

N° 584

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, modifiant l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur,

Par M. Jean-Pierre CAMOIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Kichert, secrétaires ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Pierre Biarnès, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, François Gautier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lœsein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Pâpilio, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Jean-Pierre Schosteck, René-Pierre Signé, Albert Vecten, Andre Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : Première lecture : 1150, 1212 et T.A.214 .

Deuxième lecture : 1395, 1422 et T.A.246.

Sénat : Première lecture : 466, 487 et T.A. 156 (1993-1994).

Deuxième lecture : 565 (1993-1994).

Enseignement supérieur.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
EXAMEN DES ARTICLES	5
<i>Article premier</i> : Modification de l'article 21 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur	5
<i>Article 2</i> : Champ d'application du projet de loi	9
CONCLUSION	10
TABLEAU COMPARATIF	11

Mesdames, Messieurs,

Adopté en première lecture par le Sénat le 16 juin 1994, le projet de loi modifiant l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur a été examiné par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, le 29 juin dernier.

A l'exception d'une seule modification rédactionnelle introduite par le Sénat à l'article premier, l'Assemblée nationale a rétabli, sur proposition de sa commission, le texte qu'elle avait adopté en première lecture.

Pourtant, comme le souligne le rapport de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, aucune des modifications apportées au texte par le Sénat n'avait pour objet d'en modifier l'esprit, et la « navette » entre les deux Assemblées n'a fait apparaître aucune divergence de fond sur le projet de loi, dont votre rapporteur avait souligné, en première lecture, à la fois le réel intérêt et l'objet très ponctuel.

Votre commission regrette que la deuxième lecture à l'Assemblée nationale n'ait pas permis de progresser plus nettement vers un accord définitif, et que les débats n'aient répondu que partiellement à ses observations et à ses préoccupations.

C'est pour parvenir à une meilleure rédaction du texte et obtenir les éclaircissements qui lui paraissent indispensables que votre commission vous invitera à reprendre certaines des modifications de forme et de fond adoptées par le Sénat lors de l'examen en première lecture du présent projet de loi.

*

*

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Modification de l'article 21 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur

I. Commentaire du texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

L'Assemblée nationale a adopté à cet article deux amendements revenant sur les deux amendements adoptés par le Sénat en première lecture et rétablissant -à un mot près- le texte qu'elle avait adopté en première lecture.

● **Au premier alinéa du texte proposé pour remplacer le second alinéa de l'article 21 de la loi sur l'enseignement supérieur**, l'Assemblée nationale a rétabli la rédaction qu'elle avait adoptée en première lecture pour exclure explicitement de la liste des articles pouvant faire l'objet de dérogations l'article 38-1 de la loi du 26 janvier 1984, qui dispose que nul ne peut être membre des conseils des universités s'il a fait l'objet d'une condamnation pour un crime ou pour un délit sanctionné par une peine d'emprisonnement.

Tout en reconnaissant que le Sénat, en revenant en première lecture à la rédaction initiale du projet de loi, n'avait nullement entendu autoriser de dérogations à cette disposition, la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales a en effet estimé qu'il n'était pas évident que la référence aux articles «38, 39 et 40» excluait «de façon claire» l'article 38-1.

● L'Assemblée nationale a également rétabli la rédaction qu'elle avait adoptée en première lecture pour le **deuxième alinéa du texte proposé pour remplacer le second alinéa de l'article 21**, en ne retenant du texte du Sénat que la référence à la notion de «représentation propre et authentique» des personnels et des usagers au sein de l'organe délibérant des établissements. Le Sénat avait en effet substitué cette rédaction, qui reprenait les termes de la décision du Conseil Constitutionnel n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, à celle de l'Assemblée nationale, qui se référait à la notion de représentation «spécifique et authentique».

L'Assemblée nationale a jugé cette substitution «tout à fait acceptable».

En revanche, elle a repoussé les autres modifications introduites par le Sénat :

- Le Sénat avait jugé superflu, dans la rédaction de cet alinéa, l'emploi systématique du verbe devoir («doivent avoir» «doivent assurer», etc.), qui n'ajoutait rien au caractère impératif des dispositions du texte. Le rapporteur de l'Assemblée nationale est convenu que cette modification n'avait aucune conséquence juridique, mais a néanmoins proposé à l'Assemblée nationale de revenir à sa rédaction.

