'un motif discriminatoire et accomplissement d'un acte matériel visé par la loi qui a porté préjudice à la victime). Le mis en cause peut toujours rapporter la preuve du caractère non-discriminatoire du motif ayant justifié le comportement contesté, à condition que ce dernier soit réel et ne serve pas à masquer une discrimination indirecte. Il s'agit de montrer que le comportement reproché n'a pas violé le principe d'égalité entre les personnes.

L'article 432-7 CP vient réprimer les actes de discrimination spécifiquement commis par un agent public. « *La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :* »

*1° À refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi;*

*2° À entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque. »*

Les motifs de discrimination pénalement sanctionnés sont énumérés à l'article 225-1 CP et consistent en « *toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs*

---

<sup>66</sup> • Avec la Halde, remplacée et intégrée au Défenseur des droits à compter du 1<sup>er</sup> mai 2011, qui dispose de larges pouvoirs d'investigation, de poursuite pénale et même de sanction (avec l'accord de leur auteur et prenant la place d'une amende pénale).

activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »

Comme pour toute infraction pénale, les faits constitutifs de discrimination doivent être prouvés. Il faut la double reconnaissance d'une volonté de discriminer et d'un des agissements matériels définis par les articles 225-2 CP<sup>67</sup> ou 432-7 CP. Un refus de faire droit à une demande ne saurait constituer en lui-même cette infraction.

#### **Exemples:**

- 1) Cas constitutif d'une discrimination pénalement sanctionnée: une sélection est permise pour inscrire des bacheliers ayant obtenu leur diplôme en dehors de l'académie en première année du premier cycle alors que les capacités d'accueil sont dépassées (cf. I.D.1.). Les motifs de choix privilégiant les bacheliers les moins âgés sur les plus âgés sont discriminants. Si le Président a imposé cette pratique, il pourra être condamné.
- 2) Cas non constitutif d'une discrimination: dans le même cas que précédemment, les critères retenus sont ceux de la moyenne obtenue au diplôme du baccalauréat. Il est autorisé par la loi et ne cache pas une pratique de discrimination indirecte. Il n'y a pas de discrimination pénalement sanctionnée. Il en va de même lorsque le postulant à un emploi ouvert à l'université ne correspond pas aux critères du poste (à condition que ces critères ne correspondent pas à un des motifs visés à l'article 225-1 CP). L'absence d'expérience n'est pas un motif illégal de discrimination, mais la situation géographique de son domicile le sera.

### **3.2 Harcèlements**

Les activités constitutives d'un harcèlement sont réprimées principalement par deux articles distincts du Code pénal. Attention: la victime d'un harcèlement peut rechercher la responsabilité civile de l'université pour manquement à son obligation de sécurité de résultat ou pour faute de service (cf. II - Chap. II). Il convient donc de prendre les mesures nécessaires (poursuites disciplinaires notamment) afin de prévenir ou de remédier à ces comportements de la part des agents de l'université. Le Président ne peut être inquiété personnellement que pour sa faute personnelle (cf. II - Chap. III - Sec. II). Les développements qui suivent ne concernent que la responsabilité pénale de l'auteur soupçonné des faits de harcèlements.

#### **3.2.1 Le harcèlement sexuel**

L'article 222-33 CP réprime le harcèlement sexuel: « *Le fait de harceler autrui dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.* »

---

67 • Agissement qui consistent:

- « 1° À refuser la fourniture d'un bien ou d'un service;
  - 2° À entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque;
  - 3° À refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne;
  - 4° À subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1;
  - 5° À subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1;
  - 6° À refuser d'accepter une personne à l'un des stages visés par le 2° de l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale.
- Lorsque le refus discriminatoire prévu au 1° est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende.* »

Comme pour toute infraction pénale c'est à l'accusation (ministère public et/ou victime) d'apporter la preuve du comportement fautif. La frontière avec des comportements de séduction grossière est parfois ténue, mais la preuve d'un comportement pressant poussant à la contrainte doit toujours être apportée. Un comportement de séduction courtoise sans influence (positive comme négative) sur la situation professionnelle d'autrui ne peut être constitutif de harcèlement sexuel. Il en va de même pour tous les comportements librement consentis.

Exemples jurisprudentiels : les ordres, menaces ou contraintes particulièrement explicites caractérisent l'infraction, alors que de simples lettres d'amour courtois venant du supérieur hiérarchique ne peuvent constituer le harcèlement s'il n'y a pas eu abus d'autorité.

Un comportement incohérent (brusque augmentation de salaire, primes, louanges appuyées puis nombreux griefs publics) après une déclaration explicite est constitutif de harcèlement sexuel. Il en va de même pour les allusions sexuelles et gestes déplacés quotidiens et fréquents.

### **3.2.2 Le harcèlement moral**

Le harcèlement moral est quant à lui réprimé par l'article 222-33-2 CP : « *Le fait de harceler autrui par des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.* »

La dégradation des conditions de travail de la victime d'un harcèlement moral doit être directement imputable aux agissements répétés de l'auteur allégué. La preuve de ces agissements « anormaux » doit donc être apportée par l'accusation. Dans le cas contraire, le harcèlement moral n'est pas caractérisé.

Le refus de fournir du travail à l'agent accompagné de pressions visant à son exclusion caractérise le harcèlement moral. En revanche, les mésententes et antipathies personnelles entraînant des refus d'autorité ne constituent pas le harcèlement puisque l'altération de la santé de l'agent n'a pas pour cause directe les agissements de son supérieur mais leur conflit personnel.

Autres exemples de harcèlement moral : le harcèlement moral est caractérisé lorsque sont multipliées à l'égard de la victime les vexations, les insultes, les modifications de ses attributions, le jet de ses dossiers... Les discréditations et brimades publiques répétées peuvent également constituer le délit.

## **3.3 Corruption**

Le Président en tant qu'organe dirigeant d'un établissement public de l'État est soumis à une obligation de probité. Les actes qui constituent un manquement au devoir de probité d'un agent public répondent à diverses infractions prévues par le Code Pénal : prise illégale d'intérêts, délit de favoritisme, corruption passive, concussion, détournement de biens publics...

### **3.3.1 Prise illégale d'intérêt**

L'article 432-12 CP réprime la prise illégale d'intérêt au moment des fonctions. « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.* »

L'article 432-13 CP la réprime après l'exercice des fonctions (sauf en cas de simple participation au capital de société cotées en bourse ou dévolution successorale). « *Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que fonctionnaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.* »

Le délit est constitué lorsque le Président s'est occupé d'une affaire en cours pour en retirer un avantage quelconque soit personnel soit pour un proche. L'intérêt procuré à l'auteur de l'infraction est donc défini très largement. Il n'est pas seulement pécuniaire mais peut être seulement moral (favoriser ses enfants, Cass. Crim., 9 fév. 2005). Un Président d'université se rend coupable de délit de favoritisme lorsqu'il recrute irrégulièrement sa sœur en qualité d'agent contractuel sur un poste de professeur agrégé titulaire (Cass. Crim., 17 déc. 2008).

D'une manière générale, le Président d'université pourra se protéger en évitant d'avoir des intérêts financiers dans les entreprises en relation commerciale avec son université et cela jusqu'à trois ans après la fin de ses fonctions.

### 3.3.2 Délit de favoritisme

L'article 432-14 CP vient sanctionner tout acte de méconnaissance volontaire des règles de marchés publics et délégation de service public accompli dans le but de favoriser un candidat. « *Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public.* »

Cette infraction est particulièrement large. Toute violation d'une des règles d'adjudication de marché public ou de délégation de service public est concernée (critères des offres faussés pour favoriser une entreprise déterminée, non-respect de l'appel d'offres, régularisation après l'exécution d'un marché passé sans appel d'offres...).

**Exemple - Cass. Crim., 17 déc. 2008 :** un Président d'université a traité de gré à gré les commandes annuelles des services traiteurs avec les prestataires des années précédentes. Or le montant global des prestations dépassait le seuil prévu par la loi (Code des marchés publics) au-delà duquel la mise en concurrence préalable est obligatoire. Pour caractériser le délit d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics, il a suffi au juge pénal de constater que le Président avait en connaissance de cause prolongé la pratique du traitement de gré à gré qu'il savait ou aurait dû savoir illégale. L'arrêt indique en effet que le Président, en qualité d'ordonnateur principal, élabore le budget. Il pouvait et devait donc constater le dépassement des seuils. Il aurait alors dû mettre en œuvre la procédure de mise en concurrence des prestataires de service.

### 3.3.3 Corruption passive et trafic d'influence

Ces deux infractions sont réprimées par l'article 432-11 CP: « *Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui:*

1° [corruption passive] *Soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être absente d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat;*

2° [trafic d'influence] *Soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. »*

À titre d'exemples de corruption, peuvent être cités des comportements consistant à accepter ou demander des sommes d'argent, des prestations gratuites (travaux, repas,...) ...

Pour que l'infraction de corruption soit caractérisée, il faut toutefois que ce comportement soit fautif au regard de qu'aurait dû être un comportement déontologique du Président (recevoir un stylo à l'occasion d'un colloque sans aucune contrepartie n'est pas un acte constitutif de corruption).

À titre d'exemples de trafic d'influence, peuvent être cités des comportements consistant à utiliser la fonction de Président d'université pour permettre à autrui d'obtenir un poste d'enseignant, de s'inscrire dans une filière sélective... Une contrepartie donnée ou promise par le bénéficiaire est toutefois exigée pour constituer l'infraction.

### 3.3.4 Concussion

L'article 432-10 CP réprime le fait d'exiger avec mauvaise foi des sommes que l'agent public sait indues. « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.*

*Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires.*

*La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peines. »*

**Exemple:** un tel délit pourrait être constitué par l'exigence de droits d'inscriptions totalement fictifs à destination directe du patrimoine personnel du Président de l'université (ou d'un directeur de formation).

### 3.3.5 Détournement de biens publics

L'article 432-15 CP réprime la destruction ou l'utilisation abusive des biens publics. « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.*

*La tentative du délit prévu à l'alinéa qui précède est punie des mêmes peines. »*

La faute pénale peut être constituée par la simple négligence. L'infraction est particulièrement

large puisque presque tous les biens publics sont concernés : somme d'argent, acte juridique, et même « *tout autre objet remis en raison des fonctions* ».

Par exemple, le délit est constitué lorsque « *le prévenu ne prouve pas que l'écran mural vidéo découvert à son domicile était sa propriété personnelle* », alors qu'au contraire « *il était la propriété de l'université et a été acheté sur ses fonds* » (Cass. Crim., 3 fév. 2010 : à propos d'un membre du personnel d'une université).

## SECTION IV - LA GESTION DE FAIT

L'université en tant qu'établissement public de l'État est soumise aux règles de la comptabilité publique. La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable en est un principe cardinal. Il n'y a pas lieu d'exposer ici le détail des règles de la comptabilité des universités<sup>68</sup>. Le Président est ordonnateur principal de l'université. Il prescrit les opérations financières (les dépenses et les recettes) prévues par le budget mais ne les exécute pas. C'est le comptable public de l'université<sup>69</sup> qui a compétence exclusive pour exécuter (paiement et encaissement) les opérations financières décidées par le Président (ou par un ordonnateur secondaire ou délégué de l'université) après s'être assuré de leur régularité<sup>70</sup>. Les opérations annexes ou accessoires aux missions principales de l'université doivent généralement respecter ces règles<sup>71</sup>. Le Président d'université lorsqu'il les développe en dehors de ces principes (i.e. décide et surtout exécute une opération financière) et sans utiliser les comptes et le comptable de l'université peut être considéré comme un comptable de fait. Une procédure pour gestion de fait peut alors être ouverte devant la Cour des comptes afin de redresser la situation comptable. Le Président, déclaré comptable de fait, risque de se voir appliquer la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables patients pour ses erreurs de gestion. Une amende peut éventuellement être prononcée par le juge des comptes.

Conseil pratique : lorsque le Président est confronté à une question financière, il convient généralement de respecter les règles de la comptabilité publique. Le comptable public de l'université doit être préventivement consulté pour tout projet.

