

**La Corte Costituzionale francese sulla legge sulla programmazione della ricerca
per gli anni dal 2021 al 2030 ed in materia di istruzione superiore
Legge n. 2020-1674, del 24.12.2020
(Conseil Constitutionnel, sent. n. 2020-810 DC, del 21.12.2020)**

La legge è stata promulgata dopo la decisione, parzialmente favorevole, del *Conseil Constitutionnel*, dinanzi al quale era stata deferita da un cospicuo gruppo di Deputati e Senatori dell'Assemblea Nazionale. La decisione emessa dal *Conseil* conclude un giudizio *a priori* di costituzionalità, appartenendo alla categoria *DC, Contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires, lois organiques, des traités, des règlements des Assemblées*. Oggetto di contestazione è, in particolare, il nuovo «percorso di reclutamento» dei Professori di Università, che, secondo gli istanti, violerebbe il principio fondamentale di indipendenza degli *insegnanti-ricercatori*, in considerazione del fatto che la nomina in ruolo («*titularisation*») sembrerebbe, sostanzialmente, dipendere dalla decisione del *Capo dell'Istituto*, che potrebbe non tener conto del parere della *Commissione per la nomina in ruolo* composto da *insegnanti-ricercatori*. Inoltre, le condizioni stabilite dal legislatore per la nomina dei componenti della *Commissione di valutazione* non assicurerebbero idonee garanzie di indipendenza. Il candidato *reclutato*, al quale verranno fissati degli obiettivi al fine di ottenere la *nomina in ruolo*, si troverebbe «in balia» della decisione del *Capo dell'Istituto*. Si contesta, sotto questo profilo, un *cattivo esercizio del potere* da parte del legislatore, in considerazione dell'assenza di una idonea procedura di valutazione da parte di un organismo nazionale circa le qualità scientifiche del candidato. Circostanza, questa, che arrecherebbe *vulnus* al principio della parità di accesso al pubblico impiego, comunemente, soddisfatto attraverso la procedura del *pubblico concorso*, che solo possiede quelle necessarie garanzie di legge, in attuazione dell'art. 6 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789*, per il quale: tutti i cittadini «sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici, secondo la loro capacità e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti». Ciò, osserva il *Conseil*, naturalmente non vuol significare che non vi possano essere criteri di valutazione di merito differenziati in ragionevole corrispondenza alle effettive esigenze della *Pubblica Amministrazione* ed in relazione ai diversi *impieghi pubblici*. Rileva, al riguardo, anche l'art. 34 della Costituzione che fissa il principio per il quale spetta alla legge stabilire «i principi fondamentali» in materia di *insegnamento*, tra i quali, la regola per la quale i Professori di Università e gli Assistenti («*maîtres de conférences*») siano coinvolti («*associés*») nella scelta dei loro pari. Il § 2 dell'art. 4 della legge in esame inserisce, poi, l'art. L. 952-6-2 nel *Codice dell'insegnamento*, che permette al Ministro dell'Istruzione di autorizzare un Istituto di ricerca pubblica o di Istruzione superiore ad assumere, in qualità di *pubblico impiegato a contratto* («*agent contractuel de droit public*») una persona *in vista* della sua *nomina in ruolo* nel corpo dei professori dell'Istituto stesso, allorché una simile assunzione risponda a specifiche esigenze legate alla sua strategia scientifica o alla sua attrattività internazionale, in ambiti di ricerca per i quali si giustifichi una simile esigenza. Questo percorso di reclutamento non può riguardare più del 15% delle assunzioni autorizzate a livello nazionale nel corpo dei professori o più del 25% di questi ultimi quando il loro numero è inferiore a cinque. Secondo il *Conseil* non vi sarebbe violazione degli esposti principi fondamentali, in quanto l'assunzione è, comunque, subordinata ad un *pubblico concorso*, al quale possono partecipare, al fine di garantire la qualità del reclutamento,

