

# Les aventures du cavalier 27 bis

« Le terme « cavalier » désigne, dans le jargon légistique, les dispositions contenues dans un projet ou une proposition de loi qui, en vertu des règles constitutionnelles ou organiques régissant la procédure législative, n'ont pas leur place dans le texte dans lequel le législateur a prétendu les faire figurer. » ([Raphaël Déchaux](#))

## 1. Assemblée nationale

Le [texte n° 1548](#), « Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt », est déposé par le ministre de l'agriculture et de l'agroalimentaire à l'Assemblée Nationale le 13 novembre 2013. Il n'y a pas encore d'article 27 bis. On y trouve seulement un article 27, qui prévoit en particulier la création d'un « Institut agronomique et vétérinaire de France » regroupant, sur le modèle des COMMunautés d'Universités et d'Établissements (COMUE) prévues par la loi du 22 juillet 2013, tous les établissements d'enseignement supérieur agricole public.

Le texte est renvoyé devant la Commission des affaires économiques.

Un [amendement](#) est déposé en commission le 6 décembre par des députés du groupe EELV, visant à améliorer la représentation des personnels au sein du CA de l'Institut agronomique et vétérinaire de France (il envisage de porter à 50 % la proportion des personnels, contre 20 % dans le texte initial, et de les faire élire au scrutin direct). Lors du [débat en Commission](#) du 12 décembre, cet amendement donne lieu à l'échange suivant :

« **Mme Michèle Bonneton.** Le conseil d'administration de l'Institut agronomique et vétérinaire de France doit être un lieu de débat réellement démocratique. C'est pourquoi il doit être composé au moins pour moitié de représentants élus au suffrage direct.

**M. le rapporteur.** Vous souhaitez appliquer à l'Institut le mode de fonctionnement propre aux conseils d'administration des écoles. Or l'IAVF n'est pas une école ; c'est un établissement chargé de développer des synergies entre établissements d'enseignement. Il est donc important que les directeurs des écoles concernées aient une place au conseil d'administration et que la quasi-totalité d'entre elles puissent être représentées.

En outre, je ne comprends pas comment les représentants des enseignants et chercheurs pourraient être élus au suffrage universel direct.

Avis défavorable.

**M. le ministre.** Même avis.

L'amendement CE696 est retiré. »

Un autre [amendement](#), proposé et adopté en Commission des affaires culturelles (par son rapporteur, Jean-Pierre Le Roch), insiste sur l'intégration de l'enseignement supérieur agricole dans le cadre général de l'enseignement supérieur.

Le texte, amendé par la Commission et déposé le 13 décembre, porte désormais le n°1639. Il ne comporte toujours pas l'article 27 bis.

Parmi les amendements proposés pour l'article 27, [l'un d'eux](#), déposé par le groupe EELV le 20 décembre, reprend l'amendement déjà déposé en commission. Il est très probable que c'est la réponse à cet amendement (rejeté) qui a donné au gouvernement l'idée ou l'opportunité du cavalier 27 bis.

En effet, le gouvernement dépose le 3 janvier un [amendement](#) (1431) visant à ajouter un article 27 *bis* formulé comme suit :

« Le code de l'éducation est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 718-7, les mots : « et IV du livre VI de la présente partie, le chapitre IX du présent titre, le chapitre Ier du titre II du présent livre et le chapitre Ier du titre V du livre IX de la quatrième partie » sont remplacés par les mots : « , IV, VIII *bis* et IX du titre I<sup>er</sup> et le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du présent livre et le titre V du livre IX de la quatrième partie »;

2° Les deuxième et dernière phrases de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 718-11 sont supprimées;

3° Le premier alinéa de l'article L. 718-12 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les représentants des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs, les représentants des autres personnels et les représentants des usagers sont élus au suffrage direct ou indirect dans des conditions fixées par les statuts de la communauté. ».

Il est assorti d'un exposé des motifs :

« Le 1° du présent amendement a pour objet de rectifier les dispositions du code de l'éducation relatives aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui sont applicables aux communautés d'universités et établissements. Elles concernent les livres VII, dont le chapitre VIII bis relatif à la coopération et aux regroupements des établissements, et IX du code de l'éducation.

Le 2° du présent amendement a pour objet de faciliter la constitution des communautés d'universités et établissements rapprochant universités et écoles appartenant à différents ministères. L'obligation d'avoir 75 % des établissements membres des communautés représentés sur les listes de candidats représentants les usagers et les personnels conduit soit à des conseils pléthoriques lorsque le nombre des établissements est élevé, soit à limiter les communautés aux seules universités et va donc à l'encontre des objectifs de rapprochement recherchés par la loi. L'adoption de cet amendement lèverait donc les obstacles à une adoption aisée des statuts des communautés dans les délais fixés par la loi.

Le 3° du présent amendement a pour objet de permettre des élections au suffrage indirect des représentants des personnels et des usagers pour le conseil académique des communautés d'universités et établissements comme c'est le cas pour le conseil d'administration. »

Le texte arrive en séance publique le 7 janvier (les débats se poursuivent jusqu'au 14 janvier). L'article 27 est examiné [le 10 janvier](#) (il est à noter que les débats ont lieu autour d'une heure du matin, le 11 janvier...).

Le premier débat porte sur l'amendement du groupe EELV. Voici les échanges qui conduisent à son rejet :

« **Mme la présidente.** La parole est à Mme Brigitte Allain, pour soutenir l'amendement n° 309.