### 1 Les risques de la qualification de gestion de fait

Lorsque les effets des opérations pouvant être qualifiées de gestion de fait n'ont pas été intentionnellement recherchés<sup>72</sup>, deux risques principaux pèsent sur le Président d'université : le cas

68 • Les principes généraux de la comptabilité publique se situent encore dans le décret modifié n° 62-1587 du 29 déc. 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, sous réserve du régime prévu aux articles L. 719-4 à L. 719-9 C. éduc., au décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 ou au décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 pour les établissements passés aux RCE. Se reporter aux Recueil des fiches relatives à la gestion des universités dans le cadre de la loi LRU publiées par l'AMUE (fiches n° 18, 19 et 23).

69 • Qui prend souvent le nom d'agent comptable.

70 • L'exécution d'une opération irrégulière par le comptable public engage sa responsabilité pécuniaire personnelle.

71 • Sur les activités économiques et commerciales de l'université, cf. I - Chap. IV - Sec. II.

72 • Si les faits pouvant être qualifiés de gestion de fait sont intentionnels, ils sont alors constitutifs d'une infraction pénale (détournement de biens publics ou concussion le plus souvent). L'auteur des faits engage alors sa responsabilité personnelle et pécuniaire en tant que comptable de fait, mais aussi sa responsabilité pénale.

des associations transparentes et celui des opérations et projets parallèles (ex. création d'une revue de l'université hors comptabilité publique).

## **1.1 Les associations transparentes**

Les associations créées par ou autour de l'université offrent de nombreux cas de gestion de fait. Une association est dite transparente lorsque son objet entre dans l'une des missions de service public dévolues aux universités par l'article L. 123-3 al. 5 (4°) et L. 123-6 C. éduc. et que l'université la contrôle ou la finance pour l'essentiel. Ce point est alors particulièrement important puisque la transparence d'une association lui rend applicable les règles de la comptabilité publique. Il faut alors que les comptes de l'association soient gérés par le comptable de l'université.

Exemple jurisprudentiel (Cour des comptes, 13 avril 2006, *Université Paris VIII et ARDU*): une association avait passé des contrats de recherche et d'étude en urbanisme. Pour leur exécution, les moyens de l'université étaient principalement utilisés. Les sommes encaissées par l'association auraient donc dûes l'être par le comptable public de l'université. Le Président de l'association a été déclaré comptable de fait par la Cour.

D'une manière générale, les recettes des activités réalisées avec les moyens de l'université doivent être encaissées par le comptable public de celle-ci. En revanche, lorsque les moyens de l'université ne sont pas utilisés ou que leur utilisation est justement rémunérée, il n'y a pas de gestion de fait. Ainsi, dans l'exemple précédent, il aurait fallu que l'association rémunère l'université ou lui offre une contrepartie suffisante pour l'utilisation de ses moyens.

## **1.2 Les opérations et activités parallèles**

La gestion de fait peut également résulter d'activités réalisées pour le compte de l'université sans que soient prises en compte les règles de la comptabilité publique. Par exemple, une revue de l'université peut être créée, mais il convient de ne pas ouvrir de compte (bancaire) séparé sur lequel on inscrirait les subventions obtenues pour la financer et les produits de la vente. Même sans aucune intention malveillante, ce comportement est constitutif d'une gestion de fait.

NB : le Président est compétent en tant qu'ordonnateur pour créer des régies d'avances ou de recettes<sup>73</sup>. Les régies d'avances et/ou de recettes permettent à une personne n'ayant pas la qualité de comptable public de réaliser des opérations d'encaissement ou de paiement. Elles permettent donc une meilleure gestion financière d'une activité temporaire ou déterminée (droits d'inscription, gestion des opérations financière d'un colloque ou d'une revue...). Lorsque le Président constitue une régie et nomme un ou des régisseurs, il doit préciser les dépenses ou recettes concernées et les moyens de paiement autorisés<sup>74</sup>. L'agrément du comptable de l'université est requis.

## **2 La procédure de gestion de fait**

L'article 60 alinéa IX de la loi de finance rectificative du 23 février 1963 dispose que: « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le*

---

73 • Article 31 du Décret n° 2008-618 et article 34 du décret n° 94-39 précités.

74 • Arrêté du 19 janvier 1994 portant habilitation des ordonnateurs des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des directeurs d'établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur à instituer des régies de recettes et des régies d'avances auprès de ces établissements (NOR: RESK9301608A) modifié par l'arrêté du 9 juillet 2001 (NOR: MENS0101410A).

compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

*Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.*

*Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.*

*Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi. »*

La procédure de gestion de fait prévue par cet article est particulièrement complexe. Après les conditions de constatation d'une gestion de fait, les différents stades de la procédure seront donc succinctement présentés.

## **2.1 Les conditions de la reconnaissance d'une gestion de fait**

La constatation de la gestion de fait requiert la réunion de trois conditions :

- Les fonds (monnaie) et les valeurs (titres de créances, obligations...) manipulés doivent appartenir ou revenir à l'université (cf. exemples donnés supra).
- Des recettes doivent être directement perçues ou détenues par l'ordonnateur ou un de ses préposés; ou des deniers doivent être irrégulièrement retirés des caisses de l'université. Les dépenses irrégulières peuvent être de trois types principaux: émission de mandat ne correspondant qu'à une dépense fictive (ex. paiement de nombreuses pizzas à un restaurateur ne les ayant jamais livrées), subvention à une association qui financera l'université (ex. dit de la « caisse noire » : l'université verse une subvention à une association dont le montant est destiné à financer des avantages en nature pour l'obtention d'un marché par l'université), subvention à une association réalisant les missions de l'université (ex. argent donné à une association étudiante pour qu'elle photocopie les cours destinés aux étudiants).
- Les auteurs de l'opération ne doivent pas être habilités à manier les deniers de l'université (c'est le cas des ordonnateurs notamment). Seuls les comptables patents de l'université y sont autorisés. La création d'une régie d'avance ou de recette permet également cette habilitation mais ils doivent la respecter (cf. supra).

Lorsque ces trois conditions sont réunies, l'auteur de l'opération financière irrégulière est rendu justiciable de la juridiction financière.

## **2.2 Le déroulement procédural de la gestion de fait**

Le ministère public est compétent pour saisir le juge d'une procédure de gestion de fait, mais la Cour des comptes ou la Chambre régionale des comptes peuvent également s'autosaisir à

l'occasion d'un contrôle des comptes<sup>75</sup>. Attention: la procédure de gestion de fait n'a pas de caractère pénal ni disciplinaire<sup>76</sup>. Le juge exerce un contrôle des comptes et les sanctions éventuellement prononcées ont un caractère comptable.

Quatre étapes sont susceptibles d'intervenir dans cette procédure :

- 1) La déclaration de gestion de fait: vérification de la réunion des trois conditions définies supra.
- 2) Le jugement du compte: le juge intervient pour rétablir les comptes de l'université en y inscrivant les dépenses et recettes opérées en gestion de fait (régularisation comptable). Les autorisations budgétaires seront également rétablies par une délibération du conseil d'administration demandée par le juge (reconnaissance de l'utilité publique des dépenses irrégulières). La responsabilité personnelle et pécuniaire du Président peut alors être engagée si ces opérations ne s'accompagnent pas des justifications suffisantes (les dépenses réalisées par le gestionnaire de fait ne sont pas régulières ou justifiées, ou les sommes gérées et non dépensées ne sont pas reversées dans la caisse du comptable de l'université). Ces opérations injustifiées ou sommes non restituées font l'objet d'une mise en débet du gestionnaire de fait. Ce dernier doit alors reverser les sommes en question en les prélevant sur ses deniers personnels<sup>77</sup>.
- 3) Une possible condamnation au paiement d'une amende: l'immixtion de l'auteur de la gestion de fait dans les fonctions du comptable public peut donner lieu au prononcé d'une amende pour cette raison. Cette amende prononcée par le juge des comptes est calculée en fonction de l'importance et de la durée des opérations irrégulières. Les circonstances de la gestion de fait sont prises en compte par le juge et il peut même ne pas prononcer d'amende.
- 4) Le prononcé du quitus: stade final de la procédure, le quitus libère le comptable de fait de sa responsabilité à l'égard de l'université.

---

75 • Des considérations pratiques peuvent cependant amener le juge des comptes à ne pas déclarer une gestion de fait et notamment lorsqu'elle a cessé ou qu'elle est reprise régulièrement par le comptable de l'université.

76 • Cependant, cette procédure n'exclut pas les poursuites pénales si une infraction est par ailleurs constituée.

77 • Une remise gracieuse peut être accordée par le ministre des finances selon les dispositions de l'article 60 IX de la loi du 23 février 1963.



# Annexes

# ANNEXES

<b>A - PRINCIPES GÉNÉRAUX D'EXERCICE DES COMPÉTENCES</b>	<b>117</b>
1    Le principe de légalité	117
2    Principe de proportionnalité	118
3    L'incompétence	118
4    Le dispositif de l'acte	118
5    La motivation de la décision	118
6    Le but de l'acte	120
<b>B - RÈGLES CONTENTIEUSES ET RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR</b>	<b>121</b>
1    La compétence juridictionnelle	121
2    La recevabilité	121
2.1    Acte attaqué	121
2.2    Le requérant	122
2.3    Délais et publicité	123
3    La défense au fond	123
4    Les pouvoirs du juge et le jugement	124
<b>C - LE RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX (RPC):</b>	
PRINCIPES GÉNÉRAUX ET RÈGLES DE BASE	125
1    Recevabilité	125
2    Pouvoirs du juge et décision	125
<b>D - LES RÉFÉRÉS ADMINISTRATIFS</b>	<b>126</b>
1    Le référé-suspension	126
2    Le référé-liberté	127
3    Le référé conservatoire	128
4    Les autres procédures de référés	128
4.1    Le référé constat	129
4.2    Le référé instruction	129
4.3    Le référé provision	129
4.4    Référés et contrat administratif	129
<b>E - L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE</b>	<b>130</b>
1    Mise en œuvre des obligations d'une décision de justice	130
2    L'absence d'exécution d'une décision de justice et le juge	130
3    Les cas de non-exécution	131
<b>F - LES RÈGLES APPLICABLES À LA TRANSACTION</b>	<b>131</b>
1    Conditions du recours à la transaction	131
2    Conditions de forme	131
3    Règles de fond	132
3.1    Respect de l'ordre public	132
3.2    Existence de concessions réciproques	132
3.3    Interdiction des libéralités	132
4    Effets de la transaction	133
4.1    Autorité de la chose jugée en dernier ressort	133
4.2    Exécution de la transaction	133
4.3    Homologation de la transaction par le juge	133

# A - PRINCIPES GÉNÉRAUX D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

Les pouvoirs du Président d'un EPSCP s'insèrent dans le cadre plus large de la réglementation applicable à l'exercice des compétences d'une autorité administrative. Certains principes, certaines règles, sont par ailleurs communs à tout établissement public. Les spécificités liées à la fonction de Président d'un EPSCP ne doivent donc pas les faire oublier.

## 1 Le principe de légalité

Le Président d'une université est une autorité administrative soumise en cette qualité au respect des lois et des règlements. La définition des règles juridiques pertinentes est particulièrement délicate. La plupart des règles particulières aux universités sont certes regroupées au sein du code de l'éducation, mais d'autres, plus nombreuses et plus générales, s'appliquent également au Président. Il en va ainsi des règles concernant les établissements publics (puisque les universités appartiennent à la catégorie des EPSCP incluse dans celle d'établissement public) mais aussi, et plus largement, des règles du droit administratif. La plupart du temps, pour savoir si une règle s'applique à l'université, deux principes doivent être mobilisés :

- Les règles supérieures prévalent sur les règles inférieures. La hiérarchie des normes ainsi constituée signifie que la loi s'applique en priorité sur une disposition réglementaire (décret, arrêté, décision) qui lui serait contraire.
- Les règles spéciales dérogent aux règles générales. Ce principe veut que les dispositions plus particulières qui ne sont pas compatibles avec d'autres plus générales prévalent sur ces dernières. Ainsi, si la loi prévoit un mandat de 5 ans pour le Président d'un EPSCP et un de 4 ans pour celui d'une université, le Président d'université ne peut pas dépasser 4 ans de mandat (même si l'université est assujettie aux règles des EPSCP) alors que le Président d'un grand établissement sera soumis au mandat de 5 ans prévu pour les EPSCP en général (puisque la règle particulière ne s'applique que pour les universités, catégorie à laquelle les grands établissements n'appartiennent pas).