persone in possesso di un dottorato di ricerca o titolo equivalente. Inoltre, il meccanismo di reclutamento si sviluppa in tre fasi: una fase iniziale di scelta del candidato, secondo le regole del concorso; una seconda fase *contrattuale* della durata da tre a sei anni, per verificare capacità ed attitudini del *reclutato*, al fine di consentire di acquisire il titolo di studio richiesto per l'esercizio delle funzioni di professore in cui può essere abilitato. L'ultima fase, dell'immissione in ruolo, per valutare il valore scientifico e la capacità di esercitare le funzioni di *insegnante-ricercatore* e le ulteriori condizioni di permanenza in carica. Secondo il *Conseil* queste tre fasi della procedura di assunzione e permanenza in carica garantirebbero una valutazione oggettiva del merito dei candidati. La nomina effettiva giunge, al termine di tale *iter* valutativo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Responsabile della struttura, con la previsione di alcune ulteriori garanzie. L'art. 4 è, dunque, ritenuto conforme a Costituzione. Le ulteriori contestazioni, proposte nel giudizio *a priori* di costituzionalità, sono rivolte a denunciare un non corretto svolgimento del *dibattito parlamentare*, in violazione dei requisiti costituzionali di *chiarezza* e *sincerità*. Contestazioni del pari respinte dalla Corte. Ulteriori contestazioni vengono rivolte, infine, alla procedura di selezione, nella misura in cui accentuerebbero poteri eccessivamente discrezionali di valutazione del *Capo dell'Istituto* e, comunque, per diverse ragioni, comprometterebbero gli esposti principi fondamentali di cui in Costituzione. La Corte condivide alcune di queste contestazioni ed osserva, al riguardo, che la violazione potrebbe essere esclusa soltanto ove la valutazione finale di *immissione in ruolo* non sia fondata su ragioni estranee rispetto all'attività *istruttoria* e di *valutazione* posta in essere durante le fasi di reclutamento, potendo, altrimenti, risultare *arbitraria* e, comunque, incongrua, configurandosi, di conseguenza, le violazioni paventate. Sono, poi, oggetto di valutazione ulteriori previsioni del *disegno di legge*, che, anche secondo la ricostruzione della Corte, non si porrebbero, però, in stretto e necessario collegamento con il corpo del provvedimento legislativo che si vuol adottare. Tra queste, un cenno all'art. 38, che inserirebbe nel *Codice dell'insegnamento* il reato di violazione di *domicilio* nei locali di un Istituto: si contesta, in proposito, l'inserimento *ex abrupto* di questa previsione, non collegata al resto del provvedimento; ed in ogni caso, la non proporzionalità della sanzione. La Corte condivide le contestazioni mosse e le accoglie, affermando la contrarietà di alcune di queste disposizioni, tra le quali l'art. 38, a Costituzione, anche sul rilievo di una sostanziale carenza di collegamento, neppure indiretto, al resto dei provvedimenti apparsi nel disegno di legge depositato presso l'Assemblea Nazionale. Per il resto, anche per ragioni di sintesi, si rinvia alla decisione.

Décision n° 2020-810 DC du 21 décembre 2020

(Loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, sous le n° 2020-810 DC, le 27 novembre 2020, par M. Patrick KANNER, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. David ASSOULINE, Joël BIGOT, Mme Florence BLATRIX CONTAT, M. Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mme Marie-Pierre de la GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel

HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mmes Gisèle JOURDA, Annie LE HOUEROU, M. Jean- Yves LECONTE, Mmes Claudine LEPAGE, Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, MM. Claude RAYNAL, Christian REDONSARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Mickaël VALLET, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE, MM. Yannick VAUGRENARD, Fabien GAY, Pierre OUZOULIAS, Éric BOCQUET, Mmes Éliane ASSASSI, Marie-Claude VARAILLAS, M. Gérard LAHELLEC, Mme Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Pierre LAURENT, Pascal SAVOLDELLI, Mmes Laurence COHEN, Michelle GRÉAUME, Cécile CUKIERMAN, Céline BRULIN, Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Jérémy BACCHI, Guy BENARROCHE, Mme Esther BENBASSA, MM. Ronan DANTEC, Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Guillaume GONTARD, Joël LABBÉ, Mme Monique de MARCO, M. Paul Toussaint PARIGI, Mme Raymonde PONCET MONGE, M. Daniel SALMON, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN et M. Éric KERROUCHE, sénateurs.