**Mme Brigitte Allain.** Le conseil d'administration de l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France doit être une instance réellement démocratique, qui serve de lieu de débat sur les grands enjeux de la recherche agronomique et vétérinaire. La seule manière de garantir cette démocratie est que ce conseil soit composé au moins pour moitié de représentants élus au suffrage direct.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Cet amendement vise à transposer à l'IAVF le mode de fonctionnement des conseils d'administration des écoles. Or l'IAVF n'est pas une école, mais un établissement créé dans le but de mettre en place des synergies entre écoles. Dans ce cadre, il est important que les directeurs des

écoles concernées aient une place importante au sein du conseil d'administration, et que la quasi-totalité d'entre elles puisse être représentée. Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir retirer cet amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** Même avis.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Brigitte Allain.

**Mme Brigitte Allain.** Je ne suis pas convaincue, donc je le maintiens.

(L'amendement n° 309 n'est pas adopté.) »

C'est ensuite l'amendement du gouvernement, le fameux « cavalier » qui est examiné. Voici le débat, on ne peut plus sommaire :

« **Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 1431.

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** Le présent projet de loi sur l'agriculture est le premier qui traite à nouveau d'enseignement et de recherche. Or, dans le cadre du projet de loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, les parlementaires avaient adopté un amendement imposant aux communautés d'universités et d'établissements, nouvellement créées, d'avoir 75 % des établissements membres des communautés représentés sur les listes de candidats représentant les usagers et les personnels.

En conséquence, cette obligation conduisait à des conseils d'administration pléthoriques, lorsque le nombre des établissements est élevé. L'amendement n° 1431 vise à supprimer cette obligation de 75 % et à laisser libre les communautés d'universités et d'établissements de faire les choix d'organisation qui sont les plus pertinents pour eux.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Favorable.

(L'amendement no 1431 est adopté.) »

Le ministre, on le voit, se contente de reprendre les termes de l'exposé des motifs de l'amendement, et le rapporteur indique un avis favorable non motivé (la Commission a donné cet avis dans sa [séance du 7 janvier](#)).

Le projet de loi est approuvé en première lecture par l'Assemblée le 14 janvier et transmis au Sénat le 15 janvier. Le texte de l'article 27 *bis* n'est pas modifié mais formaté de manière un peu différente, en cinq alinéas (il est utile de le savoir pour comprendre la numérotation des alinéas dans les amendements du Sénat) :

#### **Article 27 bis (nouveau)**

Le code de l'éducation est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 718-7, les références : « et IV du livre VI de la présente partie, le chapitre IX du présent titre, le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du présent livre et le chapitre I<sup>er</sup> » sont remplacées par les références : « , IV, VIII *bis* et IX du titre I<sup>er</sup> et le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du présent livre et le » ;

2° Les deuxième et dernière phrases de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 718-11 sont supprimées ;

3° Le premier alinéa de l'article L. 718-12 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les représentants des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs, les représentants des autres personnels et les représentants des usagers sont élus au suffrage direct ou indirect dans des conditions

fixées par les statuts de la communauté. »

## 2. Sénat

Avant le passage en Commission des affaires économiques, chargée d'examiner le projet de loi, la Commission des affaires culturelles, de l'éducation et de la communication, consultée pour avis, propose d'introduire deux amendements à l'article 27 *bis*, par la voix de sa rapporteure, la sénatrice Brigitte Gonthier-Maurin (PCF).

Lors de la séance de la Commission des affaires culturelles du 5 février, les amendements donnaient lieu au débat suivant :

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure.** - Le troisième alinéa de l'article 27 *bis* revient sur une disposition de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche issue d'un amendement du Sénat et qui figure à l'article L. 718-11 du code de l'éducation. En le supprimant, l'amendement n° 13 maintient donc l'exigence qu'au moins 75 % des établissements membres soient représentés au conseil d'administration des communautés d'universités et d'établissements.

**Mme Dominique Gillot.** - Cette condition a effectivement été introduite par le Sénat dans la loi Fioraso, mais elle s'est avérée d'application difficile dans les communautés universitaires et d'établissements qui comptent plus de dix membres, conduisant à constituer des conseils d'administration pléthoriques. Son retrait paraît donc bienvenu, pour des raisons pratiques.

**Mme Corinne Bouchoux.** - Nous avons là un petit différend amical... Faut-il privilégier l'efficacité, avec une gouvernance inspirée de celle des entreprises, ou bien l'expression démocratique de toutes les opinions sur les campus, vecteur pour que tout le monde se mette à l'épreuve des responsabilités ? Nous penchons pour la seconde partie de l'alternative, avec la rapporteure.

**M. Jacques-Bernard Magner.** - Je comprends qu'il soit difficile de changer d'avis quelques mois seulement après le vote de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Mais il faut tenir compte des modalités pratiques d'application des dispositions que nous avons adoptées.

*L'amendement n° 13 est adopté.*

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure.** - Dans le même ordre d'idée, l'amendement n° 14 permet de maintenir l'élection au suffrage direct des représentants des diverses catégories de personnels et des étudiants au conseil académique des communautés d'universités et d'établissements.

*L'amendement n° 14 est adopté.*

Mme Gonthier-Maurin justifie ces amendements dans son avis du 5 février :

### **Article 27 bis (art. L. 718-7, L. 718-11 et L. 718-12 du code de l'éducation) - Modalités des élections au conseil d'administration et au conseil académique des communautés d'universités et d'établissements**

#### **I. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale**

Cet article additionnel adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, revient sur certaines dispositions de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche :

1° il rectifie certaines références aux dispositions du code de l'éducation applicables aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) ;

2° il modifie les modalités d'élection des représentants des personnels et des étudiants au conseil d'administration des communautés d'universités et d'établissements (CUE) :

- d'une part, il supprime le renvoi à l'article L. 719-1 du code de l'éducation qui régit les élections aux différents conseils internes au EPSCP et qui pose en particulier le principe d'une élection au scrutin secret par collèges distincts et au suffrage direct ;

- d'autre part, il supprime l'obligation de représentation d'au moins 75 % des établissements membres sur chaque liste de candidats ;

3° il permet des élections au suffrage indirect, dans les conditions fixées par les statuts de la communauté, des représentants des personnels et des étudiants au conseil académique de la CUE.