Par ailleurs, des dispositions juridiques peuvent renvoyer à des règles qui ne s'appliqueraient pas d'elles-mêmes aux universités. Ainsi, un décret peut rendre applicable aux universités toute une partie du Code du travail (cf. I - Chap.V).

Pour résumer, toutes les règles juridiques qui s'appliquent aux universités ne sont pas exclusivement dans la loi ni même dans le Code de l'éducation. Le droit administratif général principalement jurisprudentiel doit également être respecté. Le juge administratif contrôlera notamment le respect du principe de légalité à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir.

Le principe de légalité irrigue l'ensemble du recours pour excès de pouvoir. L'adéquation du contenu et de l'objet de la décision avec les règles supérieures (règlements, lois, traités ou même constitution) est contrôlée. Le juge vérifie alors le dispositif, la motivation et le but de la décision. Ces moyens articulés en demande lors d'un recours contentieux donnent en miroir les règles générales à suivre lors de l'exercice des compétences elles-mêmes. Le Président pourra aussi y puiser des moyens de défense.

## 2 Principe de proportionnalité

L'exercice des compétences d'une autorité administrative doit toujours être proportionné au but poursuivi. Cette modalité de la légalité d'un acte se retrouve plus largement dans le nécessaire respect pour le Président de la spécialité de l'EPSCP. Le juge peut lui-même soulever l'illégalité d'un acte passé en méconnaissance de ce principe (moyen d'ordre public).

## 3 L'incompétence

Les compétences sont limitées dans leur exercice. Par ailleurs, l'incompétence négative vient sanctionner le cas où l'autorité administrative reste en deçà de sa compétence et méconnait ainsi la règle qui fixe ses attributions. L'incompétence étant toujours un moyen d'ordre public, l'autorité administrative ne saurait se dessaisir de sa compétence au profit d'un autre organe non habilité. Ainsi, sauf délégation régulière, seul le Président est compétent pour signer les contrats passés au nom de l'université. Y compris en cas d'approbation *a posteriori* de la mesure prise par une autorité incompétente, le Président ne peut pas régulariser une incompétence originale (le juge statue à la date de la signature de l'acte). Par contre, des signatures superflues ne caractérisent pas une incompétence et restent donc possibles.

L'incompétence n'empêche cependant pas de reprendre le contenu de l'acte irrégulier dans une nouvelle décision prise par l'autorité compétente. Il faut néanmoins prendre en compte un éventuel changement de circonstances et se garder de conférer une portée rétroactive à ce nouvel acte administratif.

Parallélisme des compétences: si un texte ne précise pas autrement, l'acte abrogeant une mesure précédente ne peut être édicté que par l'auteur de ladite mesure.

Compétence liée: lorsqu'une mesure est commandée par la loi sans laisser aucun pouvoir discrétionnaire, l'incompétence ne saurait être accueillie puisque la décision reste « automatique » (sauf en cas de mauvaise appréciation des circonstances de fait). Il est en ainsi par exemple pour les inscriptions en première année du premier cycle d'un étudiant ayant obtenu son baccalauréat dans l'académie à laquelle est rattachée l'université.

## 4 Le dispositif de l'acte

La règle de droit énoncée par l'acte (ou dispositif d'une décision administrative) doit à minima être compatible avec les normes qui lui sont supérieures. Ainsi, les actes pris par le Président d'une université sont tenus de respecter les règlements supérieurs (arrêtés du ministre, décrets, principes généraux du droit, lois, conventions internationales, constitution...). Les mesures prises par le Président sont illégales si elles méconnaissent une interdiction explicite ou implicite, mais aussi le principe de non-contradiction (utilisé pour vérifier la compatibilité de la mesure avec la norme supérieure). Par exemple, la conclusion d'un contrat de droit privé pour recruter un professeur est contraire aux règles législatives relatives au recrutement de contractuels (qui doivent être en principe de droit public, (cf. I - Chap.V).

## 5 La motivation de la décision

Le Président d'université, comme toute autorité administrative, peut être tenu de motiver ses décisions, c'est-à-dire de justifier en droit comme en fait la mesure édictée. Le principe reste cependant celui de la motivation facultative des décisions.

L'obligation de motivation (inscrite dans la loi du 11 juillet 1979) est cantonnée aux actes admi-

nistratifs ayant un caractère individuel (sont donc exclus les actes collectifs comme les résultats de concours ou d'examen) et qui sont défavorables pour leur destinataire. De plus, ces décisions doivent rentrer dans les domaines définis à l'article 1<sup>er</sup> de la loi, c'est-à-dire qu'elles :

- « - restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- infligent une sanction ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- refusent une autorisation [...] ;
- rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire. »

Sont exclues toutes les délibérations de jury de concours ou d'examen, les notations de candidats ou d'agents publics.

Sont également exclues, sauf texte contraire, toutes les décisions implicites. Une demande de communication des motifs de la décision implicite de rejet peut cependant être formée dans le délai du recours contentieux (dans les deux mois suivant l'expiration du délai de deux mois valant décision implicite). Cette demande proroge le délai de recours contentieux jusqu'à la communication de ces motifs ou de son rejet. L'absence de réponse à l'issue d'un mois vaut rejet de la demande de communication. Le refus de communication des motifs (d'une décision implicite de rejet intervenant dans le domaine défini par l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée) entache la décision d'illégalité. Il est donc nécessaire de communiquer les motifs d'une décision implicite de rejet si une demande est formée en ce sens. Toutefois, il est toujours possible de retirer la décision implicite de rejet devenue illégale faute de communication des motifs en lui substituant une décision explicite de rejet motivée. Un contentieux assez chronophage sera ainsi évité.

## Formes impératives de la motivation

La motivation obligatoire doit impérativement être écrite, complète (pas de stéréotype, pas de simple mention d'un texte juridique ou d'un avis). L'absence de motivation obligatoire est sanctionnée sur le terrain du vice de forme. Cependant, si elle révèle une irrégularité de motifs, elle le sera sur celui de l'irrégularité de fond. L'absence de motivation exigée par la loi peut par ailleurs justifier une suspension de l'exécution de la décision en référé (L. 521-1 CJA).

Le partage entre motivation obligatoire et facultative a des conséquences non négligeables. Sur le terrain du vice de forme, aucune sanction n'est encourue en cas d'absence de motivation facultative. Une décision non motivée sera annulée seulement si l'obligation de motiver n'a pas été respectée.

## Motivation et motifs

Les motifs de la décision qui apparaîtraient dans une motivation (obligatoire ou facultative sans distinction ici) peuvent être sanctionnés sur le terrain de la légalité interne.

Il faut donc bien faire la distinction entre la motivation et les motifs. La motivation vise seulement à porter à la connaissance du destinataire de l'acte les motifs qui fondent la décision

administrative. La motivation, c'est ce qui est écrit. Les motifs, ce sont les raisons juridiques de la décision (ils ne sont donc pas forcément écrits). Les erreurs et omissions dans la seule motivation peuvent être sanctionnées à l'issue d'un REP, mais le juge peut en corriger certaines, évitant ainsi l'annulation. Il en va ainsi en cas de compétence liée de l'auteur de l'acte (qui n'a aucun pouvoir d'appréciation des faits). Le juge (et non l'auteur de l'acte) peut aussi neutraliser un motif illégal mais surabondant ou même y substituer un motif légal.

### **Le contrôle de la légalité des motifs:**

Le juge contrôle toujours la légalité des motifs, qui devront donc au besoin lui être communiqués (CE, 28 mai 1954, *Barel*). Les raisons juridiques qui fondent la décision doivent donc être légales. Le contrôle opéré par le juge sur les motifs des décisions administratives est variable selon le motif de droit ou de fait vérifié. En miroir, il indique les obligations faites à l'auteur d'un acte.

Il convient pour la régularité des motifs du point de vue du droit :

- de fonder la décision sur une règle légale (au sens large) applicable à l'espèce,
- de ne rien retrancher à cette règle ni y ajouter si ce texte l'exclut,
- de faire une interprétation exacte des termes de la loi et des éléments à prendre en compte,
- de ne pas renoncer à tort au pouvoir d'appréciation dont dispose l'auteur de l'acte (ex. ajouter une condition non prévue par les textes impose toutefois une analyse complète du dossier ou des faits avant de statuer, y compris si cette condition n'est pas remplie).

Du point de vue du fait :

- les faits retenus doivent s'avérer exacts pour fonder la légalité de la décision,
- la qualification des faits au regard de la règle de droit doit également être correcte<sup>78</sup>. Par exemple, une mesure de police doit être fondée sur un trouble à l'ordre public. Si le Président interdit les étudiants avec vêtements de rose fuchsia, le fait peut être exact (il y a bien des étudiants avec des vêtements roses), mais la qualification de trouble à l'ordre public est manifestement erronée. La mesure sera annulée pour ce motif.

## **6 Le but de l'acte**

Le Président ne saurait utiliser ses pouvoirs à des fins étrangères à celles pour lesquelles ils lui ont été attribués. Un tel détournement de pouvoir entraîne l'annulation de la mesure litigieuse, mais peut également engager la responsabilité personnelle du président tant au civil qu'au pénal (cf. II - Chap. III). Toutefois, l'existence d'au moins un but légal empêche le détournement de pouvoir à condition que ceux étrangers à la finalité normale des pouvoirs conférés n'aient pas été déterminants. Le plus souvent l'intention de favoriser ou de pénaliser des intérêts privés, ou un intérêt général étranger aux attributions de l'auteur de l'acte seront réputés déterminants. Le Président peut par exemple exonérer un étudiant du paiement des droits d'inscription, mais s'il utilise cette compétence en vue de favoriser la fille d'un ami, son acte constituera un détournement de pouvoir.

Le mobile poursuivi par le Président, auteur de l'acte, doit donc être légal et s'inscrire dans le principe de spécialité qui gouverne les EPSCP.

---

78 • Soit strictement en cas de contrôle normal du juge – le plus fréquent notamment en cas de conditions légales à l'édition de la mesure; soit non entachée d'erreur manifeste d'appréciation dans d'autres cas plus restreints pouvoir discrétionnaire.

## B - RÈGLES CONTENTIEUSES ET RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

Le juge administratif devient plus actif dans son contrôle du Président de l'université. Deux causes principales expliquent cette nouvelle propension contentieuse: la tendance grandissante des justiciables étudiants comme personnels à saisir le juge et l'augmentation des pouvoirs du juge.

Une action en justice devant le juge administratif doit respecter une procédure particulière. Pour ce faire, différents recours sont à distinguer. Le plus fréquent est le recours pour excès de pouvoir, ce « procès fait à un acte », dont la sanction quasi exclusive reste l'annulation. Face à un contentieux administratif portant sur une décision du Président, ce dernier se verra confronté (directement ou indirectement) aux règles de compétence juridictionnelles, à celles de la recevabilité (de la requête contestant sa décision) avant celles de la défense au fond. L'annexe suivante traitera des particularités du recours de plein-contentieux.

### 1 La compétence juridictionnelle

Le contentieux relatif aux actes pris par le Président d'une université respecte les règles classiques de compétence juridictionnelle. Le principe est celui de la compétence du juge administratif et plus précisément du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le siège statutaire de l'université. Mais des exceptions existent en fonction des actes du Président ou des parties au litige (exemple: pour les Professeurs d'université, nommés par décret).

Les règles de compétences étant d'ordre public, leur irrecevabilité peut être soulevée à tout moment de l'instance.