Il a également été saisi le 30 novembre 2020, par Mme Valérie RABAULT, MM. Jean-Luc MÉLENCHON, André CHASSAIGNE, Joël AVIRAGNET, Mmes Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Jean-Louis BRICOUT, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Mme Chantal JOURDAN, M. Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mme Josette MANIN, M. Philippe NAILLET, Mme Christine PIRES BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mme Claudia ROUAUX, M. Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEURCHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mme Michèle VICTORY, M. Gérard LESEUL, Mmes Isabelle SANTIAGO, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Jean-Philippe NILOR, Mme Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, MM. Moetai BROTHERSON, Jean-Félix ACQUAVIVA, Michel CASTELLANI, Jean-Michel CLÉMENT, Paul-André COLOMBANI, Charles de COURSON, Mmes Jeanine DUBIÉ, Frédérique DUMAS, Martine WONNER, Jennifer De TEMMERMAN, MM. Jean LASSALLE, Olivier FALORNI, François-Michel LAMBERT, Paul MOLAC, Bertrand PANCHER, Mmes Sylvia PINEL, Delphine BAGARRY, Paula FORTEZA, Émilie CARIOU, MM. Aurélien TACHÉ, Sébastien NADOT, Hubert JULIENLAFERRIÈRE et Gabriel SERVILLE, députés.

Au vu des textes suivants:

- la Constitution;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel;
- le code de l'éducation;
- le code de la recherche;
- le code du travail;

- la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance;
- l’ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l’expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d’enseignement supérieur et de recherche;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 11 décembre 2020;

Et après avoir entendu le rapporteur;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT:

1. Les sénateurs et les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l’enseignement supérieur. Ils contestent certaines dispositions de ses articles 4 et 5 et son article 38. Les sénateurs contestent la procédure d’adoption de son article 5. Les députés critiquent également la place de ses articles 18 et 45 et certaines dispositions de ses articles 10 et 43.

– Sur certaines dispositions de l’article 4:

2. Le paragraphe II de l’article 4 de la loi déferée organise une nouvelle voie de recrutement des professeurs d’université.

3. Selon les sénateurs et les députés requérants, ces dispositions méconnaîtraient le principe fondamental reconnu par les lois de la République d’indépendance des enseignants-chercheurs. D’une part, la décision de titularisation échoirait au seul chef d’établissement, qui pourrait ne pas tenir compte de l’avis de la commission de titularisation composée d’enseignants-chercheurs; d’autre part, le législateur, qui a renvoyé à un décret la fixation des conditions de nomination des membres des commissions de recrutement et de titularisation, n’aurait pas prévu de garanties de nature à assurer l’indépendance de ces commissions. Le candidat recruté auquel des objectifs seraient fixés en vue de sa titularisation s’en trouverait placé sous la dépendance du chef d’établissement. Les députés dénoncent à ce titre une méconnaissance, par le législateur, de sa propre compétence.

4. Par ailleurs, en l’absence d’une évaluation des qualités du candidat conduite par une instance nationale, le législateur aurait privé de garanties légales le principe d’égal accès aux emplois publics. Enfin, les sénateurs et les députés requérants estiment que la garantie attachée à une telle évaluation nationale des mérites des candidats à un poste d’enseignant-chercheur relèverait d’un principe fondamental reconnu par les lois de la République qui serait en l’espèce méconnu.

5. En vertu de l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, tous les citoyens «sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents». Si le principe de l’égal accès des citoyens aux emplois publics, proclamé par cet article, impose que, dans les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents, il ne s’oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l’appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l’entrée dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public.

6. Aux termes de l’article 34 de la Constitution: «La loi détermine les principes fondamentaux (...) de l’enseignement». La garantie de l’indépendance des enseignants-chercheurs résulte d’un principe

fondamental reconnu par les lois de la République. Ce principe implique notamment que les professeurs des universités et les maîtres de conférences soient associés au choix de leurs pairs.

7. Le paragraphe II de l'article 4 insère dans le code de l'éducation un article L. 952-6-2. Cet article permet au ministre chargé de l'enseignement supérieur d'autoriser un établissement public de recherche ou d'enseignement supérieur à recruter en qualité d'agent contractuel de droit public une personne en vue de sa titularisation dans le corps des professeurs de l'enseignement supérieur, lorsqu'un tel recrutement répond à un besoin spécifique lié à la stratégie scientifique de ce dernier ou à son attractivité internationale, dans des domaines de recherche pour lesquels il justifie de cette nécessité. Cette voie de recrutement ne peut porter sur plus de 15 % des recrutements nationalement autorisés dans le corps des professeurs ou sur plus de 25 % de ceux-ci lorsque leur nombre est inférieur à cinq. Au sein de l'établissement lui-même, elle ne peut porter sur plus de la moitié des recrutements dans ce même corps.

En ce qui concerne la reconnaissance d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République:

8. Si la règle selon laquelle les mérites des candidats à un poste de professeur ou de maître de conférences doivent être évalués par une instance nationale constitue une garantie légale possible du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs, elle ne peut en elle-même être regardée comme figurant au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République mentionnés par le premier alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

En ce qui concerne les autres griefs:

9. En premier lieu, le recrutement prévu par les dispositions contestées est précédé d'un appel public à candidatures. Afin de garantir la qualité du recrutement, seules les personnes titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent sont autorisées à faire acte de candidature.

