

N° 354198

Union nationale des étudiants de France (UNEF) et autres

4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies

Séance du 28 mai 2014

Lecture du 23 juin 2014

CONCLUSIONS

M. Rémi KELLER, rapporteur public

L'union nationale des étudiants de France (UNEF) et ses sections de Nancy et de Metz vous demandent d'annuler le décret en Conseil d'Etat du 22 septembre 2011 qui crée l'université de Lorraine et lui donne le statut de grand établissement au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation. Ce nouvel établissement regroupe l'institut national polytechnique de Lorraine et les universités de Metz, Nancy I et Nancy II, qui avaient déjà été associés en 2009 dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

Le ministre conteste l'intérêt pour agir de l'UNEF nationale. La question est sans grande portée puisque l'intérêt pour agir des sections de Nancy et de Metz est indiscutable, et vous n'aurez pas à y répondre si vous nous suivez pour rejeter la requête. En tout état de cause, eu égard à l'importance de cette nouvelle université et aux nombreuses dérogations au droit commun concédées par le décret, l'intérêt de l'UNEF nationale pourrait éventuellement être admis dans la lignée de votre arrêt d'assemblée *USPAC-CGT* du 12 décembre 2003 (p. 508), qui a jugé qu'une union nationale de syndicats pouvait agir contre une décision qui concernait seulement l'Institut de France, « eu égard à la portée de cette décision », alors même qu'existait au sein de l'Institut un syndicat membre de cette union qui disposait lui aussi d'un intérêt pour agir.

I. – Les trois moyens de légalité externe seront rapidement écartés.

1. D'abord, le pouvoir réglementaire était compétent pour créer le nouvel établissement, puisque l'article L. 717-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction applicable, prévoit que les règles d'organisation et de fonctionnement des grands établissements sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

2. Il est ensuite reproché au décret attaqué d'être entaché d'incompétence - négative cette fois - pour avoir renvoyé au règlement intérieur de l'établissement, établi par le conseil d'administration, le soin de préciser les modalités de fonctionnement des *collégiums* et des *pôles scientifiques* institués par le décret. Il s'agit de structures internes à l'établissement, regroupant des laboratoires et des unités de recherche, qui visent à assurer la représentation des principaux secteurs de formation et de recherche.

Les requérants soutiennent que le renvoi au conseil d'administration méconnaît l'article L. 717-1 du code qui, nous venons de le voir, prévoit que les règles d'organisation et

de fonctionnement des grands établissements sont fixées par décret en Conseil d'État. Mais l'article L. 717-1 vise seulement les règles générales, car l'article L. 711-7 donne compétence au conseil d'administration pour déterminer les structures internes de l'établissement.

Dès lors, aucune incompétence négative ne peut être reprochée au décret, bien au contraire puisque c'est lui qui, par ses articles 13 et 14, fixe les missions et le périmètre des pôles et des *collégiums*, et qui institue pour chacun d'entre eux un directeur et un conseil dont il précise également les compétences. Le décret pouvait donc renvoyer au conseil d'administration le soin de préciser les autres modalités de fonctionnement de ces structures.

3. Enfin, le pouvoir réglementaire était compétent, sur le fondement de l'article L. 612-6 du code de l'éducation, pour dresser la liste des formations de deuxième cycle dont l'accès serait soumis à une sélection.

II. - Voyons maintenant les moyens de légalité interne.

1. Le premier est tiré de l'erreur manifeste d'appréciation et du détournement de pouvoir au motif que l'université de Lorraine ne présente aucune spécificité justifiant qu'elle soit érigée en grand établissement. Mais le moyen ne peut qu'être écarté puisque l'article L. 717-1 du code ne subordonne à aucune condition de fond le recours au statut de grand établissement.

2. Vous ne vous attarderez pas sur le moyen dirigé contre l'article 1 du décret qui prévoit que le siège du nouvel établissement est fixé à Nancy. Contrairement à ce qui est soutenu, cette disposition n'a nullement pour effet de supprimer tout ou partie des formations dispensées jusqu'alors en Moselle ; elle ne porte donc aucune atteinte à l'égalité des étudiants et à leur droit à l'éducation.

3. Vous écarterez de nouveau, cette fois sur le terrain de la légalité interne, le moyen tiré de ce que la fixation par le décret attaqué de la liste des formations dont l'accès est soumis à une sélection serait contraire à l'article L. 612-6 du code.