## **II. La position de votre commission pour avis**

Votre commission pour avis a adopté un amendement afin de préserver la version actuelle de l'article L. 718-11 du code de l'éducation, qui provient d'une initiative du Sénat au cours de l'adoption de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Elle entend ainsi maintenir la condition de représentation d'au moins 75 % des établissements membres sur les listes des représentants élus au conseil d'administration des communautés d'universités et d'établissements. Alors que le paysage universitaire est en pleine recomposition, il ne faut pas affaiblir des éléments cruciaux de la démocratie universitaire et raviver des foyers d'inquiétude et de querelles entre établissements.

Votre commission pour avis a adopté un deuxième amendement afin de préserver également la rédaction de l'article L. 718-12 du code de l'éducation dans la version approuvée par le Sénat et issue de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Elle entend ainsi maintenir l'élection au suffrage direct des représentants des diverses catégories de personnels et des étudiants au conseil académique des communautés d'universités et d'établissements. Comme précédemment, dans un paysage universitaire en pleine recomposition, il ne faut pas affaiblir la démocratie universitaire et raviver des foyers d'inquiétude dans la communauté des enseignants et des chercheurs.

En conséquence, la rapporteure au titre de la Commission des affaires culturelles dépose deux amendements ([COM-90](#) et [COM-91](#)) sur l'article 27 bis : ils visent à supprimer les alinéas 3 à 5 de l'article, c'est-à-dire les points 2° et 3°. Les amendements sont ainsi motivés :

« Cet amendement préserve la version actuelle de l'article L. 718-11 du code de l'éducation, qui provient d'une initiative du Sénat lors de l'examen de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Il maintient la condition de représentation d'au moins 75 % des établissements membres sur les listes des représentants élus au conseil d'administration des communautés d'universités et d'établissements. Alors que le paysage universitaire est en pleine recomposition, il est primordial de ne pas affaiblir des éléments cruciaux de la démocratie universitaire et raviver des foyers d'inquiétude et de querelles entre établissements. »

« Cet amendement préserve la rédaction de l'article L. 718-12 du code de l'éducation dans la version approuvée par le Sénat et issue de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Il maintient l'élection au suffrage direct des représentants des diverses catégories de personnels et des étudiants au conseil académique des communautés d'universités et d'établissements. Comme précédemment, dans un paysage universitaire en pleine recomposition, il ne faut pas affaiblir la démocratie universitaire et raviver des foyers d'inquiétude dans la communauté des enseignants et des chercheurs. »

On le voit, la Commission est attentive à ne pas laisser dénaturer la loi, dont une partie des dispositions avaient été introduites en séance par des amendements du Sénat. Elle propose de ne garder que l'alinéa 1°, qui est une simple mise en cohérence des textes. Ce n'est en effet que dans ces cas-là que la pratique du « cavalier » législatif peut être acceptée par les parlementaires, si ce n'est pas le Conseil constitutionnel (rappelons que la pratique en est explicitement proscrite par l'[article 45](#) de la Constitution).

La Commission des affaires économiques examine le texte de l'article 27 *bis* et de ses deux amendements lors de la séance du 19 février. Voici la [transcription des débats](#) :

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis.** - La commission de la culture, de l'éducation et de la communication est très attachée à cet amendement n° 90 qui maintient la condition de représentation d'au moins 75 % des établissements membres sur les listes des représentants élus au conseil d'administration des communautés d'universités et d'établissements (CUE). La présidente, Mme Marie-Christine Blandin avait d'ailleurs présenté cet amendement lors de l'examen de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Nous parlons là de légitimité : comment accepter qu'un établissement ou une université prenne le pas sur d'autres ? Il en va de la démocratie dans cette instance de délibération.

**M. Didier Guillaume, rapporteur.** - Ce débat oppose l'efficacité à la représentativité. L'article 27 *bis* prévoit de supprimer la condition de représentation de 75 % de ses membres au conseil d'administration, afin d'éviter leur blocage. Les travaux d'application de la loi et le travail avec les présidents d'université et de CUE démontrent le caractère quasiment inapplicable de la clause des 75 % des membres. Retrait ou défavorable.

**M. Daniel Raoul, président.** - La conférence des présidents estime qu'avec cette règle des 75 %, le système ne fonctionne pas. Nous devons éviter les blocages permanents. Nous devons sans doute modifier la loi sur l'enseignement supérieur.

*L'amendement n° 90 n'est pas adopté.*

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteure pour avis.** - L'amendement n° 91 est traité de la même question.

**M. Didier Guillaume, rapporteur.** - Avec le même avis.

*L'amendement n° 91 n'est pas adopté.*

*L'article 27 bis (nouveau) est adopté sans modification.*

L'argumentation, on le voit, tient uniquement à cet argument d'autorité : la CPU a indiqué que l'application de la règle des 75 % était impossible.

On trouve des justifications plus détaillées dans le [rapport](#) rendu ce même 19 février par le rapporteur, Didier Guillaume :

#### **Article 27 bis (articles L. 718-7, L. 718-11 et L. 718-12 du code de l'éducation) - Adaptation du régime d'organisation des communautés d'universités et établissements**

**Objet** : cet article tend à modifier le régime des communautés d'universités et établissements afin de faciliter et d'accélérer leur organisation interne.

##### **I. Le droit en vigueur**

Créées par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, les communautés d'universités et établissements sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Elles succèdent aux établissements publics de coopération scientifique et permettent pareillement de regrouper des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Elles sont régies par la troisième section du chapitre VIII bis (Coopération et regroupements des établissements) du titre Ier (Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel) du livre VII (Les établissements d'enseignement supérieur) de la troisième partie (Les enseignements supérieurs) du code de l'éducation.