10. En deuxième lieu, l'évaluation des mérites des candidats recrutés est effectuée en trois temps. Dans un premier temps, l'ensemble des candidatures est examiné par une commission de recrutement constituée de personnes de rang égal à celui de l'emploi à pourvoir et composée, pour moitié au moins, d'enseignants-chercheurs et de personnels assimilés ou de chercheurs extérieurs à l'établissement dans lequel le recrutement est ouvert. Cette commission désigne le candidat appelé à être recruté. Le contrat qu'il signe stipule les engagements des parties relatifs aux objectifs qu'il lui revient d'atteindre et aux moyens qui lui sont apportés par son employeur à cette fin, ainsi que ses obligations en matière d'enseignement et de recherche. Cette deuxième phase, contractuelle, d'une durée de trois à six ans, doit permettre à l'intéressé d'acquérir la qualification requise pour l'exercice des fonctions de professeur dans lesquelles il peut être titularisé. Dans un dernier temps, à l'issue de ce contrat, une commission se réunit pour apprécier sa valeur scientifique et son aptitude à exercer les fonctions d'enseignant-chercheur et pour vérifier qu'il remplit les conditions pour être titularisé dans un corps de professeurs. L'évaluation réalisée se fonde sur un rapport par l'intéressé de son activité ainsi que sur les travaux qu'il a accomplis. Cette commission de titularisation est composée de la même manière que la commission de recrutement. Ces trois phases de la procédure de recrutement et de titularisation garantissent une évaluation objective des mérites des candidatures à un poste de professeur, à laquelle les pairs sont associés. À cet égard, le législateur pouvait, sans méconnaître sa compétence, renvoyer au décret les modalités d'application des garanties qu'il avait ainsi fixées.

11. En dernier lieu, à l'issue de cette procédure d'évaluation, l'intéressé est titularisé par décret du Président de la République, sur proposition du chef d'établissement. Toutefois, le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs s'oppose à ce que le chef d'établissement puisse refuser, pour des motifs étrangers à l'administration de l'université et, en particulier, des motifs liés à la qualification scientifique de l'intéressé, de proposer à la titularisation un candidat ayant reçu un avis favorable de la commission de titularisation. Le chef d'établissement ne saurait, non plus, quel qu'en soit le motif, proposer à la titularisation un candidat ayant fait l'objet d'un avis défavorable de cette commission.

12. Il résulte de tout ce qui précède que l'article L. 952-6-2 du code de l'éducation ne méconnaît pas le principe d'égal accès aux emplois publics ni, sous la réserve énoncée au paragraphe 11, le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs. Cet article, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est, sous la même réserve, conforme à la Constitution.

– Sur l'article 5:

En ce qui concerne la procédure d'adoption de l'article 5:

13. Les sénateurs requérants font valoir que l'article 5 aurait été adopté selon une procédure qui aurait privé les parlementaires d'un débat sincère et éclairé sur cet article dans la mesure où, en dépit de son «objet substantiel», il a été introduit par voie d'amendement lors de l'examen en première lecture du projet de loi par la seconde assemblée saisie, immédiatement avant que la commission mixte paritaire ne soit saisie et alors que celle-ci a conclu à un accord. Il en résulterait une méconnaissance des exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

14. Il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

15. Ni ces dispositions constitutionnelles ni aucune autre ne font obstacle à ce que des amendements puissent, comme en l'espèce, être déposés devant la seconde assemblée saisie, y compris peu de temps avant la réunion de la commission mixte paritaire, dès lors qu'ils respectent les règles de recevabilité mentionnées ci-dessus.

16. Par conséquent, l'article 5, dont les conditions d'adoption n'ont pas méconnu les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

En ce qui concerne certaines dispositions de l'article 5:

17. L'article 5 modifie les articles L. 952-6, L. 952-6-1 et L. 962-1 du code de l'éducation afin de supprimer l'exigence de qualification nationale pour le recrutement des professeurs des universités et des enseignants des écoles d'architecture. Il insère également dans ce même code un article L. 952-6-3 autorisant, à titre expérimental, les établissements publics d'enseignement supérieur à déroger à cette exigence pour le recrutement des maîtres de conférences.

