CONTRIBUTION EXTERIEURE PRESENTEE A MONSIEUR LE PRESIDENT, MESDAMES ET MESSIEURS LES MEMBRES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Affaire n°2026-341 L

POUR :

Le Syndicat National de l'Enseignement Supérieur-FSU, dont le siège est sis 78 rue du Faubourg Saint Denis à PARIS, 75010, représenté pour la présente contribution par son secrétaire général, Monsieur Emmanuel DE LESCURE, dûment habilité à représenter ledit Syndicat National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, en application des dispositions de l'article 18 des statuts (annexe 1) et ayant élu domicile audit siège ou, en tant que de besoin, au Cabinet de son Conseil.

Maître Stéphanie HERIN, Avocat à la Cour
17 rue du Languedoc 31000 TOULOUSE

OBJET :

Contribution extérieure présentée dans le cadre de la procédure de délégalisation de dispositions législatives figurant au livre VII du Code de l'éducation, mise en œuvre par le pouvoir réglementaire, sur le fondement de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution et des articles 24 à 26 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil Constitutionnel.

*

PLAISE AU CONSEIL

A titre liminaire, sur la recevabilité de la contribution extérieure du SNESUP-FSU dans le cadre des débats tendant à voir ordonner la délégalisation de dispositions législatives relatives à la gouvernance des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, à l'organisation et au fonctionnement des composantes universitaires et des instituts et écoles extérieures auxdits établissements :

Le SNESUP-FSU, syndicat doté de la personnalité morale et dûment habilité à ester en justice, entend, dans le cadre de la présente contribution extérieure, présenter des observations complémentaires à celles présentées devant le Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, appelé lors de sa session du ….octobre 2026, à émettre un avis sur le projet gouvernemental de délégalisation de nombre de dispositions législatives portant sur la gouvernance, l'organisation et le fonctionnement des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche.

Agissant conformément à l'usage dit des « portes étroites », ledit Syndicat justifie indiscutablement d'un intérêt spécial, au sens de la Jurisprudence de la présente Juridiction *(notamment CC n°2021-960 QPC 7 janvier 2022)* à faire valoir de telles observations dans le cadre de la procédure aujourd'hui mise en œuvre à l'initiative du Gouvernement, tendant à voir désormais intégrer dans le domaine réglementaire nombre de dispositions relevant de l'article 34 de la Constitution, portant sur la gouvernance et le fonctionnement des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, expressément visées au livre VII du Code de l'éducation.

Il est constant, en effet, que le Syndicat National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a notamment pour but, en application des dispositions de l'article 4 de ses statuts (annexe 1), *« la défense et l'amélioration des conditions matérielles et morales de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et la sauvegarde de la culture dispensée dans les établissements d'enseignement supérieur, (…) la défense et l'amélioration du statut de la fonction publique ainsi que la préservation de l'originalité et de l'indépendance traditionnelle de l'enseignement, (…), la défense du droit syndical et des libertés démocratiques (…) ».*

Il apparaît en conséquence particulièrement légitime, eu égard à la spécificité de son objet social, à faire valoir aujourd'hui ses observations dans le cadre de la procédure de délégalisation initiée par le pouvoir réglementaire, laquelle tend expressément à faire échapper au débat parlementaire des domaines qui ont toujours relevé de l'article 34 de la Constitution, au premier rang desquelles figure la question de la gouvernance des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche.

Au regard des conséquences directes de cette procédure de délégalisation, si elle venait à être mise en œuvre, il y a lieu de relever ici le risque de voir profondément altéré le fonctionnement démocratique des universités, des structures relevant de l'institut national polytechnique, outre des écoles et instituts extérieurs, dès lors que le pouvoir réglementaire deviendrait seul compétent pour :

. fixer la durée des mandats des présidents d'université et des présidents des conseils des instituts et écoles internes, décider du caractère renouvelable ou non desdits mandats, disposer en matière de compétence de nomination du Directeur d'une école extérieure ;