Or, les dispositions légales les encadrant au sein de cette section sont affectées par plusieurs erreurs ou limites :

- une référence erronée à l'article L. 718-7, indiquant le champ des articles leur étant applicables ;

- une disposition qui, à l'article L. 718-12, leur impose d'avoir 75 % des établissements membres des communautés représentés sur les listes de candidats représentant les usagers et les personnels, ce qui conduit soit à des conseils pléthoriques lorsque le nombre des établissements est élevé, soit à limiter les communautés aux seules universités, et va donc à l'encontre des objectifs de rapprochement recherchés par la loi ;
- l'absence de disposition autorisant d'élire au suffrage indirect les représentants des personnels et des usagers pour le conseil académique des communautés d'universités et établissements, comme c'est le cas pour le conseil d'administration.

## **II. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

En séance publique, les députés ont, sur proposition du Gouvernement, créé cet article additionnel visant à remédier aux références erronées et limites précédemment indiquées.

Le 1° rectifie, en son article L. 718-7, le renvoi aux dispositions du code de l'éducation relatives aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui sont applicables aux communautés d'universités et établissements. Elles concernent les livres VII, dont le chapitre VIII bis relatif à la coopération et aux regroupements des établissements, et IX dudit code.

Le 2° supprime, à l'article L. 718-11, l'obligation d'avoir 75 % des établissements membres des communautés représentés sur les listes de candidats représentant les usagers et les personnels, afin de faciliter la constitution des communautés d'universités et établissements rapprochant universités et écoles appartenant à différents ministères, et de permettre ainsi une adoption aisée des statuts des communautés dans les délais fixés par la loi.

Le 3° permet expressément, à l'article L. 718-12, l'élection au suffrage indirect des représentants des personnels et des usagers pour le conseil académique des communautés d'universités et établissements.

## **III. La position de votre commission**

Votre commission approuve cet article qui, en revenant sur les modalités de représentation au conseil d'administration des communautés d'universités et établissements (CUE), telles qu'elles résultaient de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, devrait faciliter leur mise en place et leur fonctionnement.

Les travaux d'application de la loi et la concertation réalisée avec les présidents d'universités et les présidents de CUE ont montré le caractère quasiment inapplicable de la clause de 75 % des membres représentés dans les listes de candidat.

Les simulations faites aboutissent aux résultats suivants : pour une communauté de 10 membres, il faudrait 32 membres élus, et donc au moins 64 membres pour le conseil d'administration. Pour une communauté comme celle de Saclay, qui comportera 22 membres, il faudrait 68 élus au moins et donc un conseil d'administration au moins égal à 140 , ce qui n'est pas absolument pas opérationnel, sachant qu'il regroupe aujourd'hui 30 personnes seulement.

Ces exemples montrent clairement que la rédaction actuelle de la loi soit conduit à des situations non opérationnelles rejetées par l'ensemble des acteurs et rendant impossibles des projets essentiels comme celui de Saclay, soit conduit à des communautés limitées aux seules universités, excluant de fait les écoles et notamment celles des autres ministères, ce qui constitue une régression dans le rapprochement entre universités et écoles.

Aussi la modification de ce dispositif, telle que prévue par le présent article, est-elle indispensable au bon fonctionnement des CUE en cours d'installation.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Par voie de conséquence, le texte déposé ce même jour ne comporte aucune modification pour l'article 27 bis.

Le 26 février, Mme Gonthier-Maurin propose à la Commission des affaires culturelles de reconduire en séance les deux amendements, qui visent « à repousser les modifications apportées à la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche de juillet dernier », ce qui est adopté. Les amendements similaires déposés par Mme Blandin (groupe écologiste) et M. Le Cam (groupe CRC) seront tous rejetés également par la Commission lors de sa [séance du 9 avril](#)

Ils sont examinés par le Sénat lors de la séance du 15 avril. Ils donnent alors lieu à un [débat](#) un peu plus long :

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements identiques.

L'amendement n° 2 est présenté par Mme Gonthier-Maurin, au nom de la commission de la culture.

L'amendement n° 179 est présenté par Mmes Blandin et Bouchoux, MM. Gattolin, Labbé et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 636 est présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier, Gonthier-Maurin et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Ces trois amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteur pour avis, pour présenter l'amendement n° 2.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin**, *rapporteur pour avis de la commission de la culture*. Monsieur le président, si vous le permettez, je défendrai en même temps les amendements n<sup>os</sup> 2 et 3.

L'article 27 *bis* revient sur deux dispositions de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. La commission de la culture considère qu'il s'agit de deux cavaliers, dans la mesure où le projet de loi d'avenir sur l'agriculture n'a pas vocation à modifier les normes régissant les conseils d'administration et les conseils académiques des universités.

Plus précisément, l'amendement n° 2 vise à maintenir la condition de représentation de 75 % des établissements membres au sein du conseil d'administration des communautés d'universités et d'établissements et, dans le même esprit, l'amendement n° 3 maintient l'élection au suffrage direct des représentants des personnels et des étudiants au conseil académique des communautés d'universités.

La recomposition du paysage universitaire doit en effet garantir la démocratie universitaire et éviter de nourrir les querelles entre établissements ainsi que l'inquiétude des enseignants-chercheurs.

La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour présenter l'amendement n° 179.

**Mme Marie-Christine Blandin**. Madame Gonthier-Maurin ayant très bien expliqué le fond, je m'attacherai donc à expliquer la forme.

Les sénatrices et sénateurs qui sont experts des questions agricoles n'ont peut-être pas tous la traçabilité de l'article 27 *bis* qui vous est proposé, mes chers collègues.