18. Selon les sénateurs requérants, en remplaçant l'exigence de qualification nationale des enseignants-chercheurs par un recrutement organisé au sein de chaque établissement public d'enseignement supérieur, ces dispositions auraient pour effet de renforcer le risque de «localisme» dans le recrutement des professeurs et des maîtres de conférences et d'altérer profondément leur indépendance, gage de leur liberté scientifique, en les plaçant dans une relation de dépendance vis-à-vis de ceux qui les auront recrutés. Il en résulterait, d'une part, une méconnaissance du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs et du principe d'égal accès aux emplois publics. D'autre part, et pour les mêmes motifs, les sénateurs requérants, rejoints par les députés requérants, soutiennent que ces dispositions contreviendraient au même principe fondamental reconnu par les lois de la République que celui mentionné au paragraphe 4.

19. En application de l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation, la qualification des enseignants-chercheurs par le conseil national des universités est exigée des candidats pour l'accès aux corps des professeurs des universités et des maîtres de conférences, sous réserve des dispositions statutaires relatives à la première affectation des personnels recrutés par concours national d'agrégation d'enseignement supérieur et des dérogations prévues par les statuts particuliers des corps d'enseignants-chercheurs ou par les statuts des établissements.

20. Les dispositions contestées complètent le premier alinéa des articles L. 952-6 et L. 952-6-1 afin de dispenser de la qualification par le conseil national des universités les maîtres de conférences titulaires, candidats à un recrutement en tant que professeurs des universités. Le nouvel article L. 952-6-3 prévoit par ailleurs, par dérogation à ces articles et à titre expérimental, pour les postes publiés au plus tard le 30 septembre 2024, que les établissements publics d'enseignement supérieur peuvent être autorisés par décret à recruter en tant que maîtres de conférences des personnes qui ne disposent pas d'une qualification nationale, «afin d'élargir les viviers des candidats potentiels et de fluidifier l'accès aux corps».

21. En premier lieu, si l'article L. 952-6-1 du code de l'éducation dispense les recrutements dans le corps des professeurs des universités de l'exigence d'une qualification nationale préalable, il maintient une procédure de recrutement confiée aux comités de sélection. Or, ces comités sont composés d'enseignants-chercheurs et de personnels assimilés, pour moitié au moins extérieurs à l'université, d'un rang au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir. Les membres de ces comités, qui apprécient les mérites scientifiques des candidats, sont eux-mêmes choisis, sur proposition du chef d'établissement, en raison de leurs compétences, en majorité parmi les spécialistes de la discipline en cause, par le conseil académique ou, pour les établissements qui ne disposent pas d'un tel conseil, par le conseil d'administration, siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs et personnels assimilés. À l'issue de la procédure de sélection, le conseil académique ou le conseil d'administration transmet au ministre chargé de l'enseignement supérieur le nom du candidat dont il propose la nomination ou une liste de candidats classés par ordre de préférence. Si le chef d'établissement peut s'opposer à cette proposition, il ne peut, conformément à la réserve énoncée par le Conseil constitutionnel au considérant 16 de la décision du 6 août 2010 mentionnée ci-dessus, fonder son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'établissement et, en particulier, sur la qualification scientifique des candidats retenus à l'issue de la procédure de sélection.

22. En second lieu, la possibilité pour les établissements publics d'enseignement supérieur de déroger à l'exigence de qualification par l'instance nationale pour le recrutement de maîtres de conférences, dans certaines disciplines, est accordée par décret pour la durée de l'expérimentation à la demande de chaque établissement. Dans le cadre de cette procédure de recrutement, l'article L. 952-6-3 du code de l'éducation prévoit que les titres et travaux des personnes qui ne disposent pas d'une qualification nationale sont examinés par le comité de sélection ou l'instance équivalente prévue par les statuts de l'établissement, préalablement à l'examen de l'ensemble des candidatures, sur la base du rapport de deux spécialistes de la discipline de niveau au moins équivalent à celui de l'emploi à pourvoir. Le comité de sélection ou l'instance équivalente, dont la composition obéit aux mêmes règles que pour le recrutement des professeurs des universités, procède ensuite, selon la même procédure de sélection que pour ces derniers, à un examen conjoint des candidatures émanant des personnes qu'il a qualifiées et de celles qui disposent d'une qualification reconnue par le conseil national des universités.