Si l'appel est ouvert, la Cour administrative d'appel dans le ressort de laquelle la décision attaquée a été rendue est compétente, sauf dérogation (rare). Le recours en cassation devant le Conseil d'État est toujours ouvert.

### 2 La recevabilité

Pour les conditions formelles d'exercice d'un recours, il convient de se référer aux fascicules imprimés par les tribunaux administratifs (ce qui rend moins fréquentes les irrecevabilités de forme)<sup>79</sup>. Les règles de recevabilité au fond tiennent à l'acte attaqué, à l'auteur du recours et aux délais et conditions de publicité de l'acte. Les référés administratifs peuvent cependant les alléger. Il est intéressant de garder cette approche générale afin de terminer un procès sur la recevabilité, mais surtout pour connaître les « immunités » contentieuses (le recours contre la mesure d'un Président sera refusé par le juge s'il ne respecte pas les conditions de recevabilité).

#### 2.1 Acte attaqué

Le juge administratif ne saurait être saisi que d'un acte administratif faisant grief. La définition de ce dernier conditionne la recevabilité du recours. Des mécanismes sont cependant prévus pour assurer le droit au juge mais aussi ouvrir une contestation indirecte.

- Décision préalable: elle est l'objet même du recours. Condition de liaison du contentieux, elle doit être expressément mentionnée dans la requête. Son absence rend irrecevable ce der-

79 • Cf. Bibliographie.

nier, à condition qu'elle soit invoquée par le défendeur à l'instance. Attention : une défense au fond à titre principal vaut liaison du contentieux. Le Président devra soulever d'abord l'irrecevabilité du recours pour absence de décision et subsidiairement se défendre au fond.

- Caractères des décisions susceptibles de recours: les demandes d'annulation ne sont pas recevables contre des textes n'ajoutant pas à l'ordonnancement juridique. Une décision doit ainsi entraîner des conséquences juridiques pour être recevable au REP. Bien que des distinctions s'opèrent en fonction de la nature de l'acte attaqué (contrat, acte unilatéral, acte détachable...), on considérera pour une approche générale comme relevant de la catégorie des décisions, les dispositions impératives d'un texte pris sur habilitation par une autorité administrative. De simples avis ou déclarations d'intention ne peuvent donc être susceptibles de REP (sauf exception).
- Recours administratif préalable obligatoire/recours gracieux: les recours administratifs contre une décision sont ouverts de plein droit, soit devant l'auteur de l'acte lui-même (recours gracieux), soit devant son supérieur hiérarchique. Le Président d'une université, n'ayant pas de supérieur hiérarchique, le recours hiérarchique contre ses décisions n'est cependant pas ouvert. Le recours gracieux, sauf exception, n'est jamais obligatoire. S'il est exercé dans les deux mois de la publication de la décision (avec une demande explicite, mention de la décision attaquée et des griefs), il proroge une seule fois les délais de recours contentieux (qui recommenceront à courir dans leur entier à partir de la date de la décision rendue sur ce recours gracieux ou d'un silence gardé de deux mois). Un recours administratif préalable peut être rendu obligatoire par un texte. En tant qu'exception, ce texte est d'interprétation stricte. Qualifié de recours précontentieux, son absence rend irrecevable la requête exercée directement devant le juge. Il sera renvoyé en temps que de besoin aux textes en instituant (ex. élections).
- Mécanisme de la décision implicite : le silence gardé par une autorité administrative pendant un délai de 2 mois (art. 21 de la loi du 12 avril 2001 dite DCRA) fait naître une décision implicite de rejet susceptible de REP. La demande de décision doit cependant être explicite et non hypothétique, de renseignement ou de protestation. Ce mécanisme est susceptible de donner prise à une injonction prononcée par le juge (ex. réexaminer la demande ou prendre l'acte objet de la décision implicite de rejet).
- Les mécanismes de tutelle sur les EPSCP permettent également la contestation des actes du Président par le recteur ou le ministre. Ces derniers ont toujours qualité pour agir. Les actes du Président peuvent ainsi être indirectement contestés en saisissant d'une demande en ce sens l'autorité de tutelle (cf. II - Chap. I - Sec. I).

## **2.2 Le requérant**

- Capacité à agir en justice: en ce qui concerne les personnes physiques, les règles du droit civil s'appliquent globalement. Le juge administratif est cependant assez souple concernant la capacité à ester en justice des associations non déclarées pour la défense de leurs intérêts collectifs (et non pour leurs seuls intérêts patrimoniaux). L'université est particulièrement concernée par l'impossibilité pour les services sans personnalité juridique d'une personne publique de se voir reconnaître la capacité à ester en justice. Par exemple, une UFR ne pourrait pas être admise à contester en justice une décision du Président (prise pour le compte de l'université dont l'UFR est partie intégrante). Il en va de même pour le CA en tant qu'entité. En revanche, leurs membres, personnes physiques, ont capacité à ester en justice et peuvent donc contester ces mêmes décisions en leur nom et sous réserves que soient remplies les autres conditions de recevabilité (par analogie, CE, 25 janv. 1963, *Lemaresquier*).
- Intérêt à agir: il faut distinguer entre les différents types de recours. Dans le recours pour excès de pouvoir, l'intérêt à agir s'apprécie plus largement, puisqu'il suffit d'un simple « droit

froissé » à condition qu'il soit personnel. Alors que dans le recours de plein contentieux, il est nécessaire de montrer la violation d'un droit subjectif. Parfois, la seule qualité (d'usager ou de membre du corps délibérant ou d'agent du service) donne intérêt à agir contre les mesures les concernant dans cette qualité. Par exemple, tout étudiant de l'université aura qualité à agir contre le règlement intérieur de celle-ci. Par ailleurs, outre son caractère personnel, l'intérêt à agir doit être légitime. Par exemple, le recours formé par un enseignant contre la décision d'organiser des épreuves de remplacement pour celles qu'il a délibérément refusées de noter est irrecevable (CE, 22 sept. 1993, Université de Nancy 2). Cet intérêt doit aussi être direct c'est-à-dire non dénié de tout lien avec la décision attaquée. Enfin, le caractère certain de l'intérêt est requis (la requête fondée sur un simple intérêt futur et hypothétique est irrecevable).

Si le requérant a expressément accepté la décision attaquée, le recours de plein contentieux formé contre elle sera irrecevable. Mais le recours pour excès de pouvoir reste toujours recevable.

## **2.3 Délais et publicité**

L'opposabilité des actes administratifs est soumise à leur publicité. Les actes du Président n'y dérogent pas. S'ils ont une portée générale, ils devront faire l'objet d'une publicité adéquate (par affichage le plus souvent). S'ils sont destinés à un individu déterminé, ils devront être notifiés et la notification devra indiquer les délais et voies de recours (R. 421-5 CJA). Pour les actes non réglementaires (ex. les résultats), une publicité particulière est valable.

En principe, le délai de recours contentieux est de deux mois (R. 421-1 CJA) à compter de la publication ou de la notification de la décision objet du recours. Les délais non mentionnés pour une décision individuelle sont inopposables. Pour les décisions implicites de rejet, le délai de deux mois ne court que si un accusé de réception, indiquant le mécanisme de la décision implicite et ses voies et délais de recours, a été remis lors du dépôt de la demande. Aucun délai n'est cependant opposable si la mesure sollicitée demandait l'intervention d'une décision ou de l'avis d'un organisme collégial (cas du CA, CEVU ou CS).

Enfin, il faut mentionner la théorie de la connaissance acquise qui permet de rendre opposables les délais de recours alors que les formalités de publication ou de notification sont absentes, partielles ou erronées. Elle trouvera surtout à s'appliquer pour les membres des organismes collégiaux ayant participé à la décision. Le délai commence à courir à la date de celle-ci (que le membre l'attaquant ait été ou non présent, ou même, qu'il ait eu ou non connaissance de tous les documents relatifs lui étant liés).

L'expiration du délai de recours contentieux (opposable) rend irrecevable tout recours hors délai. Elle a également pour effet de cristalliser le contentieux, c'est-à-dire interdire l'invocation de nouveaux moyens à l'appui de sa demande procédant d'une cause juridique distincte (sauf ceux d'ordre public). Par exemple, pour le REP, si le seul grief fait à l'acte est la violation de la loi, l'expiration du délai de recours rend irrecevables des moyens fondés sur l'absence de consultation (CE, sect., 20 fév. 1953, *Sté Intercopie*). Les causes juridiques en REP se rattachent à la légalité interne (violation de la loi et détournement de pouvoir) et externe (incompétence et vice de forme) de l'acte.

## **3 La défense au fond**

La défense au fond consiste à répondre aux moyens présentés dans la requête du demandeur. Elle n'est jamais obligatoire, mais doit être conseillée en pratique.

La défense au fond est dépendante de la demande et des moyens avancés pour contester la

régularité de l'acte. Après avoir soulevé au besoin l'irrecevabilité du recours, la défense consistera à démontrer l'exercice régulier des compétences du Président.

#### **4 Les pouvoirs du juge et le jugement**

Dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, la sanction prononcée par le juge n'atteint directement que l'acte.

L'annulation d'un acte administratif par le juge a un effet rétroactif. L'acte est illégal depuis l'origine (dans le REP, le juge se place au moment de l'édition de l'acte et non pas au jour auquel il statue). La mesure ainsi annulée est réputée n'avoir jamais existé. Cependant, l'annulation pour illégalité externe (incompétence ou vice de forme) permet de reprendre la même mesure sur le fond en respectant les règles de compétence et de forme. Mais une annulation pour illégalité interne interdit de reprendre le même acte, sauf changement de circonstances, sous peine de méconnaissance de l'autorité de la chose jugée.

Les pouvoirs du juge administratif permettent de faire exception à l'annulation rétroactive. Le juge peut d'abord privilégier une annulation dite « en tant que ne pas » qui a pour effet d'annuler la seule part illégale de la décision (divisible) attaquée. Il peut ainsi préciser les conditions de légalité de la décision.

La jurisprudence issue de l'arrêt CE, ass., 11 mai 2004, *Association AC!*, donne un pouvoir de modulation dans le temps des décisions de justice. Le juge peut limiter dans le temps les effets d'une annulation. Pour cela il prend en compte, les observations des parties et les moyens d'ordre public, les conséquences de la rétroactivité pour les intérêts publics ou privés au regard des inconvénients d'une telle limitation de la rétroactivité pour le principe de légalité et la sécurité juridique. Sauf pour les actions contentieuses déjà engagées à la date de la décision, les effets de l'acte annulé peuvent ainsi être confirmés jusqu'à la date de la décision du juge ou même à une date ultérieure qu'il fixe. Cette faculté offerte au juge peut permettre de limiter les conséquences de l'illégalité d'une des décisions du Président. Aucune automatité n'est prévue. D'autres mécanismes admettent cependant un effet similaire dans certaines matières (respect des droits acquis pour les actes individuels créateurs de droits...).

En outre, le REP n'interdit plus le prononcé d'injonctions par le juge à l'autorité administrative. Ne supprimant pas d'autres solutions jurisprudentielles ayant le même effet, la loi du 8 février 1995 codifiée aux articles L. 911-1s. CJA permet au requérant de saisir le juge de conclusions en prononcé d'injonction et d'astreinte. Ce mécanisme vise à assurer l'exécution des décisions de justice a posteriori mais aussi et surtout dans le même temps que la décision rendue au principal. Ainsi, dans le cadre d'un REP contre un acte du Président, il peut lui être fait injonction de prendre les mesures qu'impose une annulation. Encadré par des conditions strictes, le juge peut imposer au Président de prendre une décision précise. La sanction d'un REP devient alors ici beaucoup plus effective, engageant l'autorité administrative à agir dans un sens très déterminé.