Permettez-moi donc, en tant que présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, de témoigner ici de l'élaboration de l'article L. 718–11 du code de l'éducation, tel que l'on veut aujourd'hui vous le faire modifier.

Quand la navette nous fit parvenir le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, peu d'observateurs donnaient cher de son avenir au Sénat.

Les groupes ont travaillé, amendé, ferrailé, fait des concessions, et trouvé un équilibre respectueux des



convictions d'une majorité et de certaines propositions de l'opposition.

Il est vrai que la ministre de la recherche de l'époque et, surtout, son cabinet n'avaient pas beaucoup aimé que l'on précise que la représentation au conseil d'administration des communautés d'établissements devait être plus démocratique – c'est mon amendement n° 179 –, et se faire au suffrage universel – c'est mon amendement n° 191. Toutefois, le Parlement est souverain et ce fut voté, puis confirmé par nos collègues députés en commission mixte paritaire.

Eh bien, le Gouvernement, ou plutôt le cabinet de l'ex-ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche redevenu secrétaire d'État sur le même sujet, a inventé une procédure inédite : refaire voter la chose votée dans une loi qui n'est pas de sa compétence. (*M. Jackie Pierre s'exclame.*) Désormais, en France, on encadre le fonctionnement de l'université dans les lois agricoles...

**M. Didier Guillaume, rapporteur.** C'est un peu exagéré !

**Mme Marie-Christine Blandin.** Ni sur la forme, ni sur le fond, les écologistes n'acceptent cette manœuvre et ils vous proposent de rétablir le texte de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Je me sens soutenue, M. le ministre ayant refusé l'amendement n° 399 rectifié présenté samedi dernier par Mme Goulet au motif que cet amendement défaisait ce qui avait été voté il y a quelques mois dans la loi ALUR et que cela ne se faisait pas !

Je me sens rassurée parce que M. Guillaume, rapporteur, lundi, à dix-neuf heures vingt, a répondu aux membres du RDSE qu'il était obligé de donner un avis favorable sur l'amendement n° 381 rectifié car il ne pouvait dédire la chose votée, une proposition de loi ayant été adoptée par le Sénat.

Eh bien, ce qui a été voté hier, on tente de vous le faire démonter aujourd'hui ! (*M. Joël Labbé applaudit.*)

**M. Gérard Longuet.** Intéressant !

**M. le président.** La parole est à M. Le Cam, pour défendre l'amendement n° 636.

**M. Gérard Le Cam.** Cet amendement est identique à celui qu'a présenté notre collègue Mme Gonthier-Maurin, rapporteur pour avis de la commission de la culture. Aussi, nous considérons qu'il est défendu.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Didier Guillaume, rapporteur.** La vérité d'hier n'est pas celle d'aujourd'hui, disait ma grand-mère...

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** Ni celle de demain !

**M. Didier Guillaume, rapporteur.** Et celle de demain encore moins !

Vous faites, chère Marie-Christine Blandin, des comparaisons qui n'ont pas lieu d'être. (*Exclamations sur plusieurs travées de l'UMP.*)

**Mme Marie-Christine Blandin.** Ben voyons !

**M. Didier Guillaume, rapporteur.** J'assume ce que j'ai dit à propos de la loi ALUR, je pense que M. le ministre assumera ses propos. Mais là, nous parlons bien de l'agriculture et de l'enseignement supérieur, si je ne m'abuse : nous parlons du lien entre l'enseignement supérieur dans l'agriculture et la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Il s'agit bien de deux lois qui traitent du même sujet, et non de deux lois différentes sur des sujets différents mais sur lesquels on se retrouverait à une intersection mineure.

Je suis donc au regret de terminer la séquence d'avis favorables que j'ai donnés aux amendements de la commission de la culture présentés par Mme Gonthier-Maurin et à ceux de M. Magner pour émettre une rafale de six avis défavorables sur les deux séries de trois amendements identiques en discussion.

Votre argumentation ne me semble pas être la bonne, madame Blandin, et je pense qu'il faut aller dans le sens de ce qui est écrit dans ce projet de loi. Donc, avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** Si j'ai bien compris, sur la loi ALUR, toutes les propositions formulées par le Gouvernement et la ministre avaient été votées. Là, nous étions, me semble-t-il, dans le cas de figure d'une proposition du Gouvernement qui n'avait pas été adoptée par le Sénat.

**Mme Marie-Christine Blandin.** Non, non !

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** Notre débat concerne donc les conseils d'établissements et leur fonctionnement. D'après ce que l'on m'a expliqué, le vrai problème, avec les 75 % auxquels vous voulez revenir, c'est de savoir si, au bout du compte, les différents conseils parviendront à se gérer ou s'ils deviendront pléthoriques et ingouvernables.

Pour ma part, je suis plutôt partisan, sur ces grandes questions de gouvernance, d'avoir des lieux de débat qui puissent déboucher sur des décisions. Car le débat pour le débat, cela n'apporte guère de solutions. (*M. Jean-Claude Lenoir s'exclame.*)

Si l'on applique les 75 % tels que vous le souhaitez à l'ensemble des établissements pour être représentés dans ces conseils, on n'aura pas la capacité de les gouverner. Il s'agit simplement de cela. Il ne s'agit nullement de brider, de revenir à je ne sais quelle solution, mais de se donner les moyens d'avancer, de gouverner.

Par conséquent, le Gouvernement n'est pas favorable à ces trois amendements, car ces conseils, pour assurer leur développement, doivent être gouvernables et, pour qu'ils le soient, il faut...

**M. Jacques Chiron.** ... être pragmatique !

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** ... revenir sur cette règle des 75 %.

