



HAL
open science

Et si l'exigence de qualification nationale pour accéder aux corps des enseignants-chercheurs était un principe fondamental reconnu par les lois de la République ?

Véronique Champeil-Desplats

► To cite this version:

Véronique Champeil-Desplats. Et si l'exigence de qualification nationale pour accéder aux corps des enseignants-chercheurs était un principe fondamental reconnu par les lois de la République ?. La Revue des droits de l'Homme, 2019, 10.4000/revdh.10618 . hal-03561539

HAL Id: hal-03561539

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03561539>

Submitted on 8 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Et si l'exigence de qualification nationale pour accéder aux corps des enseignants-chercheurs était un principe fondamental reconnu par les lois de la République ?

Véronique Champeil-Desplats

- 1 « Le système universitaire français dispose d'une instance originale, et sans équivalent dans les systèmes académiques occidentaux, le conseil national des Universités. Créé par le décret du 20 janvier 1987 [Décret n° 87-31 relatif au Conseil national des universités (CNU)], il est l'héritier d'une succession de conseils aux prérogatives similaires résultant des réformes entreprises par les Républicains après leur arrivée au pouvoir en 1879. Dans la logique d'un corps universitaire national, il est l'institution clé qui régit la profession académique, pour toutes les questions relatives à la carrière, du recrutement au départ à la retraite, en passant par les mutations et les promotions »¹. Voilà, comment au moment du projet de suppression du Conseil national des universités qui menaçait déjà lors de l'adoption de la loi « Liberté et responsabilité des universités » adoptée le 7 août 2007, Emmanuelle Picard introduisait son analyse historique des raisons qui avaient alors conduit les universitaires à défendre cette institution. Elle poursuivait « Les mouvements universitaires de contestation de la loi LRU et des nouveaux statuts des enseignants chercheurs en 2009 ont combattu pour le maintien et la confirmation de cette instance de régulation centralisée. Cette place centrale dans les revendications concernant les statuts met en évidence le rôle essentiel que joue cette instance dans le monde académique français »².
- 2 2020 : bis repetita. Treize années plus tard, l'atteinte est semblable ; la mobilisation est la même. De très nombreux universitaires tiennent donc au CNU, même si, personne ne prétendra qu'il est, dans son fonctionnement quotidien, sans faille et sans reproche. Il ne l'est ni plus, ni moins, que ne le sont d'autres institutions de certification, d'aptitude

ou de gestion des carrières. C'est d'ailleurs peut-être moins au CNU lui-même que tiennent les universitaires qu'à sa mission fondamentale, celle qu'exprime son adjectif central : « national ».