23. Il résulte de ce qui précède que, en dépit de la suppression de l'exigence de qualification préalable par le conseil national des universités pour le recrutement en qualité de professeur ou de maître de conférences, les dispositions contestées garantissent que leurs pairs soient associés au recrutement des candidats à ces postes et que ces recrutements soient fondés sur l'appréciation des mérites des différents candidats. Les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs et du principe d'égal accès aux emplois publics doivent donc être écartés.

24. Les dispositions contestées des articles L. 952-6 et L. 952-6-1 du code de l'éducation ainsi que l'article L. 952-6-3 du même code, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 10:

25. L'article 10 modifie l'article L. 431-4 du code de la recherche prévoyant que les établissements publics de recherche à caractère industriel et commercial et certaines fondations reconnues d'utilité publique peuvent, dans des conditions déterminées par un accord d'entreprise, recourir à la conclusion d'un contrat pour la durée d'un chantier ou d'une opération. Il substitue un décret en Conseil d'État à cet accord d'entreprise pour définir les conditions dans lesquelles il peut être recouru à ces contrats.

26. Les députés requérants soutiennent que, en renvoyant au pouvoir réglementaire la détermination des modalités de recours à de tels contrats, l'article 10 aurait méconnu le principe de participation des travailleurs garanti par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Ils font également valoir que, en n'encadrant pas suffisamment les conditions de rupture de ces contrats, le législateur aurait méconnu sa compétence et placé les titulaires de tels contrats dans une situation de subordination contraire au principe d'indépendance des enseignants-chercheurs.

27. En premier lieu, l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi les principes fondamentaux du droit du travail. Aux termes du huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946: «Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises». Il est loisible au législateur, dans le cadre des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, de renvoyer au décret ou de confier à la négociation collective le soin de préciser, en matière de détermination collective des conditions de travail, les modalités d'application des règles qu'il a fixées.

28. L'article 10 détermine les personnes qui peuvent recourir à de tels contrats de chantier ou d'opération de recherche, l'objet de ces contrats, leur durée ainsi que les motifs et les modalités de leur rupture. Ainsi, le législateur a suffisamment déterminé les règles applicables aux contrats conclus pour contribuer à un projet ou une opération de recherche et a pu, sans méconnaître ni sa compétence ni le principe de participation des travailleurs, renvoyer à un décret en Conseil d'État plutôt qu'à un accord d'entreprise les modalités d'application de ces règles.

29. En second lieu, en se bornant à prévoir que des salariés peuvent être recrutés par certains établissements publics de recherche et fondations reconnues d'utilité publique pour la durée d'un projet ou d'une opération, les dispositions contestées de l'article 10 ne mettent pas en cause le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs.

30. Il résulte de ce qui précède que les mots «un salarié peut être recruté pour contribuer à un projet ou une opération de recherche par un contrat dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération» figurant au premier alinéa et les mots «Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article» figurant au sixième alinéa de l'article L. 431-4 du code de la recherche, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur l'article 38:

31. L'article 38 insère dans le code de l'éducation des dispositions instituant un délit réprimant l'intrusion dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement supérieur.

32. Les requérants dénoncent l'irrégularité de sa procédure d'adoption, dans la mesure où il aurait été introduit en première lecture sans présenter de lien avec le projet de loi initial. Sur le fond, ils lui reprochent de méconnaître le droit d'expression collective des idées et des opinions ainsi que le principe de légalité des délits et des peines. Les députés requérants ajoutent qu'il contreviendrait également aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

33. Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution: «Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis». Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

34. La loi déferée a pour origine le projet de loi déposé le 22 juillet 2020 sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie. Ce projet de loi comportait vingt-cinq articles répartis en cinq titres. Son titre Ier comportait des dispositions programmatiques définissant les orientations stratégiques de la recherche et établissant une programmation budgétaire pour la décennie couverte par la loi. Son titre II contenait des mesures visant à renforcer l'attractivité des carrières pour les chercheurs et les enseignants-chercheurs. Son titre III modifiait des dispositions relatives à l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, aux unités de recherche et à l'Agence nationale de la recherche. Son titre IV visait à valoriser les travaux de recherche, en modifiant les conditions de participation des agents publics dans les entreprises et les règles du cumul d'activités à temps partiel et en permettant l'attribution de primes, la création de dispositifs d'intéressement ainsi que l'octroi de licences collectives pour l'utilisation en ligne de certaines oeuvres protégées.

Son titre V était consacré à des mesures tendant à clarifier et à faciliter le fonctionnement du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche.

35. L'article 38 de la loi déferée instaure un délit réprimant le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement supérieur sans y être habilité en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ou y avoir été autorisé par les autorités compétentes, dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement.

36. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 17 du projet de loi initial qui, afin de simplifier l'organisation et le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur, modifiaient les modalités de désignation et les attributions des présidents d'université, en leur imposant de présenter chaque année un rapport relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes et en simplifiant les conditions de délégation de leur signature, aménageaient les prérogatives de la commission de la recherche du conseil académique des universités, assouplissaient les règles d'organisation des élections partielles dans les conseils universitaires et simplifiaient le régime des fondations partenariales, les conditions de représentation de l'État dans les fondations de coopération scientifique ainsi que la procédure d'approbation des conventions de valorisation conclues par certains établissements publics.

Elles ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

37. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres griefs et sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de l'article 38 aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adopté selon une procédure contraire à la Constitution, il lui est donc contraire.

– Sur certaines dispositions de l'article 43 et de l'ordonnance du 12 décembre 2018:

38. Le paragraphe I de l'article 43 ratifie l'ordonnance du 12 décembre 2018 mentionnée ci-dessus, qui permet l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

39. Les députés requérants soutiennent tout d'abord que cette ratification serait contraire à la Constitution dès lors que le projet de loi à l'origine de la loi déferée n'a pas été déposé devant le Parlement dans le délai imparti par la loi d'habilitation pour le dépôt du projet de loi de ratification. Le législateur aurait également méconnu l'article 37-1 de la Constitution en ratifiant cette ordonnance alors même qu'aucune évaluation «nationale de l'ensemble des expérimentations» qu'elle a autorisées n'a été réalisée. Par ailleurs, l'article 1er de cette ordonnance contreviendrait à l'exigence constitutionnelle de précision de l'objet d'une expérimentation dès lors qu'il s'applique de manière indistincte à tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Les députés requérants reprochent également à l'article 10 de l'ordonnance, relatif à la composition du conseil d'administration d'un établissement public expérimental, de méconnaître le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs dès lors que ce conseil ne doit pas être obligatoirement composé en majorité de représentants élus des usagers et des personnels de l'établissement et qu'il ne comporte pas une part minimale d'enseignants-chercheurs. Enfin, l'article 20 de l'ordonnance serait entaché d'incompétence négative en ce qu'il renverrait au pouvoir réglementaire la charge de déterminer les règles de création d'une catégorie d'établissements publics, en l'espèce celles concernant la création d'un «grand établissement».

En ce qui concerne le paragraphe I de l'article 43:

40. En premier lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution, les ordonnances deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

41. L'ordonnance dont la ratification est contestée, et qui a été prise sur le fondement de l'article 52 de la loi du 10 août 2018 mentionnée ci-dessus, a été publiée au Journal officiel le 13 décembre 2018. Un projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2019, soit avant l'expiration du délai de trois mois fixé par cet article 52. Dès lors, le grief tiré de ce qu'un projet de loi de ratification n'aurait pas été déposé dans le délai prévu par loi d'habilitation manque en fait.

42. En second lieu, aucune exigence constitutionnelle n'impose au législateur, lorsqu'il ratifie une ordonnance autorisant une expérimentation, de disposer d'une évaluation de celle-ci.

43. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de ce que le paragraphe I de l'article 43 méconnaît les articles 37-1 et 38 de la Constitution doivent être écartés. Ce paragraphe, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution. Cette déclaration de conformité ne s'oppose pas à ce que le Conseil constitutionnel connaisse des dispositions de l'ordonnance ratifiée pour examiner leur conformité à la Constitution.

En ce qui concerne certaines dispositions de l'ordonnance du 12 décembre 2018:

44. En premier lieu, si, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi, il doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle.

45. Selon les termes de l'article 1er de l'ordonnance du 12 décembre 2018, à titre expérimental, un «établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel peut regrouper ou fusionner des établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics et privés, concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur ou de la recherche. Cet établissement expérimente de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement dans les conditions prévues au présent chapitre, afin de réaliser un projet partagé d'enseignement supérieur et de recherche défini par les établissements qu'il regroupe, dans le respect des objectifs et missions de l'enseignement supérieur mentionnés aux chapitres Ier et III du titre II du livre Ier du code de l'éducation». La notion d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel et le régime de ces établissements sont définis aux articles L. 711-1 et suivants du code de l'éducation. Le législateur a ainsi défini de manière suffisamment précise l'objet de l'expérimentation qu'il a instituée. Le premier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 12 décembre 2018, qui ne méconnaît donc ni l'article 37-1 de la Constitution ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