**M. le président.** La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour explication de vote.

**Mme Marie-Christine Blandin.** Je souhaite apporter une précision, les premières paroles du ministre ayant pu semer la confusion : je confirme que la loi telle qu'elle avait été votée, c'est le texte actuel de la loi agricole qui le défait, mais nous, ici, nous l'avions votée à une majorité et en CMP. Voilà pour la forme !

Sur la procédure, monsieur le président, je considère pour ma part que l'amendement n° 191 est défendu.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Boyer, pour explication de vote.

**M. Jean Boyer.** Nous avons la chance d'avoir, dans le groupe auquel j'appartiens, une femme particulièrement investie sur les questions de formation, je veux parler de Mme Férat.

**M. Gérard Longuet.** Très bien, madame Férat !

**M. Didier Guillaume, rapporteur.** Remarquable !

**M. Jean Boyer.** La formation agricole ne doit pas être une pensée unique, monsieur le ministre. Aujourd'hui, dans nos sociétés, la pensée doit être diversifiée.

Je considère, peut-être à tort, que c'est à l'échelon national que l'on a les moyens de faire de la recherche dans tout ce qui relève de la science, comme la génétique ou autre. Sur le terrain, les lycées agricoles doivent adapter leur formation aux productions locales.

Cela me semble important, mais je ne vous apprend rien, monsieur le ministre, parce que vous êtes un ministre brillant. (*Exclamations sur plusieurs travées de l'UMP.*) Les élèves attendent du travail pour demain, mais ne forme-t-on pas, monsieur le ministre, plus de candidats à l'installation que de postes à pouvoir ? Alors, il ne faudrait pas – c'est une hypothèse – que les lycées agricoles soient des établissements de repli pour ceux qui n'ont pas d'autre solution. Je sais, monsieur le ministre, que vous confirmerez que tel n'est pas le cas et votre réponse nous réjouira.

Un autre point me semble devoir être abordé, c'est la valorisation des produits. Nous avons déjà évoqué les

circuits courts. La course à la terre étant saturée, faute de terres libres, les agriculteurs vont devoir s'orienter vers la valorisation des produits pour pouvoir vivre avec un salaire convenable. Il faut que les exploitants agricoles, quand ils ont fini de semer ou que les bêtes sont rentrées, trouvent le moyen, avec des ateliers de découpe, par exemple, ou les circuits courts de valoriser leur production.

Monsieur le ministre, la viande qui arrive dans les assiettes des maisons de retraite, des lycées ou des collèges a fait des dizaines de milliers de kilomètres alors que la viande produite à cinquante kilomètres de chez nous est d'une traçabilité indiscutable : ne pensez-vous pas qu'il faille attirer l'attention sur ce point dans la formation agricole de demain ? (*Mme Férat, M. Jean-Claude Lenoir, M. le rapporteur et plusieurs sénateurs du groupe socialiste applaudissent.*)

**M. Gérard Longuet.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques.** Je comprends les remarques de Marie-Christine Blandin au titre de l'éducation. Cela étant dit, l'institut dont la création a été évoquée à l'article précédent n'est pas une communauté d'établissements au sens où on l'entend. (*Mme Marie-Christine Blandin s'exclame.*) Les choses doivent être claires.

Quoi qu'il en soit, entre la première et la deuxième lecture, il faudrait reprendre l'alinéa 3 de l'article 27 bis, et peut-être trouver pour l'enseignement agricole une dérogation ou quelque chose. Cependant, nous ne pouvons pas supprimer ainsi des alinéas de l'article concerné du code de l'éducation.

Je fais cette proposition, car nous ne pouvons pas en rester là.

**M. Didier Guillaume, rapporteur.** Et la règle de l'entonnoir<sup>1</sup> ?

**M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques.** Entre le Sénat et l'Assemblée nationale, monsieur le rapporteur, il y a du travail à faire sur la rédaction de l'alinéa 3.

**M. Gérard Longuet.** Il a raison !

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques nos 2, 179 et 636.

*(Les amendements ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements identiques.

L'amendement n° 3 est présenté par Mme Gonthier-Maurin, au nom de la commission de la culture.

L'amendement n° 191 est présenté par Mmes Blandin et Bouchoux, MM. Gattolin, Labbé et les membres du groupe écologiste.

L'amendement n° 637 est présenté par M. Le Cam, Mmes Schurch, Didier, Gonthier-Maurin et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Ces trois amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 4 et 5

Supprimer ces alinéas.

Les amendements nos 3 et 191 ont été défendus.

La parole est à M. Le Cam, pour présenter l'amendement n° 637.

---

1 . « La « règle de l'entonnoir », qui figure depuis longtemps dans les règlements des assemblées parlementaires, peut être définie de la manière suivante : « Devant chaque chambre, le débat se restreint, au fur et à mesure des lectures successives d'un texte, sur les points de désaccord, tandis que ceux des articles adoptés en termes identiques sont exclus de la navette ». [Site du Sénat](#)

**M. Gérard Le Cam.** Il est défendu, monsieur le président.

**M. le président.** Je rappelle que la commission est défavorable à ces trois amendements identiques.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** Défavorable, monsieur le président.

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques nos 3, 191 et 637.

*(Les amendements ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 27 bis.

*(L'article 27 bis est adopté.)*

Tout le débat a été reproduit ici, y compris l'intervention saugrenue de M. Boyer (Union des Démocrates et Indépendants), pour montrer ce qu'est un débat parlementaire. L'intervention de M. Raoul montre la profonde incompréhension des participants au débat, engendré par la méthode du « cavalier » : les sénateurs discutent d'une loi sur l'agriculture et on vient leur parler d'enseignement supérieur.

En ce qui concerne l'article 27 bis, il reste donc inchangé dans le texte, qui est voté par le Sénat le 15 avril et transmis à l'Assemblée pour deuxième lecture le 17 avril.