- Le Sénat avait souhaité préciser que les dérogations pouvaient également avoir pour objet de permettre la mise en place des nouveaux établissements. L'Assemblée a estimé que cette précision était inutile, car les expérimentations «servent nécessairement à la mise en place de nouveaux établissements», et créait une ambiguïté «en laissant penser que l'objectif de mise en place permet d'élargir les possibilités de dérogations». Elle a de surcroît noté que «l'emploi du terme «mise en place» ne semble plus approprié compte tenu de l'allongement à cinq ans de la durée des dérogations».

- Enfin, L'Assemblée nationale a également jugé ambiguë, et supprimé, une disposition introduite par le Sénat pour préciser que l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs serait assurée non seulement par leur représentation propre et authentique au sein de l'organe délibérant de l'établissement, mais également par l'importance relative de cette représentation.

II. Position de la commission

- En ce qui concerne le premier alinéa du texte proposé par l'article premier pour remplacer le second alinéa de l'article 21 de la loi sur l'enseignement supérieur, votre commission persiste à penser que la rédaction initiale du projet de loi était plus élégante que celle retenue par l'Assemblée nationale, plus précise, et qu'elle présentait en outre l'avantage d'éviter toute ambiguïté au cas où de nouvelles modifications de la loi conduiraient à intercaler de nouveaux articles entre les articles 38 et 40 de la loi de 1984.

Au demeurant, les rapports et débats en première et deuxième lectures à l'Assemblée nationale et en première lecture au

Sénat ne laissent subsister aucun doute quant à la volonté de l'une et l'autre Assemblée de ne permettre aucune dérogation à l'article 38-1.

Cependant, dans un souci de conciliation, votre commission ne vous proposera pas de modifier à nouveau cet alinéa. Elle ne saurait d'ailleurs attacher à la rédaction initiale de ce texte plus de prix que le Gouvernement, qui ne s'était pas opposé à sa modification à l'Assemblée nationale et s'en était remis à l'appréciation du Sénat pour son rétablissement.

● En revanche, en ce qui concerne le deuxième alinéa du **texte proposé pour modifier l'article 21 de la loi de 1984**, votre commission vous propose de revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture.

Il va sans dire que sa position n'est pas la manifestation d'une obstination aveugle, mais au contraire du souci, qu'elle partage avec l'Assemblée nationale, de lever toute «ambiguïté» quant à la portée du texte et à sa parfaite conformité avec les règles dégagées par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

L'amendement qu'elle vous propose d'adopter répond, comme celui qu'elle vous avait demandé d'adopter en première lecture, à des préoccupations de forme aussi bien que de fond :

* en premier lieu, il évite le recours inutile au verbe «devoir», ce qui permet non seulement d'améliorer la rédaction de l'alinéa mais aussi de l'harmoniser avec celle des trois autres alinéas du texte proposé pour modifier l'article 21, dont les dispositions sont tout aussi impératives.

* en deuxième lieu, votre commission reste convaincue qu'il est préférable de prévoir explicitement que les dérogations peuvent aussi avoir pour objet de faciliter la mise en place des universités nouvelles. Cette précision correspond tout simplement à une constatation : en dehors de toute ambition «expérimentale», les statuts prévus par la loi sont manifestement inadaptés à des établissements nouveaux, de dimension initialement très restreinte et dont les effectifs et les structures évoluent très rapidement. C'est pourquoi «adaptations» ou «dérogations» avaient été prévues pour permettre la mise en place des universités nouvellement créées par l'article 4 de la loi de 1968, puis par l'article 21 de la loi de 1984, sans que la nécessité -ni la constitutionnalité- de ces aménagements temporaires aient jamais été contestées.

En outre, il serait particulièrement fâcheux, si une université devait être créée sous l'empire de l'article 21 modifié de la loi de 1984, que, faute d'une rédaction suffisamment explicite de la

loi, puissent être contestées la légalité ou l'étendue des dérogations que devrait tout naturellement prévoir le décret relatif à sa création.

Certes, comme le relève l'Assemblée nationale, le délai de cinq ans prévu par le projet de loi pourrait excéder les strictes nécessités de la mise en place d'un nouvel établissement. Mais on observera que le texte qui nous est soumis permet, à juste raison, de mettre fin à la période dérogatoire avant l'expiration de ce délai.

Par ailleurs, il n'y a aucun lieu de craindre que la référence à la mise en place des établissements permette d'élargir les possibilités de dérogation, puisque le champ de ces dérogations resterait celui défini au deuxième alinéa de l'article 21.

* enfin, votre commission s'est longuement expliquée, en première lecture, sur les considérations qui l'avaient conduite à demander au Sénat de préciser le libellé des garanties de l'indépendance et de la liberté d'expression des professeurs d'université et des autres enseignants-chercheurs.