46. En deuxième lieu, la première phrase du second alinéa de l'article 10 de l'ordonnance du 12 décembre 2018, qui prévoit que le conseil d'administration de l'établissement public expérimental, dont les compétences sont définies par les statuts de l'établissement, comprend au moins 40 % de représentants élus des personnels et des usagers, ne méconnaît pas, par elle-même, le principe

d'indépendance des enseignants-chercheurs. Cette phrase, qui n'est contraire à aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

47. En dernier lieu, l'article 34 de la Constitution dispose: «La loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics». En prévoyant au paragraphe III de l'article 20 de l'ordonnance du 12 décembre 2018 que les dispositions conférant à un établissement expérimental créé en application de cette même ordonnance le statut de «grand établissement» sont approuvées par décret, le législateur a simplement prévu qu'un décret était nécessaire pour reconnaître à un tel établissement ce statut, conformément aux règles relatives à la création d'un tel établissement déterminées par d'autres dispositions législatives. La première phrase de ce paragraphe III, qui ne méconnaît donc ni l'article 34 de la Constitution ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur les dispositions dont la place dans la loi déferée est contestée:

48. Les députés requérants soutiennent que les articles 18 et 45 n'ont pas leur place dans la loi déferée, au motif qu'ils ont été introduits en première lecture selon une procédure contraire au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

49. En premier lieu, l'article 18 modifie l'article L. 612-7 du code de l'éducation afin de prévoir l'obligation pour le candidat au diplôme de doctorat, à l'issue de la soutenance de sa thèse, de prêter serment en s'engageant à respecter les principes et les exigences de l'intégrité scientifique. Introduites en première lecture, ces dispositions ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, au moins indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale qui, d'une part, créait à son article 4 un contrat doctoral permettant à un employeur de confier des activités de recherche à un salarié inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur en vue d'obtenir le diplôme de doctorat prévu à l'article L. 612-7 du code de l'éducation et, d'autre part, instaurait à son article 5 des contrats «post-doctoraux» permettant le recrutement, par certains établissements publics et certaines fondations, de chercheurs titulaires de ce même diplôme.

50. En second lieu, l'article 45 procède à une réforme de la formation vétérinaire, en permettant notamment à des établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif d'assurer une formation préparant au diplôme d'État de docteur vétérinaire. Introduites en première lecture, ces dispositions ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, au moins indirect, avec le texte initial, qui comportait, au paragraphe II de son article 22, une habilitation à modifier par ordonnances certaines dispositions relatives à l'enseignement supérieur privé et prévoyait, à son article 23, la dissolution de l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France.

51. Les griefs tirés de la méconnaissance du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution doivent donc être écartés.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée:

52. L'article 42 est relatif à l'importation et à l'exportation, à des fins de recherche, de restes du corps humain. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 24 du projet de loi initial, qui créait, auprès de chaque centre hospitalier et universitaire, un comité territorial chargé de coordonner la mise en oeuvre de la recherche en santé par les acteurs compétents en ce domaine.

53. Ces dispositions ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

54. Sans que le Conseil constitutionnel préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur les autres dispositions:

55. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE:

Article 1er. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur:

– l'article 38;

– l'article 42.

Article 2. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 11, l'article L. 952-6-2 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de la loi déferée, est conforme à la Constitution.

Article 3. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes:

– les mots «et sauf lorsque le candidat est maître de conférences titulaire» figurant au premier alinéa de l'article L. 952-6 du code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la loi déferée;

– les mots «et celles des personnes dispensées de qualification au titre du même article L. 952-6» figurant au premier alinéa de l'article L. 952-6-1 du même code, dans sa rédaction résultant du même article 5;

– l'article L. 952-6-3 du même code, dans sa rédaction résultant du même article 5;

– les mots «un salarié peut être recruté pour contribuer à un projet ou une opération de recherche par un contrat dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération» figurant au premier alinéa de l'article L. 431-4 du code de la recherche, dans sa rédaction résultant de l'article 10 de la loi déferée;

– les mots «Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article» figurant au sixième alinéa de l'article L. 431-4 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 10 de la loi déferée;

– le paragraphe I de l'article 43 de la même loi;

– le premier alinéa de l'article 1er, la première phrase du second alinéa de l'article 10 et la première phrase du paragraphe III de l'article 20 de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Article 4. – Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 décembre 2020, où siégeaient: M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 21 décembre 2020.