- 3 C'est sur ce filtre national qu'entendent revenir les articles 3. II et 3 bis 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 qui sera votée, sauf coup de théâtre, ce vendredi 20 novembre 2020, par le parlement. Pour rappel, l'article 3. II de la loi crée une procédure nouvelle de recrutement d'agent contractuel de droit public de personnes titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent en vue de leur titularisation dans le corps de professeur des universités. Cette procédure permet donc d'intégrer un corps de la fonction publique d'État, en dispensant de la procédure de qualification devant le CNU jusqu'alors requise ou de la procédure de concours national de l'agrégation de l'enseignement supérieur spécifiquement prévue pour les disciplines juridiques, économiques et de la science politique. L'article 3 bis de la loi prévoit, quant à lui, d'une part, la fin de l'exigence de qualification du CNU pour intégrer le corps des professeurs d'université, ainsi que, d'autre part, à titre expérimental jusqu'au 30 septembre 2024, la possibilité de déroger à l'exigence de cette qualification à la demande des établissements publics d'enseignement supérieur, après approbation de leur conseil d'administration, pour l'accès au corps des maîtres de conférences. Cette expérimentation vaut dans toutes les disciplines à l'exception des disciplines de santé et de celles permettant l'accès au corps des professeurs des universités par la voie des concours nationaux de l'agrégation. Une procédure de recrutement conduite au niveau uniquement local – celui de l'établissement – permettra donc d'accéder à un corps de la fonction publique nationale.
- 4 Pourquoi ces dispositions suscitent-elles une telle inquiétude, fussent-elles pour certaines d'entre elles, pour le moment, adoptées à titre expérimental ? La réponse est à l'unisson : l'exacerbation du localisme et des pratiques mandarinales. Car, si là encore, il serait naïf d'affirmer que tout cela n'existe pas ou plus, beaucoup s'accordent sur le fait que le filtre national opéré par le CNU les atténue. Ce filtre permet encore, autant qu'il le peut, de préserver le principe méritocratique de l'accès à la fonction publique qu'exprime si bien la fin de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen depuis 1789 : « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux » (ceux de la loi) « 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 ». Ce qui est donc à craindre, c'est que ce ne soient plus les vertus et les talents qui auront encore une chance de l'emporter mais plutôt la capacité à rendre des services au bon moment, à produire ce qui est attendu par l'autorité de recrutement, bref à faire preuve de serviabilité.
- 5 Lorsque la procédure de qualification, ou de certification comme elle a aussi pu être nommée, est apparue au début de la III^{ème} République, la préoccupation n'était pas tant de lutter contre les effets du localisme que contre le contrôle politique et ministériel des universités et des universitaires. C'est l'histoire républicaine de l'institutionnalisation de cette qualification que retrace magistralement Emmanuelle Picard dans son article précité « Les enseignants-chercheurs : une évaluation centralisée (1873-1992). Du comité consultatif de l'enseignement supérieur (CNU) (1873-1992) » (I). De cette histoire, tout porte à considérer, sur le terrain juridique, qu'est né un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFLR), c'est-

à-dire un principe de valeur constitutionnelle que mettent en cause les dispenses de qualification nationale que prévoient ou proposent d'expérimenter les articles 3 II. et 3 bis 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 (II)

I/- La qualification nationale : une histoire, une tradition, républicaine

- 6 La création de l'actuel CNU par le décret n° 87-31 du 20 janvier 1987 opère un réaménagement de l'institution qui l'a précédé, à savoir le Comité consultatif des universités. Ce dernier avait lui-même été créé par l'ordonnance n°45-2631 du 2 novembre 1945 afin de rompre, à la Libération, avec la reprise en main du contrôle du recrutement et des carrières des enseignants de l'enseignement supérieur par le gouvernement de Vichy. Il s'agissait par conséquent « de renouer avec les pratiques antérieures » de la III^{ème} République, tout en rationalisant et centralisant le « dispositif complexe » auquel celle-ci avait abouti, et dont le « principal défaut » avait été de déléguer « la gestion des carrières à des instances qui variaient en fonction des statuts des enseignants »³.
- 7 Car le plus important est de relever que la III^{ème} République se caractérise, tout au long de la période, par une politique d'institutionnalisation de l'indépendance des enseignants du supérieur, en détachant tout particulièrement leurs procédures de recrutement et d'avancée dans la carrière de la tutelle ministérielle. Comme le rappelle Emmanuelle Picard, l'histoire des procédures nationales de certification, d'aptitude ou de qualification commence en effet « dans le dernier tiers du XIX^e siècle, lors de la grande réforme de l'enseignement supérieur portée par les Républicains arrivés au pouvoir en 1879 ». À dire vrai, cette histoire avait même commencé quelques années auparavant avec la création du Comité consultatif de l'enseignement public (Décret du 25 mars 1873) afin de répondre « à la critique qui accusait le ministre de gérer libéralement » - comprendre discrétionnairement - et « sans aucun contrôle, les carrières enseignantes »⁴.
- 8 Cette première étape fondamentale est suivie du décret relatif à l'organisation des facultés et des écoles d'enseignement supérieur du 28 décembre 1885 dont l'article 38 prévoit que « les titres des candidats aux fonctions de chargé de cours et de maître de conférences sont soumis à l'examen du Comité consultatif de l'enseignement public »⁵. Vient ensuite le décret du 20 avril 1888 relatif aux missions temporaires des membres de la Section permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique qui renforce la dissociation du statut des enseignants des établissements de l'enseignement supérieur de celui des enseignants du secondaire. Résultat : « Pour avoir le droit de se porter candidat à une maîtrise de conférences, il faut désormais obtenir l'accord préalable du Comité consultatif »⁶. Pour cela, il faut remplir un dossier, envoyer une thèse de doctorat, des travaux, qui font l'objet d'un rapport et d'une délibération collective...
- 9 C'est cette histoire, cette tradition, républicaine d'exigence d'une qualification nationale par une institution indépendante pour accéder aux corps d'enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur que consacre explicitement l'ordonnance de valeur législative n°45-2631 du 2 novembre 1945 en créant le Comité consultatif des Universités dont notre actuel CNU est le prolongement. L'ordonnance définit les procédures de qualification nationale permettant d'intégrer les corps d'enseignants-