Nous en sommes là aujourd'hui. Espérons que les débats qui ont eu lieu au Sénat permettront aux députés de se rendre compte du problème introduit par cet article.

### 3. Analyse de l'article 27 bis

#### Un « cavalier » ?

L'exclamation de Mme Blandin lors du débat au Sénat (« Désormais, en France, on encadre le fonctionnement de l'université dans les lois agricoles... ») mérite d'être examinée de près. Il s'agit en effet d'une loi sur l'agriculture mais l'article 27<sup>2</sup> concerne l'enseignement supérieur agricole et, plus précisément, la création d'un regroupement d'établissements :

« L'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France est un établissement public national de coopération à caractère administratif qui rassemble les établissements d'enseignement supérieur agricole public, les établissements publics à caractère scientifique et technologique et les établissements de recherche placés sous tutelle du ministre chargé de l'agriculture. »

Les missions qui lui sont assignées ressemblent à celles des regroupements d'universités et d'établissements :

« Il a pour mission l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de recherche et de formation communes aux établissements aux niveaux national, européen et international, y compris la coopération internationale pour le développement. Il favorise le transfert des résultats de la recherche et l'innovation en appui à l'enseignement technique agricole. Il apporte au ministre chargé de l'agriculture, pour l'élaboration et la conduite des politiques publiques dont ce dernier a la charge, une expertise en matière de formation, de recherche, d'innovation, de développement et de transfert de technologie lorsque celui-ci est possible. Il assure la mise en œuvre d'activités et de projets qui lui sont confiés par ses membres. Il peut être accrédité par les ministres chargés de l'agriculture et de l'enseignement supérieur pour délivrer des diplômes nationaux dans les domaines correspondant aux compétences spécifiques de ses membres. « Il contribue à la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'innovation, au service de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi.

---

2 . Cité ici dans sa version la plus récente (texte en seconde lecture à l'Assemblée).

« Il participe à l'élaboration de la stratégie nationale de recherche définie à l'article L. 111-6 du code de la recherche et de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur définie à l'article L. 123-1 du code de l'éducation.

Et l'on précise la composition de ses institutions, dont son CA :

« Le président du conseil d'administration est élu par ce conseil parmi ses membres. Le conseil d'administration comprend des représentants de l'État, des représentants en nombre égal des organismes de recherche et des établissements d'enseignement supérieur membres de l'institut, des représentants des enseignants-chercheurs, enseignants, chercheurs et autres personnels exerçant leurs fonctions au sein des établissements membres et de l'institut et des représentants des étudiants qui suivent une formation dans l'un des établissements membres, ainsi que des personnalités qualifiées, celles-ci comprenant autant de femmes que d'hommes. Les représentants des enseignants-chercheurs, enseignants, chercheurs et autres personnels exerçant leurs fonctions au sein des établissements membres et de l'institut constituent au moins 20 % du total des membres siégeant au conseil d'administration.

La référence aux COMUE n'est donc pas complètement plaquée sur un texte qui n'aurait aucun rapport.

Ce qui justifie la qualification de « cavalier », c'est que les articles modifiés dans le Code de l'éducation ne concernent en rien l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France. C'est bien cela que le président de la Commission des affaires économiques, M. Raoul, se croit obligé de préciser en séance : « l'institut dont la création a été évoquée à l'article précédent n'est pas une communauté d'établissements au sens où on l'entend. » Il n'y a pas de COMUE dans l'enseignement supérieur agricole, l'Institut n'en sera pas une et, par conséquent, les articles 718-11 et 718-12 ne s'y appliquent pas.

Il y a même un risque, qui n'échappe pas à M. Raoul : c'est que l'on veuille, à la faveur de la confusion introduite par le « cavalier », appliquer à l'Institut les règles de la COMUE. D'où sa proposition : « il faudrait reprendre l'alinéa 3 de l'article 27 bis, et peut-être trouver pour l'enseignement agricole une dérogation ou quelque chose. Cependant, nous ne pouvons pas supprimer ainsi des alinéas de l'article concerné du Code de l'éducation. » De plus la « règle de l'entonnoir » prescrit que l'on ne réécrit pas un article qui a été voté sous la même forme par l'Assemblée et le Sénat en première lecture. Il est donc peu probable que sa proposition soit suivie des faits.

## Les arguments de fond

Les arguments, comme il est dit explicitement dans le rapport de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée, ont été fournis par la CPU : « Les travaux d'application de la loi et la concertation réalisée avec les présidents d'universités et les présidents de CUE ont montré le caractère quasiment inapplicable de la clause de 75 % des membres représentés dans les listes de candidat. » Si l'on en doutait, il suffirait de lire cette [déclaration](#) de M. Salzmann, président de la CPU, adressée aux présidents d'universités :

« Objet : CPU-BUREAU : Adoption d'un amendement modifiant les règles électorales des COMUE

Mesdames, Messieurs les Président(e)s,

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, a introduit deux dispositions relatives aux élections pour désigner les membres des CA et des Conseils académiques des COMUE :

- L'une conditionnant la recevabilité des listes de candidats au CA à la représentation minimale de 75% des établissements dans le ressort de la COMUE
- L'autre rendant obligatoire l'organisation de scrutins directs pour les COMUE de moins de dix membres.

Nous avons été nombreux à nous inquiéter des risques de blocage institutionnel induits par ces deux dispositions :

- des conseils pléthoriques et donc peu décisionnels
- des élections directes difficile sinon impossible à organiser
- et, en définitive, une constitution laborieuse des COMUE et une application tardive de la Loi.

Le Bureau de la CPU s'est rapproché des cabinets du ministère de l'Enseignement supérieur et de l'Agriculture afin de permettre l'adoption d'un amendement visant à supprimer ces deux dispositions du Code de l'Education. Vous trouverez cette amendement en pièce-jointe.