Le juge ne peut être saisi d'une demande d'injonction que si des conclusions spécifiques à cet effet lui sont présentées. Des conditions précises encadrent ensuite l'exercice du pouvoir d'injonction du juge administratif. 1. L'article L. 911-1 CJA concerne l'injonction de prendre une mesure dans un sens déterminé. Elle est conditionnée par le fait que la décision au principal l'« implique nécessairement ». Ainsi, le lien entre l'annulation d'une décision et le contenu même d'une nouvelle mesure doit ressortir exclusivement du jugement. Aucun choix n'est donc laissé à l'autorité administrative. Le Président aura simplement à prendre l'acte commandé par la mesure d'injonction qui lui est faite (ex. inscrire un étudiant). 2. L'article L.911-2 CJA concerne quant à lui l'injonction de prendre une nouvelle décision sans détermination expresse

de son sens par le juge. Elle reste conditionnée par la même « implication », mais le lien entre la décision d'annulation et le contenu même de la mesure est plus lâche. L'injonction se cantonne à l'obligation d'instruire à nouveau afin de prendre une nouvelle décision. L'autorité administrative n'est liée que par le principe de légalité qui a été au besoin précisé par la décision. Le Président soumis à cette injonction peut reprendre une décision similaire (défavorable) en la fondant sur des motifs réguliers (et non contestés par le juge dans sa décision).

Toutes les injonctions peuvent être assorties d'une astreinte (L. 911-3 CJA) fixant un délai pour s'y conformer sous peine de sanctions pécuniaires par jour de retard.

Les procédures de référés (cf. Annexe D) n'interdisent pas l'exercice de tels pouvoirs par le juge. L'injonction est même souvent utilisée notamment en matière de référé-provision et de référé-liberté.

## C - LE RE COURS DE PLEIN CONTENTIEUX (RPC)

### PRINCIPES GÉNÉRAUX ET RÈGLES DE BASE

Le juge administratif peut être saisi de recours tendant à faire reconnaître un droit subjectif au requérant. Il est dénommé classiquement recours de plein contentieux en raison des larges pouvoirs dont le juge dispose. Sauf exception, lorsque le RPC est ouvert, un REP est en principe irrecevable (exception de recours parallèle). Souvent opposé au recours pour excès de pouvoir, il est cependant très hétérogène. Les recours en responsabilité, les recours contractuels et de la fonction publique en font partie.

#### 1 Recevabilité

La règle de la décision préalable, qui interdit de saisir le juge administratif sans décision d'une autorité administrative, trouve également à s'appliquer dans le RPC. Elle contraint le demandeur à saisir préalablement l'administration.

L'intérêt à agir est plus restreint en RPC : le requérant doit se prévaloir d'un droit lésé. Il souhaite voir le juge lui reconnaître et sanctionner un droit propre. C'est le cas par exemple pour un agent de l'université qui réclamerait une prime en vertu de son contrat.

Dans le RPC, l'acquiescement explicite du requérant à la mesure contestée rend irrecevable sa contestation. Par exemple, il en va ainsi lorsqu'il a accepté une indemnité proposée par l'administration à la suite d'un accident et qu'il a renoncé à tout recours. Ou encore lorsque la mesure fait droit à une demande (ex. d'une mutation demandée par un agent public qu'il ne peut plus contester par la suite).

Sauf exception légale, l'introduction de la requête nécessite le ministère d'avocat. À l'inverse du REP, l'autorité de la chose jugée n'a qu'une autorité relative (à l'image d'une décision judiciaire, seul le requérant pourra se prévaloir de la décision et l'administration pourra seulement l'opposer au requérant).

#### 2 Pouvoirs du juge et décision

À la différence du REP, le juge peut aller au-delà de la simple annulation. Il doit statuer entièrement sur le litige qui lui est soumis. La « sanction » alors encourue par l'autorité administrative

peut aller du prononcé de dommages-intérêts à la réformation de sa décision (le juge refait la décision à la place de son auteur original). De tels pouvoirs toutefois cantonnés à ce qui est demandé par le requérant.

Ce contentieux subjectif entraîne une prise en compte par le juge administratif des changements de circonstances intervenus entre la date de la décision administrative et celle à laquelle il statue.

Tout comme en REP, le juge de plein contentieux peut adresser des injonctions à l'administration.

## D - LES RÉFÉRÉS ADMINISTRATIFS

Depuis les réformes issues de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives et du décret n° 2000-1115 du 22 novembre 2000, les procédures de référés sont en plein développement devant le juge administratif. L'université peut y être confrontée. Une réaction rapide s'impose alors du fait des délais particulièrement courts prévus dans ces procédures. Si ces délais ne sont pas respectés par l'université, le juge continuera la procédure sans que l'université puisse se défendre. Ces procédures ont un avantage certain pour le requérant puisque les référés devant le juge administratif renforcent la célérité du jugement. En pratique, ils concernent surtout les pouvoirs de police et de nomination du Président, les contrats, les personnels et la réparation des dommages.

Apprécierie bien plus largement, la compétence territoriale comme matérielle du juge des référés est calquée sur celle du litige principal (actuel ou hypothétique). La règle de la décision préalable ne s'applique pas (à l'exception du référé-suspension).

La demande de référé interrompt les délais de recours contentieux, sauf si elle concerne la suspension d'une décision.

Le juge des référés peut seulement prononcer des mesures provisoires (du moins en droit, puisqu'en pratique, il est possible de ne pas introduire d'instance principale après un succès ou un échec en référé). La décision du juge des référés n'a pas autorité de la chose jugée mais est cependant directement exécutoire et donc obligatoire.

Le juge peut modifier à tout moment une décision qu'il avait rendue en référé ou même y mettre fin lorsqu'une « personne intéressée » (notamment par le Président de l'université concerné par l'ancienne décision) lui présente un élément nouveau (article L. 521-4 CJA).

Par ailleurs, le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État est directement ouvert pour les référés des articles L. 521-1, L. 521-3 et L. 521-4 CJA (cf. infra). Il doit être présenté au plus tard quinze jours après la notification de l'ordonnance de référé. L'appel devant le Conseil d'État est ouvert dans les mêmes délais pour les seuls référés de l'article L. 521-2

### 1 Le référé-suspension

En principe, les recours en annulation d'une décision administrative ne sont pas suspensifs. Ainsi, la décision du Président contestée devant le juge administratif serait toujours exécutoire. Elle continuerait à s'appliquer tant qu'une annulation n'est pas intervenue.

L'article L. 521-1 CJA ouvre cependant la possibilité pour le requérant de demander rapidement la suspension de l'exécution de la décision qu'il conteste par ailleurs: « *Quand une décision*

administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

*Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. »*

Cette procédure est rapide et suspend l'exécution de la décision jusqu'à ce que le litige soit tranché sur le fond. Une décision doit donc exister, faire grief au requérant et être encore susceptible d'exécution. Cette décision doit par ailleurs être régulièrement contestée au fond (REP ou RCP) et cette contestation doit être recevable devant le juge du fond.

Pour que le juge – unique dans la procédure de référé – fasse droit à la demande de suspension, deux conditions doivent être impérativement réunies: il faut que l'urgence le justifie et que le requérant invoque un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

L'urgence est caractérisée lorsque la décision préjudicie à un intérêt public ou à la situation du requérant ou de ses intérêts de manière suffisamment grave et immédiate. Il s'agit ici d'une appréciation globale et concrète des circonstances amenant le requérant à contester la décision. Il y a urgence quand la décision contestée « *préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* 80 ». Par exemple, le référé suspension, contre un arrêté qui fixe un quota d'étudiant en première année de préparation d'un diplôme, est recevable pour des étudiants s'ils justifient qu'une légère augmentation de celui-ci aurait permis leur admission. Il n'y a pas d'urgence à suspendre la décision d'ouverture d'un examen lorsque cet examen s'est déjà déroulé.

Un doute sérieux sur la légalité de la décision est par ailleurs exigé pour faire droit à la demande de suspension. Il est constitué lorsque l'annulation de la décision paraît vraisemblable, bien qu'elle ne soit pas acquise.

Le juge s'il fait droit à la demande ne peut prononcer qu'une suspension provisoire de l'exécution de la décision en attendant un jugement au fond. Par exemple, si l'exécution de la décision d'éviction d'un agent public est suspendue, l'université doit réintégrer cet agent tant que sa décision n'est pas confirmée au fond. Le référé-suspension n'interdit pas le prononcé d'injonction (article L. 911-1 CJA, cf. Annexe REP).

La suspension peut être accordée pour une décision de rejet (par exemple, refus d'accorder la protection fonctionnelle à un agent de l'université). En conséquence, le juge peut être amené à indiquer des obligations qui pèseront sur l'administration tel que le réexamen de la demande ou même des mesures conservatoires.

## 2 Le référé-liberté

Le référé-liberté est prévu à l'article L. 521-2 CJA: « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses*

<sup>80</sup> • CE, Sect., 19 janv. 2001, Confédération nationale des radios libres.

*pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »*

Ce référé vise à garantir contre toute atteinte portée à une liberté fondamentale. L'indépendance des professeurs d'université, le droit syndical, la liberté d'opinion...en font partie. Ces libertés dépendent beaucoup du destinataire de la décision et par suite du requérant qui l'invoque (il en va ainsi de la liberté de réunion reconnue aux étudiants par la décision CE, réf., 7 mars 2011, *École normale supérieure*).

Il fait exception à la règle de la décision préalable, puisque le juge peut intervenir en cas de simples agissements de l'autorité administrative.

En cas d'urgence, le juge des référés peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle le Président dans l'exercice de ses pouvoirs aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale. L'article L. 521-2 CJA précise également que le juge doit se prononcer dans les quarante-huit heures. L'urgence s'apprécie alors en fonction du délai de quarante-huit heures auquel le juge des référés est tenu. Ainsi, lorsqu'aucune mesure ne doit impérativement être prise dans ce délai, la condition d'urgence n'est pas remplie. Une deuxième condition est également posée par la loi: le requérant doit prouver l'atteinte à une liberté fondamentale dont il serait victime du fait des agissements de l'administration. Le juge est donc amené à définir ce qui relève des libertés fondamentales et ce qui en est exclu. Par exemple, l'accès à une formation de troisième cycle universitaire n'est pas une liberté fondamentale (CE, ord., 24 janv. 2001, *Université de Paris VII*). Les libertés fondamentales ne sont également pas concernées lorsque le service public de l'enseignement est perturbé dans son fonctionnement (CE, ord., 3 avr. 2001, *M<sup>me</sup> Soriano*). Enfin, l'article L. 521-2 CJA impose que l'atteinte à cette liberté soit « *grave et manifestement illégale* ». Un lien de causalité certain doit exister entre l'illégalité et la gravité de l'atteinte à la liberté fondamentale en cause.

Les mesures prononcées seront provisoires. L'annulation de la décision est en conséquence exclue. La motivation de la décision importe parfois autant que ses conséquences (l'acte qui, par exemple, met fin aux fonctions d'un agent public pour insuffisance professionnelle et non en raison de ses opinions ne porte pas atteinte à une liberté fondamentale).

Les ordonnances de référé-liberté, rendues par un juge unique, sont seulement susceptibles de recours en cassation (ou d'appel pour le référé-liberté) directement devant le Conseil d'État.

### **3 Le référé conservatoire**

L'article L. 521-3 CJA prévoit qu' « *en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.* »

Cette procédure déroge à la règle de la décision préalable. Cependant, elle ne doit pas faire obstacle à l'exercice d'une compétence du Président. On pourrait en revanche lui demander de communiquer un document administratif nécessaire à une instance contentieuse ultérieure. Le Président peut aussi utiliser cette procédure pour demander au juge d'ordonner l'expulsion des occupants irréguliers du domaine public universitaire.

### **4 Les autres procédures de référés**

D'autres procédures de référés sont disponibles devant le juge administratif. L'université peut y être confrontée.