4. Le moyen suivant concerne les dérogations que le décret apporte à certaines dispositions du code de l'éducation.

L'article L. 717-1 dispose que les grands établissements peuvent, « compte tenu de leurs caractéristiques propres », déroger à certaines dispositions du code qui leur sont en principe applicables. Les requérants soutiennent que plusieurs dispositions du décret ne sont justifiées par aucune caractéristique propre à l'université de Lorraine. Mais la plupart de ces dispositions ne dérogent à aucune des dispositions du code applicables aux grands établissements.

La seule branche opérante du moyen concerne l'article 15 du décret, qui prévoit que le règlement intérieur est adopté par le conseil d'administration à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés. Cette disposition déroge en effet à l'article L. 711-7 du code, applicable aux grands établissements, qui impose une « majorité absolue des membres en exercice » du conseil d'administration pour déterminer les statuts et les structures internes de l'établissement.

Mais vous pourrez admettre l'argument du ministre qui fait valoir que cette règle permet une protection renforcée de la minorité du conseil, en lui garantissant que seule une majorité importante des membres présents ou représentés pourra modifier les statuts. Cette justification nous paraît acceptable, si l'on songe que l'université fusionne quatre entités et ne compte pas moins de 53 sites répartis sur 2 régions et sur une distance de 200 km. En outre, si le seuil majoritaire fixé par le décret est plus élevé que celui prévu par l'article L. 711-7 du code, le décret se réfère aux membres présents ou représentés, ce qui atténue la portée de la dérogation puisque l'article L. 711-7 se réfère, lui, aux « membres en exercice » du conseil.

Dans ces conditions, et compte tenu du caractère peu contraignant des termes de l'article L. 717-1, il nous paraît difficile de censurer cette disposition.

5. Le moyen suivant, présenté en cinq branches, concerne les dispositions relatives aux *collégiums* et aux pôles scientifiques institués par l'article 13 du décret. Les requérants soutiennent que ces dispositions sont contraires à plusieurs articles du code de l'éducation et méconnaissent l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.¹

Vous constaterez d'abord que la circonstance que les *collégiums* sont consacrés à la formation et les pôles scientifiques à la recherche ne s'oppose pas à ce que les activités de formation et de recherche soit par ailleurs regroupées au sein des unités de formation et de recherche de l'établissement.

Les requérants invoquent ensuite une contradiction entre le II-2° de l'article 14 du décret et l'article L. 713-3 du code.

Le II-2° de l'article 14 prévoit que les conseils des *collegiums* et des pôles scientifiques répartissent les emplois et les crédits dans les structures internes qu'ils regroupent, parmi lesquelles figureront des laboratoires ou des unités de recherche. Or, laboratoires et unités de recherche sont par ailleurs regroupés en unités de formation et de recherche dont l'article L. 713-3 du code prévoit qu'elles sont administrées par un conseil élu, ce qui suppose qu'elles disposent de la maîtrise de leurs crédits.

Vous pourriez censurer le décret sur ce point, mais il nous paraît à la fois possible et opportun de lui donner l'interprétation neutralisante suggérée par le ministre, consistant à dire que les conseils des *collegiums* et des pôles scientifiques répartissent les emplois et les crédits non pas *au sein* des structures internes qu'ils regroupent mais *entre* ces structures, chacune étant libre d'utiliser ces crédits à sa guise.

Vous pourrez ensuite constater que contrairement à ce qui est soutenu, aucune disposition de l'article 14 du décret ne s'oppose à l'usage du droit de *veto* que l'article L. 713-9 du code de l'éducation confère, en matière d'affectation de personnel, aux directeurs des écoles et des instituts appartenant à l'université.

Les deux dernières branches du moyen sont tirées de la contrariété du décret avec l'article L. 713-4 du code de l'éducation qui concerne les UFR de médecine, pharmacie et odontologie.

¹ Le moyen est opérant à l'égard d'un décret : 8 juillet 2005, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique SGEN CFDT et autres*, t. p. 708.

D'abord, la circonstance, prévue à l'article 14 du décret, que le conseil du *collegium* ou du pôle scientifique « approuve les accords et conventions, pour les affaires l'intéressant », ne fait pas obstacle à ce que, par ailleurs, les UFR de médecine, de pharmacie et d'odontologie puissent également conclure des conventions avec des établissements de santé en application du I de l'article L. 713-4 du code.

Enfin, les requérants invoquent une dernière contradiction entre le II-3° de l'article 14, qui dispose que le conseil du *collégium* « adopte les règles relatives aux examens et les modalités de contrôle des connaissances du *collégium* », et le II de l'article L. 713-4 du code qui prévoit que, pour les formations de médecine, d'odontologie ou de pharmacie, « l'organisation (...) du contrôle des connaissances est définie par les unités de formation et de recherche ».