. bouleverser la composition des conseils centraux, en intervenant sur la durée des mandats de leurs membres, sur les modes de scrutin et les règles de représentation, sur les modalités de désignation des personnalités extérieures au sein du conseil d'administration, sur la qualification de vote prépondérant, sur la composition même de la commission recherche ou encore sur les modalités de création et d'organisation des services communs, sur le nombre maximal des membres des conseils appelés à décider de la gouvernance et de la gestion desdits établissements ;

. imposer la mise en place d'un budget propre à certaines entités, de nature à porter atteinte à leur pérennité économique et affecter plus encore la capacité des établissements d'enseignement supérieur à assumer des formations d'excellence.

Ces règles, par les implications concrètes qu'elles induisent, au premier rang desquelles les atteintes portées au principe d'indépendance de l'enseignement supérieur et de la recherche, justifient de voir admettre, dans le cadre des débats à intervenir devant le présent Conseil, les observations aujourd'hui présentées par le SNESUP-FSU, particulièrement inquiet quant à cet effondrement du pouvoir législatif dans un domaine où le débat public et démocratique, tel qu'imposé par la lettre de l'article 34 de la Constitution, apparaît pourtant essentiel au maintien de l'état de droit.

DISCUSSION

I. Sur la violation de l'article 34 de la Constitution :

L'article 34 de la Constitution dispose que :

« La loi fixe les règles concernant (…) la création de catégories d'établissements publics ; les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat (…)

La loi détermine les principes fondamentaux (…) de l'enseignement (…) ».

Aux termes de votre décision rendue le 28 juillet 1993 (CC n°93-322), il est constant :

« d'une part, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics ; que les établissements publics à caractère culturel, scientifique et professionnel constituent au sens de ces dispositions une catégorie particulière d'établissements publics ; ***que le législateur est dès lors seul compétent pour fixer leurs règles de création lesquelles comportent nécessairement leurs règles constitutives ; qu'au nombre de ces règles figurent la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation, la détermination des catégories de personnes représentées au sein des conseils des établissements, celle des catégories de ressources dont peuvent bénéficier ces établissements, la nature et les fonctions des composantes internes ainsi que les conditions de désignation ou d'élection de leurs organes de direction et d'administration dès lors que ces composantes sont dotées de compétences qui leur sont propres*** *(…) ».*

Au soutien de la procédure de délégalisation aujourd'hui initiée sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, le pouvoir réglementaire entend ainsi soustraire du domaine de la loi nombre de dispositions relevant du Livre VII du Code de l'éducation, portant tout à la fois sur la gouvernance et le fonctionnement interne des universités, des instituts nationaux polytechniques, des instituts et écoles extérieures à ces établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche.

Sans égard à la définition même de l'article 34 de la Constitution, il est ainsi proposé de voir désormais confier au gouvernement toute compétence pour déterminer :

. la durée des mandats de l'ensemble des représentants desdits établissements, agissant tant en qualité de président ou directeur de l'établissement ou de ses composantes, que de président et/ou membre d'un conseil central appelé à définir la politique de l'établissement, aujourd'hui fixée par le Législateur aux articles L.712-2, L.713-3, L.715-1 et -2, L.719-1 du Code de l'éducation ;

. l'autorité de nomination des directeurs et présidents des instituts et écoles, dépendant ou non d'un établissement public d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi que du président du conseil d'un institut ou école relevant de l'article L.715-2, toute compétence expressément visée par les dispositions législatives susvisées ;

. la composition des instances collégiales appelées à définir la politique de l'établissement, qu'il s'agisse du bureau qui assiste le président d'université, dans les termes de l'article L.712-2 dudit Code, des personnalités extérieures appelées à siéger au sein du conseil d'administration (article L.712-3), des membres de la commission recherche du conseil académique (article L.712-5) et du nombre maximal des membres des conseils ;

. les modes de scrutin (article L.719-1), les conditions mêmes 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 ainsi que les modalités de recours contre les élections (article L.719-2) ;

. l'organisation de la suppléance et le caractère ou non prépondérant de la voix du président du conseil (article L.712-4 *in fine*) ;

. la création et les modalités d'organisation des services communs aux établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (article L.714-1 et suivants),

. l'obligation ou non de disposer d'un budget propre intégré au budget commun de l'établissement pour toute unité, école, institut et service commun (article L.719-5).