## 4.1 Le référé constat

Les articles R. 531-1 et suivant du CJA permettent de faire constater des faits: « *S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction.* »

*Avis en est donné immédiatement aux défendeurs éventuels.*

*Par dérogation aux dispositions des articles R. 832-2 et R. 832-3, le délai pour former tierce opposition est de quinze jours. »*

## 4.2 Le référé instruction

Les articles R. 532-1 et suivants du CJA permettent de faire prononcer une expertise ou une instruction: « *Le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction.* »

*Il peut notamment charger un expert de procéder, lors de l'exécution de travaux publics, à toutes constatations relatives à l'état des immeubles susceptibles d'être affectés par des dommages ainsi qu'aux causes et à l'étendue des dommages qui surviendraient effectivement pendant la durée de sa mission.*

*Les demandes présentées en application du présent chapitre sont dispensées du ministère d'avocat si elles se rattachent à des litiges dispensés de ce ministère. »*

## 4.3 Le référé provision

Les articles R. 541-1 et suivants du CJA permettent au juge de se prononcer rapidement sur un litige en accordant une provision: « *Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie.* »

## 4.4 Référés et contrat administratif

Le respect des procédures de passation d'un contrat administratif est primordial. D'éventuelles irrégularités pourraient être sanctionnées avec célérité devant le juge des référés.

L'article L. 551-1 CJA prévoit qu'avant la conclusion du contrat (référé précontractuel): « *Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation par les pouvoirs adjudicateurs de contrats administratifs ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, ou la délégation d'un service public.* »

Les articles L. 551-13 et suivants permettent quant à eux de saisir le juge après la conclusion du contrat.

Il convient également de mentionner la création par le juge administratif<sup>81</sup> d'un recours de plein contentieux ouvert aux concurrents évincés de la conclusion d'un contrat administratif.

<sup>81</sup> • CE, ass., 16 juill. 2007, Sté Tropic Travaux Signalisation.

# E - L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Le Président est garant de la bonne exécution des décisions de justice qui concernent l'université. Une mauvaise exécution ou même son absence pourrait entraîner l'engagement de la responsabilité de l'université.

## 1 Mise en œuvre des obligations d'une décision de justice

Des moyens sont à la disposition du Président, s'il est la partie perdante à un procès administratif, pour préciser au mieux son obligation tenant à l'exécution d'une décision de justice.

Le juge administratif peut, dans les motifs de sa décision, donner des indications sur le sens de l'exécution qu'elle implique.

L'exécution est encore plus encadrée dans le cas d'une injonction. L'article L. 911-1 et L. 911-2 CJA donne en effet au juge administratif le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration, soit lorsque le contenu même d'une nouvelle décision est impliqué nécessairement par le jugement, soit lorsque le jugement implique nécessairement la prise d'une nouvelle décision après nouvelle instruction. Les deux injonctions sont souvent assorties d'un délai voire d'une astreinte (cf. Annexe REP).

L'article R. 931-1 CJA met en place une procédure qui permet au Président, partie perdante dans un litige administratif, de s'adresser à la Section des Rapports et des Études du Conseil d'État pour qu'elle lui indique les modalités d'exécution d'une décision. Attention : si un juge est déjà saisi de la même question (ex. d'une demande d'astreinte), cette voie n'est plus ouverte.

## 2 L'absence d'exécution d'une décision de justice et le juge

Lorsque le jugement condamne péquniairement l'université, celle-ci doit s'acquitter de cette dette y compris lorsqu'il est fait appel du jugement. L'appel, sauf demande de sursis à l'exécution du jugement, n'est pas suspensif. La célérité dans l'exécution d'une condamnation péquniaire est importante. En effet, la somme que doit payer l'université prend intérêts légaux à compter de la date du jugement, intérêts majorés de cinq points passé deux mois (article L. 313-3 du CJA).

Les procédures d'exécution de droit commun (saisie, huissier) sont exclues car les universités appartiennent à la catégorie des établissements publics (TC, 9 déc. 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*).

Si le Président n'exécute pas une décision de justice, il peut d'abord être saisi d'un recours gracieux demandant cette exécution. Le recours hiérarchique n'est pas ouvert, mais le contrôle de tutelle s'opère pleinement (cf. II - Chap. I).

Un recours contentieux peut être intenté contre l'université par son manque de diligence à respecter la chose jugée. Le juge peut en effet être saisi pour la mauvaise exécution ou la non-exécution d'une décision antérieure. Il pourra alors obliger l'université à l'exécution sous astreinte et prononcer des dommages et intérêts en réparation du dommage causé au requérant.

L'absence d'exécution peut faire l'objet d'un REP postérieur à la décision d'annulation : saisi du refus d'exécuter (expresse ou implicite à l'expiration du délai de 2 mois suite à une demande d'exécution), le juge l'annulera pour violation de la chose jugée. De même pour toutes les mesures de contournement de l'obligation d'exécuter.

L'inexécution ou mauvaise exécution d'une décision de justice est source d'engagement de la responsabilité de la personne publique condamnée. La victime de la mauvaise exécution peut donc se voir indemniser du préjudice subi. Une mauvaise exécution s'entend aussi du retard dans l'exécution passé un délai raisonnable, et a fortiori du refus d'exécution. Les conditions générales de la responsabilité doivent être réunies (cf. II - Chap. II), et notamment celle tenant à la demande expresse d'indemnités (pour lier le contentieux). Enfin, l'inexécution n'engage la responsabilité que passé un délai raisonnable (au cours duquel la décision n'a pas reçue exécution).

### 3 Les cas de non-exécution

Des cas réguliers et légaux de non-exécution ou d'exécution partielle peuvent se présenter.

Le changement de circonstances de fait ou de droit intervenus depuis le rendu de la décision et qui rend impossible l'exécution fait disparaître l'obligation d'exécuter.

L'article R. 811-16 CJA permet de demander la suspension de l'exécution d'une décision de justice en cas de saisine d'une juridiction supérieure. Le juge peut la prononcer à condition que la somme versée pour exécuter la décision soit difficile à récupérer en cas d'annulation de la décision de condamnation en appel ou si l'exécution du jugement risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables.

## F - LES RÈGLES APPLICABLES À LA TRANSACTION

Le pouvoir de transiger des personnes publiques est reconnu en vertu des dispositions du Code civil. Néanmoins, un encadrement spécifique s'applique aux transactions en matière administrative.

### 1 Conditions du recours à la transaction

Sauf texte expressément contraire, tous les litiges nés ou à naître auxquels est partie l'université sont susceptibles de faire l'objet d'un règlement amiable via la conclusion d'une convention par le Président.

Cependant, le principe de spécialité s'applique également en ce cas. Le Président souhaitant transiger au nom et pour le compte de l'université doit vérifier qu'il se situe dans les limites des compétences et de la spécialité de celle-ci. Selon l'article 2045 du Code civil, l'université « *doit avoir la capacité de disposer des objets compris dans la convention* » (budget, propriété des biens, compétences...).

La décision de recourir ou non à la transaction est purement discrétionnaire pour le Président. Il ne peut en aucune manière y être obligé, ni par un organe de l'université, ni par le demandeur à la transaction (CE, 19 juin 1953, Vernisse).

Certaines qualités doivent être reconnues au litige objet de la transaction. L'article 2044 du Code civil, qui s'applique y compris aux personnes publiques, dispose que : « *La transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître.* » Un différend doit être susceptible d'intervenir entre l'université et l'autre partie.

Il ne saurait être transigé sur des questions hypothétiques dont le juge ne pourrait en droit être saisi. Une transaction n'a pas pour but de réduire les incertitudes, mais au contraire doit être conclue en toute connaissance de cause après étude approfondie du dossier. Par exemple, l'accident d'un usager qui engage de façon certaine la responsabilité de l'université peut faire l'objet d'une transaction, y compris en cas d'accord immédiat de l'usager comme de l'université sur le montant du préjudice. En effet, un litige serait né en l'absence d'accord.

## 2 Conditions de forme

L'article 2044 alinéa 2 du Code civil prévoit que « *Ce contrat [de transaction] doit être rédigé par écrit.* »

L'écrit est obligatoire, mais un simple échange de lettres au contenu suffisamment explicite peut suffire à constituer une transaction. Les conditions générales de conclusions d'un contrat sont applicables à peine de nullité de la transaction : capacité, consentement, objet et cause. L'erreur sur l'objet de la transaction est ainsi cause de nullité, tout comme le dol ou la violence. L'étude approfondie du dossier et la précision de la rédaction du contrat de transaction viendront garantir au mieux contre une nullité.

Attention : l'article L. 124-2 du Code des assurances permet à l'assureur de refuser l'indemnisation prévue à une transaction non approuvée par ses soins. Particulièrement en matière de responsabilité, il est donc nécessaire de se reporter au contrat d'assurance éventuel lorsqu'une transaction est envisagée pour éviter un refus de prise en charge par l'assureur.

## 3 Règles de fond

### 3.1 Respect de l'ordre public

La transaction ne saurait déroger aux règles impératives qui intéressent l'ordre public. Pour l'université, il n'est ainsi pas possible d'alléger le domaine public<sup>82</sup>, ni de déterminer les pouvoirs de police, ni de licencier (un régime légal spécifique est prévu, mais la transaction est possible sur les conséquences d'un licenciement annulé car illégal)... Il est également interdit de transiger sur une décision illégale pour la maintenir en vigueur, car le Président est obligé de la retirer. Ainsi, une transaction ne saurait valablement exclure le recours pour excès de pouvoir.

### 3.2 Existence de concessions réciproques

La transaction est un contrat qui suppose, pour être valable, des concessions réciproques de chacune des parties, même si elles peuvent être inégalées. La personne publique doit donc accepter de faire des « sacrifices ». Ceux-ci sont néanmoins limités par la prohibition des libéralités. Un certain équilibre entre les parties doit donc être opéré, chacune abandonnant une prétention et retirant un mutuel bénéfice.

### 3.3 Interdiction des libéralités

Les personnes publiques ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas (CE, sect., 19 mars 1971, *Mergui*). Une transaction ayant un tel objet est nulle et ce vice peut être soulevé d'office par le juge.

---

82 • C'est-à-dire la majorité des biens immobiliers de l'université, cf. CPU CDC, *Le transfert du patrimoine universitaire*, PUF, 2010.

**Exemples d'interdiction:** réparation d'un préjudice inexistant, paiement de sommes plus importantes que le montant des prestations effectuées (pour régler la nullité d'un contrat par exemple).

Concernant le montant d'une somme due à la personne publique, il ne faut pas que la transaction aboutisse à minorer ledit montant et ainsi appauvrir la personne publique.

La concession accordée par le Président d'une université doit donc résulter d'un équilibre entre la valeur de la créance à laquelle renonce ou consent l'université et l'avantage retiré par la conclusion de la transaction au regard de l'intérêt général.

## 4 Effets de la transaction

### 4.1 Autorité de la chose jugée en dernier ressort

L'article 2052 du Code civil prévoit qu'une transaction valablement conclue s'impose aux parties comme au juge<sup>83</sup>. Dans le cas d'une instance déjà en cours, elle vaut désistement pour chacune des parties. Dans le cas d'une instance introduite postérieurement à la conclusion d'une transaction, celle-ci est irrecevable dans les limites de l'objet de la transaction. Le juge n'a ainsi plus de raison de statuer sur le litige. Il contrôle pour ce faire l'existence de la transaction et son objet. Il est ainsi recommandé de préciser au mieux ce que règle la convention. De cette précision dépend en effet les limites du champ matériel de l'autorité de la chose jugée en dernier ressort.

Une transaction peut par ailleurs n'être que partielle, laissant au juge le soin de trancher les divergences subsistantes entre les parties.

Cette autorité de la chose jugée est relative, elle ne vaut qu'à l'égard des parties à la convention. Ainsi, dans le cas où plusieurs personnes sont concernées par le même litige, elle ne vaut qu'à l'égard de ses signataires.

### 4.2 Exécution de la transaction

« *Le contrat de transaction est exécutoire de plein droit, sans qu'y fassent obstacle, notamment, les règles de la comptabilité publique* » (CE, Avis, ass., 6 déc. 2002, *Syndicat intercommunal [...] d'Hajy-les-Roses*).

La transaction signée par les parties (et approuvée par le CA) doit être directement exécutée par elles, sans autres formalités. Le Président peut ainsi être tenu de requérir le comptable, s'il fait obstacle au versement d'une indemnité prévue à la transaction.

En cas de difficultés d'exécution, le juge compétent est celui qui l'aurait été pour régler le différend objet de la transaction (TC, 18 juin 2007, Sté Briançon Bus).