Certes, le gouvernement s'est efforcé de suivre scrupuleusement le «mode d'emploi» des dérogations obligamment fourni par le Conseil Constitutionnel, et le projet de loi, tel qu'il a été soumis au Parlement, et modifié en première lecture par l'Assemblée nationale, était incomparablement plus satisfaisant que le texte en vigueur.

Il recélait cependant une ambiguïté, ambiguïté que met précisément en évidence l'argument invoqué par l'Assemblée nationale pour ne pas retenir le texte du Sénat.

Il serait en effet regrettable, pour votre commission, que la notion de «représentation propre et authentique» soit comprise comme «une représentation respectant l'importance relative des différentes catégories de personnes représentées», et surtout leur «importance numérique». Là est bien, en effet, l'ambiguïté, et non dans le texte adopté par le Sénat, qui entendait au contraire souligner que le nombre des représentants des professeurs et enseignants-chercheurs dans les organes délibérants des universités ne pouvait à l'évidence être uniquement fonction de l'importance numérique relative des personnels enseignants au regard de celle des autres composantes -personnels non enseignants et étudiants- de la communauté universitaire.

Il ne s'agirait plus en effet dans ce cas de simples «dérogations», mais d'une complète remise en cause des conceptions qui président, depuis 1968, à la composition des conseils universitaires.

C'est donc dans l'espoir d'être rassurée sur ce point, et de confirmer une interprétation qui lui paraît relever du simple bon sens, que votre commission vous propose de revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture.

Article 2

Champ d'application du projet de loi

I. Commentaire du texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Le Sénat avait, suivant la proposition de votre commission, modifié la rédaction de cet article, qui prévoit que les universités nouvelles déjà créées en 1991 et en 1993 pourront bénéficier de l'extension à cinq ans de la période dérogatoire.

L'Assemblée nationale a bien voulu admettre que «les deux rédactions revenaient au même» -tel était effectivement le but recherché- mais a préféré revenir à la rédaction initiale du projet de loi qui «présentait l'avantage d'avoir été avalisée par le Conseil d'Etat».

II. Position de la commission

Votre commission a le plus grand respect pour le Conseil d'Etat, et pour ses avis lorsqu'ils sont portés à sa connaissance.

Elle observe simplement :

- d'une part, que «l'aval» du Conseil d'Etat ne saurait priver le Parlement de son droit d'amendement, ni de son devoir d'améliorer, s'il se peut, la rédaction des textes qui lui sont soumis ;

- d'autre part, que l'article 2 du texte de l'Assemblée nationale définit le champ d'application du projet de loi en se référant simultanément à deux états successifs du deuxième alinéa de l'article 21 de la loi sur l'enseignement supérieur, l'un résultant du texte de 1984 et qui a été abrogé en 1992, l'autre résultant de l'article 4-I de la loi du 20 juillet 1992 et qu'abroge l'article premier du projet de loi.

C'est pourquoi votre commission avait proposé au Sénat de modifier la rédaction de l'article 2 en faisant référence au champ

d'application de l'article 4 de la loi du 20 juillet 1992, que le paragraphe II de l'article étendait explicitement aux six universités nouvelles créées en 1991.

Elle a adopté **un amendement** tendant à revenir à cette rédaction, qui paraît plus claire.

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements proposés, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi (n° 565, 1993-1994), modifiant l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte modifié par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
— Article premier.	— Article premier.	— Article premier.	— Article premier.	— Article premier.
Le deuxième alinéa de l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur est remplacé par les dispositions suivantes :	Le deuxième alinéa de l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :	Le second alinéa ...	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
«Les décrets portant création d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent déroger aux dispositions des articles 25 à 28, 30, 31, 34 à 36, 38, 39 et 40 de la présente loi pour une durée de cinq ans.	«Les décrets34 à 36, 38 à 40, à l'exception de l'article 38-1, de la présente loi pour une durée de cinq ans.	«Les décrets36, 38,39 et 40 de la présente loi pour une durée de cinq ans.	Les décrets... .. 36, 38 à 40, à l'exception de l'article 38-1, de la présente...	Alinéa sans modification