Mais la disposition contestée du décret doit être regardée comme ne s'appliquant pas aux formations de santé de l'article L. 713-4, puisque le décret lui-même prévoit, à son article 13, que « les formations de santé sont organisées suivant les articles L. 713-4 et suivants du code de l'éducation. »

Les articles 13 et 14 du décret ne sont donc pas contraires à la loi, et pas davantage à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.

6. Les requérants critiquent ensuite l'article 21 du décret, qui institue le conseil d'administration provisoire de l'établissement.

La première branche est dirigée contre le 2° du II de cet article, qui prévoit que les représentants des enseignants-chercheurs au conseil d'administration provisoire sont désignés par les présidents des quatre établissements fondateurs. Cette disposition serait contraire au principe d'indépendance qui, vous le savez, garantit aux professeurs d'université « une représentation propre et authentique dans les conseils de la communauté universitaire », comme l'a dit le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984.

Plusieurs considérations nous conduisent à vous proposer d'écarter le moyen.

D'abord, il s'agit d'un conseil provisoire, dans l'attente de l'élection du conseil d'administration pérenne dont les professeurs seront élus par leurs pairs. Ensuite, l'article 21 contesté prévoit que chacun des présidents doit consulter son conseil d'administration avant de désigner les représentants des enseignants-chercheurs. Enfin, et surtout, ces représentants sont choisis parmi les membres du conseil d'administration des établissements fondateurs ; ils auront donc bien, à l'origine, été élus par leurs pairs.

Dans ces conditions, nous vous proposons d'écarter la branche du moyen tirée de l'atteinte à l'indépendance des professeurs.

Par la seconde branche du moyen, les requérants critiquent le fait que les représentants des étudiants au conseil d'administration provisoire seront, eux aussi, désignés par les présidents des établissements fondateurs.

Vous ne vous attarderez pas sur l'atteinte à un soi-disant « principe général du droit de participation des étudiants à la gestion de leurs universités », qui n'existe pas.

Pour le reste, les requérants invoquent l'article L. 711-1 du code de l'éducation qui prévoit que les établissements d'enseignement supérieur sont gérés de façon démocratique avec le concours de l'ensemble des étudiants. Mais cette argumentation doit également être écartée eu égard, là encore, au caractère provisoire du conseil et à la circonstance que les représentants des étudiants ont été démocratiquement élus à l'origine puisqu'ils sont, eux aussi, choisis parmi les membres des conseils d'administration des établissements fondateurs.

7. Le dernier moyen est tiré de l'atteinte au principe de laïcité de l'enseignement supérieur posé à l'article L. 141-6 du code de l'éducation, et à l'article 2 de la loi de séparation des églises et de l'État du 9 décembre 1905 qui dispose, vous le savez, que « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. »

La disposition critiquée figure à l'article 22 du décret qui prévoit que l'université de Lorraine se substitue aux quatre établissements fondateurs « pour l'ensemble de leurs missions ». Les requérants font valoir que l'université de Metz dispense des enseignements de théologie et délivre des diplômes dans cette matière. Ils n'ignorent pas que cette situation est légale en raison de la législation spéciale, issue du concordat, en vigueur dans les départements d'Alsace et de Moselle ; mais ils prétendent que l'article 22 a pour conséquence que ces enseignements et ces diplômes pourront désormais être délivrés en Meurthe-et-Moselle, département qui n'est pas régi par cette législation.

Le moyen ne peut pas être accueilli.

D'abord, l'article 2 de la loi de 1905 n'est pas en cause car aucune disposition du décret ne permet qu'un culte soit salarié ou subventionné (voyez, pour un raisonnement identique en matière d'enseignement religieux, votre décision d'assemblée *Fédération nationale de la libre pensée* du 9 juillet 2010, p. 268).

Quant au principe de laïcité de l'enseignement supérieur, il n'est pas davantage méconnu car le décret ne prévoit pas, par lui-même, que des enseignements à caractère religieux pourraient être dispensés hors de l'Alsace et de la Moselle. Quant à la circonstance, également invoquée, que les diplômes à caractère religieux seront désormais délivrés par l'université de Lorraine, dont le siège est à Nancy, en Meurthe-et-Moselle, elle n'est pas par elle-même contraire au principe de laïcité posée à l'article L. 141-6 du code de l'éducation - pas plus que ne l'était auparavant la circonstance que les diplômes en question étaient signés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Ce dernier moyen sera en conséquence écarté et, par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.