Indépendamment de la transaction elle-même, le juge administratif peut être saisi d'un REP dans les mêmes termes que pour les contrats. Un tiers à la transaction peut donc contester la décision du Président de conclure la transaction.

### 4.3 Homologation de la transaction par le juge

La demande d'homologation présentée *a posteriori* de la conclusion de la transaction au juge administratif est irrecevable puisque sans objet. Cependant, le même avis contentieux (CE,

<sup>83</sup> • CE, Avis, ass., 6 déc. 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hajy-les-Roses et Sté CDI 2000*.

Avis, ass., 6 déc. 2002, *Syndicat [...] ; précité*) indique deux exceptions où une demande d'homologation peut être formulée devant le juge administratif: « *dans l'intérêt général, lorsque la conclusion d'une transaction vise à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité qui ne peuvent donner lieu à régularisation, ou lorsque son exécution se heurte à des difficultés particulières. Tel peut notamment être le cas en matière de marchés publics et de délégations de service public.* »

La première hypothèse concerne principalement le Président en tant qu'ordonnateur. Dans le cas où un contrat de prestation est annulé, le service fait doit recevoir rémunération. Or la comptabilité publique prohibe tout paiement dont la créance n'est pas valable. La conclusion d'une transaction ne saurait à elle seule régulariser ce problème. En cas de difficulté, il convient donc d'homologuer la transaction afin de lui conférer force exécutoire. Ce mécanisme évite à l'ordonnateur (le Président) de requérir le comptable public pour voir exécuter les stipulations d'une transaction passée pour remédier à une annulation.

La seconde hypothèse concerne les obstacles rencontrés à l'exécution de la transaction suite à l'action des tiers. Ni le refus du comptable de l'exécuter (CAA Douai, 13 avril 2006) ni une clause prévoyant que la transaction ne prendrait effet qu'à compter de son exécution (TA Paris, 8 nov. 2006, Ministère de la défense), ne constituent de tels obstacles au caractère directement exécutoire de la transaction.

La demande d'homologation entraîne une dernière possibilité de contrôle pour le juge. La sanction est importante: le refus du juge administratif d'homologuer la transaction entraîne sa nullité.

# Glossaire

## LE JUGE

### Action en justice

L'action en justice vise à faire reconnaître le droit par le juge. Le juge ne peut être cependant saisi par le justiciable que si certaines conditions sont remplies. Elles portent autant sur la forme de la requête que sur le fond du litige ainsi soumis à la juridiction (existence d'un litige). Le droit français distingue ainsi plusieurs types de recours en fonction du juge, du litige qui lui est soumis et de ce qu'en attend le requérant (cf. dualité de juridiction).

### Dualité de juridictions

Le système juridictionnel français institue une séparation entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives. Des règles générales viennent régler les problèmes de compétences. Les litiges auxquels est partie l'université relèvent en principe du juge administratif (Tribunal administratif, Cour administrative d'appel, Conseil d'État). Cependant, le juge judiciaire peut être reconnu compétent dans certains cas (contrats de travail, actions en responsabilité, activités économiques et commerciales, ainsi que pour tous les litiges au pénal). La répartition des compétences entre juge judiciaire et juge administratif est primordiale puisqu'en découlent des régimes de procédure et de fond distincts.

### Recours administratif contentieux

Pour une grande majorité des cas où l'université est partie à un litige, la juridiction administrative est compétente. Plusieurs types de recours administratifs contentieux existent. Ils peuvent être classés selon les pouvoirs reconnus au juge. Chaque type de recours relève cependant d'un régime propre (recevabilité notamment). Le recours pour excès de pouvoir vise à faire disparaître un acte juridique illégal. Le juge n'a alors qu'un pouvoir d'annulation (cf. Annexe B). Le recours de plein contentieux donne plus de pouvoir au juge en lui permettant notamment de prononcer des dommages et intérêts (cf. Annexe C). Par ailleurs, des procédures de référés sont ouvertes devant la juridiction administrative (cf. Annexe D).

### Poursuites pénales

La saisine du juge pénal obéit à un régime propre. Elle revient au ministère public (Procureur). Une enquête préliminaire peut être décidée pour se prononcer sur son bien-fondé et le principe de l'opportunité des poursuites lui reconnaît un pouvoir d'appréciation pour déclencher ou non les poursuites. Le juge pénal peut aussi être saisi par la victime d'une infraction. Les poursuites pénales sont par ailleurs distinctes de la constitution de partie civile par la victime dans le but d'obtenir réparation pécuniaire de son dommage. Le juge se prononcera alors sur les sanctions pénales (prévues au Code Pénal, cf. II - Chap. III) et également sur la responsabilité civile (prévue aux articles 1382s. C. civil, cf. II - Chap. II).

# LES RÈGLES APPLICABLES À L'UNIVERSITÉ

## EPSCP et universités (classification)

Le droit reconnaît la personnalité juridique à certains groupements de personnes poursuivant un intérêt qui leur est propre et les distinctions entre personnes morales s'opèrent selon un modèle taxinomique. Les universités appartiennent à la catégorie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et les EPSCP relèvent des personnes morales de droit public (article L.711-1 C. éduc.). Les universités ne sont donc qu'une sous-catégorie d'EPSCP (article L. 711-2 C. éduc.). Chaque catégorie s'accompagne d'un régime juridique. Le principe suivant lequel la norme spéciale déroge à la norme générale résout alors les difficultés d'articulation. Ainsi, une université doit respecter le régime juridique prévu pour les EPSCP s'il n'y est pas dérogé par des règles spécifiquement applicables aux universités. En pratique, on cherchera d'abord la norme applicable aux universités (articles L. 712-1 s. C. éduc. notamment), puis, si elle fait défaut, celle prévue pour les EPSCP (L. 711-1 s. et L. 719-1 s. C. éduc.), ensuite, et toujours à défaut, celle applicable aux établissements publics (c'est par exemple le cas pour certains principes de tutelle, cf. II - Chap. I), pour se rabattre en dernière instance sur le régime auquel sont soumises les personnes morales de droit public (comme par exemple, pour les obligations de motivation des actes, cf. Annexe A). Cela explique que, sauf dérogation, les règles et principes du droit administratif s'appliquent également aux universités.

## Statuts de l'établissement

Tout EPSCP doit être pourvu des statuts qui définissent son organisation et son fonctionnement (article L. 711-1 C. éduc.). Soulignant l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, les statuts sont souvent amenés à préciser et à ajouter aux règles générales applicables aux universités. Ils doivent être respectés et s'articulent avec les règles générales applicables aux universités et aux EPSCP selon ces mêmes principes (cf. EPSCP et universités).

# L'ACTION DE L'UNIVERSITÉ

## Acte administratif

Les décisions prises par une autorité administrative prennent généralement la forme d'actes administratifs. Ils relèvent de la compétence de la juridiction administrative et du droit administratif. Le Président d'université, comme toute autorité administrative, doit respecter le principe de légalité en agissant conformément à la loi. Les décisions du Président doivent ainsi satisfaire à des règles de forme mais aussi de fond (Annexe A). Le juge administratif en sanctionnera les violations éventuelles (cf. Annexes B et C).

## Délégation

Le mécanisme de la délégation permet à une autorité administrative de charger un autre agent d'exercer certaines de ses compétences ou de signer des actes qui lui sont normalement dévolus. Des contraintes doivent cependant être prises en compte, toute délégation est encadrée et limitée par le droit (cf. I - Chap. I - Sec. IV).

## Police (administrative)

En droit administratif, ce terme recouvre l'ensemble des moyens permettant la conservation de l'ordre public, de la sécurité, de la salubrité et de la santé publiques. Les mesures de police administrative ne peuvent avoir qu'une finalité préventive. Le Président en est l'autorité responsable pour l'université (cf. I - Chap. III).

## Personnels (droit des)

L'université emploie différents types de personnels (agents administratifs, enseignants-chercheurs) soumis chacun à un régime distinct. En tant que personne morale de droit public, ses personnels sont en principe soumis à un statut (fonctionnaires). Mais l'université peut aussi recruter des contractuels soumis en principe au droit public. Un régime juridique spécifique s'applique à chaque situation (cf. I - Chap. IV) avec des répercussions sur le recrutement et sa durée, sur la responsabilité de l'université employeur, et sur leur participation aux instances de consultations des personnels.

## Responsabilité

La responsabilité consiste en l'obligation de réparation du dommage causé à autrui. Différents régimes de responsabilité coexistent suivant l'auteur du dommage. L'engagement de la responsabilité de l'université en tant que personne morale de droit public obéit au régime de responsabilité administrative (cf. II - Chap. II). Il se distingue de la responsabilité d'une personne physique soumise au régime de l'article 1382 s. du Code civil. L'action d'une autorité administrative qui cause un dommage à autrui peut ainsi engager la responsabilité de celle-ci, mais également la responsabilité de son administration (l'université). Leur répartition puis leur application obéissent cependant à des règles précises (cf. II - Chap. III). En pratique, le risque pour le Président d'université de voir sa responsabilité personnelle engagée est assez faible. Enfin, il existe des régimes de responsabilité spécifiques à certains domaines (accidents et maladies du travail et travaux publics notamment, cf. II - Chap. II et III).

# Bibliographie générale

Seuls les sites internet et ouvrages généraux sont mentionnés ici. Des références plus spécifiques sont indiquées dans le corps des développements.

## Sites internet

Le Conseil d'État propose une présentation synthétique de la juridiction administrative, de sa saisine, des procédures suivies devant elle et des référents :

<http://www.conseil-etat.fr/fr/demarches-et-procedures/>

Légifrance permet d'accéder aux codes, lois et règlements, et diffuse également la jurisprudence. Il est régulièrement mis à jour :

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

Circulaires.fr publie en ligne les circulaires ministérielles :

<http://www.circulaires.gouv.fr/>

Le site du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/>

Le site de l'accès au droit de la recherche et des enseignements scolaire et supérieur :

[www.adressrlr.cnjp.fr/](http://www.adressrlr.cnjp.fr/) La Direction des Affaires Juridiques (DAJ) propose mensuellement une revue, la lettre d'information juridique (LIJ) avec des commentaires de jurisprudence et des analyses. Ce site permet également d'accéder à l'intégralité de la collection depuis 2007 exception faite des numéros des douze derniers mois.

Le site de l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) :

<http://www.amue.fr/>

## Codes commentés

Henri Peretti, *Code de l'éducation commenté*, Berger-Levrault, 4<sup>e</sup> édition, octobre 2008, 1466 p.

*Code de l'éducation commenté*, Dalloz, 6<sup>e</sup> édition, août 2011, 2332 p.

## Ouvrages et manuels

Jacky Simon, Gérard Lesage et Catherine Chazeau, *Organisation et gestion de l'éducation nationale*, Berger-Levrault, Coll. « Les indispensables », 10<sup>e</sup> édition, septembre 2010, 712 p.

René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13<sup>e</sup> édition, mars 2008, 1540 p.

Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome 1, LGDJ, 16<sup>e</sup> édition, décembre 2001, 918 p.

Didier Truchet, *Droit administratif*, PUF, Coll. « Thémis », 3<sup>e</sup> édition mise à jour, juillet 2011, 420 p.

## Encyclopédies juridiques

*Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2 500 p. (mise à jour permanente, accès payant en ligne).

*Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz, 880 p. (mise à jour permanente, accès payant en ligne).

*Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 5 500 p. (mise à jour permanente, accès payant en ligne).

*JurisClasseur Pénal*, LexisNexis, 17 100 p. (mise à jour permanente, accès payant en ligne).

*JurisClasseur Administratif*, LexisNexis, 9 000 p. (mise à jour permanente, accès payant en ligne).