chercheurs de l'enseignement supérieur. Ce dispositif, tout entier tourné vers des exigences d'excellence, de qualité et d'indépendance a sans conteste doté le « système universitaire français (...) d'une instance originale, et sans équivalent dans les systèmes académiques occidentaux »⁷. Il a inspiré la refonte des procédures de recrutement universitaire en Italie ou en Espagne notamment, afin de les dégager de l'emprise de considérations locales, politiques ou partisans.

II/- L'exigence de qualification nationale : un principe fondamental reconnu par les lois de la République (?)

- ¹⁰ À la fin de la première phrase du préambule de la constitution du 27 octobre 1946 auquel renvoie celui de notre actuelle constitution du 4 octobre 1958, apparaît une expression que les juristes les plus avertis ont souvent jugée mystérieuse⁸ : les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ». Après en avoir fait des usages tous azimuts qui ont marqué le point de départ d'une des évolutions les plus notables du droit constitutionnel français contemporain⁹, le Conseil constitutionnel a progressivement précisé et circonscrit les contours de ces « PFRLR ». Depuis une décision du 20 juillet 1988¹⁰, le Conseil exige, pour qu'un principe puisse être affirmé comme tel, qu'il ait été énoncé dans un texte législatif adopté sous un régime républicain avant l'entrée en vigueur de la constitution du 27 octobre 1946, et que son affirmation soit absolue et continue jusqu'à cette date. Le Conseil précise également que « la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République »¹¹, comprendre qu'il soit exprimé dans un texte de valeur législative, on l'a signalé, antérieur à la promulgation de la constitution de la IV^{ème} République. C'est notamment ainsi que le Conseil constitutionnel a reconnu un PFRLR « d'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées » dans la mesure où ces exigences « ont été constamment reconnues par les lois de la République depuis le début du vingtième siècle » jusqu'à l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante¹².
- ¹¹ Au regard de l'ensemble de ces critères, il n'est pas infondé de soutenir que **l'exigence d'une procédure de qualification nationale opérée par une institution indépendante pour accéder aux corps d'enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur, sous réserve du concours national de l'agrégation pour l'accès au corps des professeurs prévu pour les disciplines juridiques, économiques et de sciences politiques**, soit au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.
- ¹² Ce principe, on l'a rappelé, est lié à l'histoire de la III^{ème} République, comme d'ailleurs de la IV^{ème} République, mais cela est - jusqu'aujourd'hui - indifférent, selon le Conseil constitutionnel, pour l'affirmation d'un PFRLR. On peut donc considérer qu'il exprime une tradition républicaine. Cette tradition est constituée par les décrets et circulaires qui lui ont donné corps de façon continue et assurément « non accidentellement répétitive »¹³ tout au long de la III^{ème} République et dont certains relèveraient sans doute, sous la V^{ème} République, du domaine de loi. Par ailleurs, cette tradition