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte modifié par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>«Les dérogations doivent avoir pour seul objet d'expérimenter, dans les nouveaux établissements, des modes d'organisation et d'administration différents de ceux prévus par les articles susmentionnés : elles doivent assurer la représentation spécifique des professeurs et des autres enseignants chercheurs dans le respect de leur indépendance, ainsi que des autres personnels et des usagers ; elles ne peuvent porter atteinte au principe de l'élection des représentants de ces différentes catégories au sein de l'organe délibérant.</p>	<p>«Les dérogations ...</p> <p>... assurer l'indépendance des professeurs comme celle des autres enseignants-chercheurs, par la représentation spécifique et authentique de chacun de ces deux ensembles ; elles doivent également assurer la représentation spécifique et authentique des autres personnels . ainsi que celle des usagers. ...</p> <p>... délibérant.</p>	<p>«Les dérogations ont pour objet d'assurer la mise en place des nouveaux établissements et d'y expérimenter des modes d'organisation et d'administration nouveaux. Elles assurent l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs par la représentation propre et authentique de chacun de ces deux ensembles et par l'importance relative de cette représentation au sein de l'organe délibérant de l'établissement. Elles assurent également la représentation propre et authentique des autres personnels et des usagers. Elles ne peuvent porter atteinte au principe de l'élection des représentants de ces différentes catégories au sein de l'organe délibérant».</p>	<p>"Les dérogations doivent avoir pour seul objet d'expérimenter, dans les nouveaux établissements, des modes d'organisation et d'administration différents de ceux prévus par les articles susmentionnés: elles doivent assurer l'indépendance des professeurs comme celle des autres enseignants-chercheurs, par la représentation propre et authentique de chacun de ces deux ensembles; elles doivent également assurer la représentation propre et authentique des autres personnels, ainsi que celle des usagers : elles ...</p> <p>...délibérant.</p>	<p>«Les dérogations ont pour objet d'assurer la mise en place des nouveaux établissements et d'y expérimenter des modes d'organisation et d'administration nouveaux. Elles assurent l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs par la représentation propre et authentique de chacun de ces deux ensembles et par l'importance relative de cette représentation au sein de l'organe délibérant de l'établissement. Elles assurent également la représentation propre et authentique des autres personnels et des usagers. Elles ne ...</p> <p>..... délibérant».</p>

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte modifié par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">—</p> <p>«Les expérimentations prévues à l'alinéa précédent font l'objet d'une évaluation par le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel: le comité établit, pour chaque établissement, un rapport qu'il adresse au Parlement et au ministre chargé de l'enseignement supérieur, au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation.</p>	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte modifié par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">—</p> <p>« Dans le cas où un établissement entend mettre fin à l'expérimentation avant l'expiration du délai de cinq ans susmentionné, l'autorité exécutive de l'établissement demande au ministre de faire procéder à l'évaluation par le comité national d'évaluation qui lui adresse son rapport dans un délai de six mois. »</p>	<p align="center">—</p> <p>« Dans le cas ...</p> <p>... ministre chargé de l'enseignement supérieur de faire procéder à l'évaluation par le Comité national d'évaluation ; ce dernier adresse son rapport au ministre et à l'autorité exécutive de l'établissement dans un délai de six mois à compter de la date de la demande de l'autorité exécutive ; il émet notamment un avis sur l'opportunité de la poursuite de l'expérimentation : au vu de cet avis, il appartient à l'établissement de prendre la décision de poursuivre l'expérimentation jusqu'au terme du délai de cinq ans ou de l'arrêter. »</p>	<p align="center">--</p> <p>Alinéa sans modification</p>	<p align="center">—</p> <p>Alinéa sans modification</p>	<p align="center">—</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte du projet de loi

Art. 2.

Les établissements créés en application du deuxième alinéa de l'article 21 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et existant à la date de promulgation de la présente loi bénéficient des dispositions de l'article premier à compter de la date de publication du décret qui les a institués.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art. 2.

Les établissements créés en application du deuxième alinéa de l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 précitée et existant à la date de promulgation de la présente loi bénéficient des dispositions de l'article premier à compter de la date de publication du décret qui les a institués.

Texte modifié par le Sénat en première lecture

Art. 2.

«Les établissements existants entrant dans le champ d'application de l'article 4 de la loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 relative à la validation d'acquis professionnels pour la délivrance de diplômes et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale bénéficient des dispositions de la présente loi à compter de la date de publication du décret qui les a institués.»

Texte modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Art. 2.

Les établissements créés en application du deuxième alinéa de l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 précitée et existant à la date de promulgation de la présente loi bénéficient des dispositions de l'article premier à compter ...

...institués.

Propositions de la Commission

Art. 2.

«Les établissements existants entrant dans le champ d'application de l'article 4 de la loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale bénéficient des dispositions de la présente loi à compter de la date de publication du décret qui les a institués.»