# Table des matières

## REMERCIEMENTS SOMMAIRE GENERAL INTRODUCTION

## I - COMPÉTENCES DU PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ

### CHAPITRE PRÉLIMINAIRE LE STATUT DU PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ

Section I - Élection du Président	7
1 Règles applicables	7
2 Le contentieux électoral	7
2.1 Contestation de l'élection du Président par le Conseil d'administration	8
2.1.1 Irrecevabilités	8
2.1.2 Défense au fond	8
• Quant à la personne	8
• Quant à l'opération électorale	9
2.2 Est-il possible de contester l'élection du Président en contestant les élections au CA ?	10

### Section II - Spécificités statutaires du Président d'université

1 Décharge du service d'enseignement	11
2 Congé pour recherches ou conversions thématiques	11
3 Bonifications	11
3.1 Pour les Maîtres de conférences	11
3.2 Pour les Professeurs	12
Section III - Fin du mandat	12
1 Limite d'âge	12
2 Responsabilité démocratique	13

### CHAPITRE I - ORGANISATION ET GESTION INSTITUTIONNELLES

Section I - Nominations institutionnelles	15
Section II - Direction	16
1 Règles jurisprudentielles de compétences	16
2 Présidence des Conseils	16
3 Clause générale de compétences	17
Section III - Les obligations de consultation et de convocation	
1 Modalités de convocation	18
2 Les consultations : formes, effets et sanctions	18
2.1 Les différents types de consultations	18
2.2 Règles contentieuses et sanctions	20
3 Les principales obligations de consultation pour le Président	20

Section IV - Les délégations	21
1 Les délégations données par le Président	21
2 Pouvoirs reçus par le Président sur délégation du Conseil d'Administration	24

### CHAPITRE II - LA REPRÉSENTATION

Section I - Représentation de l'université à l'égard des tiers	27
Section II - Représentation en justice	28
Section III - Transaction	28
Section IV - Arbitrage	29
1 Principe : prohibition de l'arbitrage	30
2 Dérrogation : contrats spéciaux	30
2.1 Contrats internationaux	30
2.2 Contrats de partenariat	30
3 Directives pratiques	31
Section V - Conciliation	31

### CHAPITRE III - LA POLICE AU SEIN DE L'UNIVERSITÉ

Section I - Maintien de l'ordre	33
1 Compétence	33
2 Exercice des pouvoirs de police	34
2.1 Finalité	34
2.2 Actes	34
2.3 Légalité de la mesure de police	34
2.4 Obligation d'intervention en matière de police.	35
2.5 Exécution des mesures de police	35
3 Contrôle juridictionnel	35
4 En cas de désordre...	37
Section II - Sécurité	39
1 La prévention des incendies et des paniques	39
2 Le Comité d'hygiène et de sécurité	40

Section III - Accessibilité et attribution des locaux	40
1 Les règles d'accessibilité	40
2 Mise à disposition de locaux	40
Section IV - Libertés	42
Section V - Police des élections universitaires	43
Section VI - Les poursuites disciplinaires	43

### CHAPITRE IV - UNIVERSITÉ ET SERVICE PUBLIC

Section I - Etudes et étudiants	46
1 Inscriptions	46
1.1 Principe de liberté	46
1.1.1 Conditions	46
1.1.2 Exceptions : la sélection	47

1.2	Principe d'égalité	47	2	Les hypothèses d'approbation préalable	72
1.3	Droits d'inscription	48	3	L'état d'exception : les pouvoirs de substitution en cas de graves difficultés	72
<b>2</b>	<b>Les pouvoirs du Président sur l'organisation des enseignements, les nominations des jurys, et la délivrance des diplômes</b>	<b>48</b>	<b>Section II - Contestation des actes de tutelle et responsabilité de l'Etat</b>	<b>74</b>	
2.1	Enseignements	49	1	Contestation des actes de tutelle	74
2.2	Diplômes	49	2	Responsabilité de l'Etat du fait des activités de tutelle	74
<b>Section II - Université et activités économiques et sociales</b>	<b>50</b>	3	La tutelle financière	75	
1	Partage et diffusion des compétences	50	<b>CHAPITRE II - LE PRÉSIDENT ET LA RÉPARATION DES DOMMAGES PAR L'UNIVERSITÉ</b>	<b>76</b>	
2	Les principes généraux des activités économiques et sociales de l'université	51	<b>Section I - Principes généraux de la responsabilité de l'université</b>	<b>77</b>	
2.1	Le principe de spécialité et la liberté du commerce et de l'industrie	51	1	Le fait dommageable	78
2.2	Les dispositifs législatifs et réglementaires	52	2	Le préjudice réparable	80
2.2.1	Les activités économiques prévues par la loi et le service d'activités industrielles et commerciales (SAIC)	52	3	La réparation et l'imputabilité	80
2.2.2	Prises de participation et créations de filiales	53	<b>Section II - Typologie des cas d'engagement de la responsabilité de l'université</b>	<b>81</b>	
2.2.3	Les fondations	54	1	Ediction d'un acte illégal	81
<b>CHAPITRE V - LES PERSONNELS DE L'UNIVERSITÉ</b>	<b>56</b>	2	Les dommages causés aux étudiants	81	
<b>Section I - Principes généraux du contentieux du personnel</b>	<b>57</b>	3	Les dommages causés aux personnels	82	
1	Dualité de juridictions et répartition des compétences en droit du travail	57	3.1	L'hygiène et la sécurité : prévention et obligations	83
2	Particularités du contentieux administratif de l'emploi	59	3.2	Accidents de travail et maladies professionnelles	84
3	Juge judiciaire et droit de l'emploi : renvoi.	59	3.2.1	L'obligation de sécurité de résultat à l'égard des seuls contractuels	84
<b>Section II - Les organes de participation</b>	<b>60</b>	3.2.2	Le cas des fonctionnaires : la réparation intégrale des accidents du travail public par le juge administratif	85	
1	Le Comité technique (CT)	60	3.3	La violation d'une disposition statutaire d'un agent public	86
2	Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)	61	3.4	Le harcèlement moral	86
3	La Commission paritaire d'établissement	62	4	Les dommages causés aux cocontractants	87
4	La Commission consultative paritaire	63	5	Les dommages causés par les ouvrages universitaires	88
5	La Commission consultative des doctorants contractuels	63	5.1	Distinction des usagers et des tiers	89
<b>Section III - Les personnels administratifs</b>	<b>64</b>	5.2	Les dommages causés aux usagers	90	
<b>Section IV - Les personnels d'enseignement et de recherche</b>	<b>65</b>	5.3	Les dommages causés aux tiers	91	
		6	Les dommages causés par l'activité de police universitaire	92	

## II - RESPONSABILITÉS DU PRÉSIDENT D'UNIVERSITÉ

<b>CHAPITRE I - LA TUTELLE SUR L'UNIVERSITÉ</b>	<b>69</b>	
<b>Section I - Délimitation et exercice des pouvoirs de tutelle sur les universités</b>	<b>69</b>	
1	L'exercice de la tutelle par le délégué réctoral	70
1.1	Obligations de transmission au recteur et entrée en vigueur des actes de l'université	70
1.2	Périmètre et modalités du contrôle ordinaire de tutelle	70

<b>CHAPITRE III - LES RESPONSABILITÉS CIVILE, PÉNALE ET FINANCIÈRE DU PRÉSIDENT</b>	<b>93</b>	
<b>Section I - Responsabilité de l'université et responsabilité personnelle</b>	<b>94</b>	
1	La définition de la faute personnelle et ses conséquences	95
1.1	Acte détachable des fonctions	95
1.2	Questions de procédure	97
2	La responsabilité de l'université pour les fautes personnelles de ses agents	98
2.1	Cumul de fautes et cumul de responsabilités	98
2.2	L'acte non dépourvu de tout lien avec le service	98
2.3	Les actions récursoires	99

2.3.1 L'action de l'université contre son agent	99	<b>C - LE RECOURS DE PLEIN CONTENTIEUX (RPC) : PRINCIPES GÉNÉRAUX ET RÈGLES DE BASE</b>	<b>125</b>
2.3.2 L'action de l'agent contre l'université	99	1 Recevabilité	125
2.3.3 Le déclenchement des actions récusoires mettant en cause le Président d'université	100	2 Pouvoirs du juge et décision	125
<b>Section II - Garantie des fonctionnaires</b>	<b>101</b>		
<b>Section III - Le Président d'université et le risque pénal</b>	<b>102</b>	<b>D - LES RÉFÉRÉS ADMINISTRATIFS</b>	<b>126</b>
1 Aspects généraux de la responsabilité pénale du Président d'université	103	1. Le référé-suspension	126
2 La faute non intentionnelle du Président engageant sa responsabilité pour homicide et blessures involontaires	104	2 Le référé-liberté	127
3 Infractions en lien avec l'exercice des fonctions de Président d'université	106	3 Le référé conservatoire	128
3.1 Discriminations	106	4. Les autres procédures de référés	128
3.2 Harcèlements	106	4.1 Le référé constat	129
3.2.1 Le harcèlement sexuel	106	4.2 Le référé instruction	129
3.2.2 Le harcèlement moral	107	4.3 Le référé provision	129
3.3 Corruption	107	4.4 Référés et contrat administratif	129
3.3.1 Prise illégale d'intérêt	107		
3.3.2 Délit de favoritisme	109		
3.3.3 Corruption passive et trafic d'influence	110		
3.3.4 Concussion	110		
3.3.5 Détournement de biens publics	110		
<b>Section IV - La gestion de fait</b>	<b>111</b>	<b>E - L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE</b>	<b>130</b>
1 Les risques de la qualification de gestion de fait	111	1. Mise en œuvre des obligations d'une décision de justice	130
1.1 Les associations transparentes	112	2. L'absence d'exécution d'une décision de justice et le juge	130
1.2 Les opérations et activités parallèles	112	3. Les cas de non-exécution	131
2 La procédure de gestion de fait	112		
2.1 Les conditions de la reconnaissance d'une gestion de fait	113		
2.2 Le déroulement procédural de la gestion de fait	113		
		<b>F - LES RÈGLES APPLICABLES À LA TRANSACTION</b>	<b>131</b>
		1 Conditions du recours à la transaction	131
		2 Conditions de forme	132
		3 Règles de fond	132
		3.1 Respect de l'ordre public	132
		3.2 Existence de concessions réciproques	132
		3.3 Interdiction des libéralités	132
		4. Effets de la transaction	133
		4.1 Autorité de la chose jugée en dernier ressort	133
		4.2 Exécution de la transaction	133
		4.3 Homologation de la transaction par le juge	133

## ANNEXES

<b>A - PRINCIPES GÉNÉRAUX D'EXERCICE DES COMPÉTENCES</b>	<b>117</b>	<b>GLOSSAIRE</b>	<b>135</b>
1 Le principe de légalité	117	<b>LE JUGE</b>	135
2 Principe de proportionnalité	118	Action en justice	135
3 L'incompétence	118	Dualité de juridictions	135
4 Le dispositif de l'acte	118	Recours administratif contentieux	135
5 La motivation de la décision	118	Poursuites pénales	135
6 Le but de l'acte	120		
<b>B - RÈGLES CONTENTIEUSES ET RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR</b>	<b>121</b>	<b>LES RÈGLES APPLICABLES A L'UNIVERSITÉ</b>	<b>136</b>
1 La compétence juridictionnelle	121	EPSCP et universités (classification)	136
2 La recevabilité	121	Statuts de l'établissement	136
2.1 Acte attaqué	121		
2.2 Le requérant	122	<b>L'ACTION DE L'UNIVERSITÉ</b>	<b>137</b>
2.3 Délais et publicité	123	Acte administratif	137
3 La défense au fond	123	Délégation	137
4 Les pouvoirs du juge et le jugement	124	Police (administrative)	137
		Personnels (droit des)	137
		Responsabilité	137
		<b>BIBLIOGRAPHIE GENERALE</b>	<b>138</b>

Ce guide a été réalisé avec le soutien de  
la MAIF, partenaire de la CPU



Achevé d'imprimer en France par :  
Imprimerie Rochelaise

ISBN : en cours  
Dépôt légal – février 2012



Conférence des présidents d'université  
103, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris  
Tél : 01 44 32 90 00 - Fax : 01 44 32 91 58  
[www.cpu.fr](http://www.cpu.fr)