républicaine, à l'instar du PFRLR relatif à la spécificité du droit pénal des mineurs (pour l'exprimer brièvement), a été consacrée par une ordonnance de valeur législative, celle susvisée du 2 novembre 1945, qui est donc intervenue après la restauration de la République par l'ordonnance du 9 août 1944 mais avant la promulgation de la constitution de la IV^{ème} République. L'affirmation du principe est donc ininterrompue depuis 1879, à l'exception de la période du régime de Vichy qui, précisément, s'écarte de la tradition républicaine. De toutes les façons, celui-ci n'était pas revenu sur le principe de qualification nationale mais sur son indépendance vis-à-vis du gouvernement.

- 13 Pour toutes ces raisons, il y a tout lieu de penser que l'exigence d'une procédure de qualification nationale opérée par une institution indépendante pour accéder aux corps d'enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur, sous réserve du concours national de l'agrégation pour l'accès au corps des professeurs prévu pour les disciplines juridiques, économiques et de sciences politiques, constitue un PFRLR et donc un principe de valeur constitutionnelle.
- 14 À tout le moins, pourrait-on aussi aisément admettre qu'il découle du PFRLR promu par le doyen Georges Vedel¹⁴ alors qu'il était membre du Conseil constitutionnel, dans la décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, à savoir celui de l'indépendance des enseignants-chercheurs. Ce principe a été réaffirmé plusieurs fois par la suite¹⁵. Car, pour boucler la boucle, ce n'est pas pour autre chose que la nécessité de préserver l'enseignement et la recherche des pressions politiques (et demain peut-être des pressions d'intérêts financiers et économiques), des risques de localisme et de retour vers des pratiques mandarinales décomplexées que les procédures de qualification nationale ou de concours nationaux pour l'accès aux corps d'enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur ont été créées. Elles sont donc une condition de garantie de l'indépendance des enseignants-chercheurs et de l'exercice des libertés académiques.
- 15 Si ces arguments pouvaient convaincre, force serait de considérer que les articles 3 II et 3 bis de 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 portent atteinte aux PFRLR ici rappelés : bref, ils sont inconstitutionnels.

*

NOTES

1. E. Picard, « Les enseignants-chercheurs : une évaluation centralisée (1873-1992). Du comité consultatif de l'enseignement supérieur (CNU) (1873-1992) », *Spirale. Revue de recherches en éducation*, n°49, 2012. *L'évaluation des enseignants histoire, modalités et actualités*. p. 69.

2. *Ibid.*
3. *Ibid.*, p. 75.
4. *Ibid.*, p. 71.
5. *Ibid.*, p. 74.
6. *Ibid.*, p. 76.
7. *Ibid.*, p. 69.
8. J. Rivero, note sous la Décision du 16 juillet 1971, *AJDA*, 1971, p. 538 ; « Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, une nouvelle catégorie constitutionnelle », 1972, chr. 265.
9. Décision du 16 juillet 1971, *précit.*
10. Décision n° 88-244 DC, 20 juillet 1988 ; Voir V. Champeil-Desplats, *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, Paris, Economica, 2001 ; « Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », in P. Blacher (dir.), *La constitution de la V^{ème} République. 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2018, pp. 67-81.
11. Exigence rappelée notamment dans les décisions n° 2008-563 DC, 21 février 2008, n° 2010-605 DC, 12 mai 2010 ou n° 2013-669 DC, 17 mai 2013.
12. Décisions n° 2011-147 QPC, 8 juillet 2011 ; n° 2011-635 DC, 4 août 2011 ; n° 2016-601 QPC, 9 décembre 2016.
13. G. Carcassonne, *La constitution*, Paris, Éditions du Seuil, 2013, 11^{ème} édition, p. 432.
14. G. Vedel, « Mandat parlementaire et enseignement supérieur », *Le Monde*, 2 décembre 1970.
15. Voir notamment, décisions n° 93-322 DC, 28 juillet 1993 ; n° 2015-465 QPC, 24 avril 2015.