Par l'ampleur des prérogatives qu'il entend désormais définir seul, le pouvoir réglementaire porte ici une atteinte majeure à la compétence législative, précisément définie à l'article 34 de la Constitution.

Cette procédure de délégalisation est, à l'évidence, constitutive d'une violation flagrante de la Constitution, qu'il appartient à la présente Juridiction de sanctionner fermement, aucune des dispositions législatives aujourd'hui évoquées par le gouvernement au soutien de sa demande de déclassement ne pouvant tomber dans le domaine réglementaire, sans enfreindre l'article 34.

Sur ce point, le SNESUP-F.S.U. entend rappeler le précédent jugé le 28 juillet 1993 *(CC n°93-322 précité*), lequel a expressément retenu le caractère non séparable des dispositions tenant à la gouvernance et au fonctionnement interne des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, précédent qui impose de voir rejeter purement et simplement la demande du gouvernement, pour non-conformité de l'ensemble de son projet, à la Constitution.

II- Sur la violation de la liberté d'expression et du principe d'indépendance de la recherche :

Au-delà même de la lettre de l'article 34 de la Constitution, le SNESUP-F.S.U. sera jugé parfaitement fondé à soutenir la violation de principes constitutionnels, au premier rang desquels figurent la liberté d'expression et le principe d'indépendance des professeurs d'université, expressément consacrés.

En décidant de priver le pouvoir législatif de la possibilité de débattre et de fixer de manière souveraine les règles des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, le projet de délégalisation aujourd'hui proposé, parce qu'il porte expressément sur *« la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation, la détermination des catégories de personnes représentées au sein des conseils (…) les conditions de désignation ou d'élection de leurs organes de direction et d'administration (…)*, s'attaque aux règles de création desdits établissements, *« lesquelles comportent nécessairement leurs règles constitutives (…) »* (*CC 28 juillet 1993 précité)*.

Or, il est de principe que les fonctions d'enseignement et de recherche impliquent, pour s'exercer, que la liberté d'expression et l'indépendance de la recherche soient pleinement garanties.

Une telle exigence, qui participe d'un impératif démocratique, justifie que les règles tenant au fonctionnement des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, qu'il s'agisse de la direction desdits établissements, de leurs composantes ou du fonctionnement de leurs instances collégiales, ne puissent être ainsi unilatéralement définies par le pouvoir réglementaire, sauf à accorder à ce dernier la possibilité de saper définitivement des droits constitutionnellement garantis, au premier rang desquels figure la liberté d'expression.

Une telle délégalisation, si elle venait à être ordonnée, serait en outre de nature à porter une atteinte directe et immédiate à l'indépendance reconnue aux professeurs des universités, principe fondamental reconnu par les lois de la République *(CC 20 janvier 1984 n°83-165 DC)*.

Pour l'ensemble de ces motifs, et tous autres à parfaire ou suppléer, au besoin d'office, le Syndicat National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche ne peut que s'opposer avec force au projet de délégalisation aujourd'hui porté par le Premier Ministre, sur le fondement des articles 24 à 26 de l'Ordonnance du 7 novembre 1958 portant Loi organique relative au présent Conseil,

Dans le cadre de la présente contribution, le SNESUP-F.S.U. entend solliciter du présent Conseil :

. une déclaration d'inconstitutionnalité de l'ensemble du projet de délégalisation visant des dispositions figurant au Livre VII du Code de l'Education.

Sous toutes réserves

Fait à Paris, le 13 octobre 2026

Pour le SNESUP-F.S.U.
Son Secrétaire Général, Monsieur De Lescure

Bordereau de pièces

1°/ Statuts SNESUP

Sous toutes réserves de communication complémentaire