J'ai le plaisir de vous informer que l'amendement, déposé par le Gouvernement dans le cadre de l'examen en cours par l'Assemblée nationale du Projet de Loi relatif à l'Avenir de l'Agriculture a été adopté dans la nuit du vendredi 10 au samedi 11 janvier 2014, défendu par Stéphane LE FOLL, ministre de l'Agriculture, avec le soutien des rapporteurs chargés du texte, des groupes de la majorité parlementaire et la bienveillance du groupe UMP (après l'art. 27).

Sous réserve d'une validation par le Sénat (qui commencera l'examen du texte en séance plénière le 9 avril), puis en deuxième lecture, et si le Conseil constitutionnel n'est pas saisi, le Code de l'Education devrait donc être modifié dans l'intérêt des universités d'ici le mois de juin/juillet. Nous vous tiendrons informé(e)s de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives. »

### **La règle des 75 % est-elle inapplicable ?**

Il convient donc d'examiner le premier argument fourni par la CPU au ministère sur l'inapplicabilité de la règle des 75 %. Voici la rédaction actuelle de l'avant-dernier alinéa de l'article 718-11 (les références sont développées) :

« Les membres mentionnés aux 4° à 6° [représentants des personnels et des étudiants] sont élus au suffrage direct dans des conditions fixées par les statuts de la communauté. **Les modalités de ces élections sont décrites à l'article L. 719-1** [règles électorales pour les Conseils universitaires]. Lorsque les membres de la communauté d'universités et établissements sont supérieurs à dix, les représentants mentionnés aux mêmes 4° à 6° peuvent être élus au suffrage indirect, dans des conditions fixées par les statuts de la communauté. **Dans tous les cas, chaque liste de candidats assure la représentation d'au moins 75 % des établissements membres de la communauté.** »

Les « deuxième et dernière phrases » sont en gras : elles sont supprimées par l'article 27 bis.

Pour comprendre le débat technique sur la composition du CA, il faut revenir aux proportions de chaque catégorie de membres, telles qu'elles sont fixées par l'article 718-11 :

- 1° : représentants des établissements membres : au moins 10 %
- 2° et 3° : personnalités extérieures : au moins 30 %
- 4°, 5° et 6° : représentants des personnels et des étudiants : au moins 50 % (dont au moins la moitié pour le collège 4°, les enseignants et chercheurs).

L'addition donne 90 %, et l'on ne peut donc jouer qu'à la marge sur ces proportions. La règle des listes qui doivent comporter des candidats provenant de 75 % des établissements membres porte sur les trois dernières catégories (enseignants et chercheurs, BIATSS, étudiants). Dans le cas où une COMUE a, par exemple, 10 membres, chaque liste doit comporter au moins 8 noms pour être conforme, ce qui implique que ce collège aura au moins 8 sièges dans le CA. Au minimum, il y aura donc 8 élus BIATSS, 8 étudiants et 16 EC, soit 32 sièges, qui doivent représenter au moins 50 % du CA, lequel ne peut donc avoir plus de 64 élus mais pas moins de 55 (6 représentants des établissements, 17 membres extérieurs).

L'argumentaire fourni par la CPU donne d'autres exemples, encore plus extrêmes :

« Les simulations faites aboutissent aux résultats suivants : pour une communauté de 10 membres, il faudrait 32 membres élus, et donc au moins 64 membres pour le conseil d'administration. Pour une communauté comme celle de Saclay, qui comportera 22 membres, il faudrait 68 élus au moins et donc un conseil d'administration au moins égal à 140 , ce qui n'est pas absolument pas opérationnel, sachant qu'il regroupe aujourd'hui 30 personnes seulement. »

Le premier exemple est légèrement faux (64 est un maximum, pas un minimum) parce que la CPU est partie sur l'hypothèse que chaque établissement devait avoir un représentant au CA, ce qui n'est en rien obligatoire. Le deuxième exemple, réel, est sans doute celui qui a déclenché l'alarme auprès de la CPU. Avec 22 membres, il faudrait effectivement que chaque liste comporte au moins 17 noms, ce qui donne 68 conseillers pour les collèges d'élus, et donc un CA d'un maximum de 136 membres (et non 140, comme avancé par la CPU) et un minimum de 115 (12 représentants des établissements, 35 membres extérieurs).

Mais ce dernier calcul est en partie inexact, ou incomplet, en ce sens qu'il ne tient pas compte d'une disposition de l'article 718-11 :

« Toutefois, lorsque les membres de la communauté d'universités et établissements sont supérieurs à dix, la proportion de leurs représentants mentionnés au 1° peut atteindre 40 %. La représentation des membres mentionnés aux 2° à 6° est proportionnellement diminuée par voie de conséquence. »

On est bien dans ce cas, avec 22 membres. En clair, le fait de passer au-delà des 10 membres confère aux établissements la possibilité d'améliorer leur représentation au détriment des autres catégories. Par exemple, les établissements pourraient s'arroger jusqu'à 40 % des sièges, et baisser en conséquence les minima des autres collèges respectivement à 22,5 % et 37,5 %. Mais si la règle des 75 % continue à s'appliquer, il n'en demeure pas moins que les collèges des élus doivent toujours compter au moins 68 conseillers, et l'on aurait dans ce cas un CA de 182 membres (pour que ces 68 conseillers représentent au moins 37,5 % du CA).

On comprend donc pourquoi la règle des 75 % aboutit effectivement à des CA pléthoriques, et qui le seraient encore plus si les établissements des COMUE de plus de 10 membres voulaient user du droit que leur confère la loi d'augmenter leur représentation au sein des CA.

Voici un tableau qui donne toutes les compositions minimales selon le nombre de membres de la COMUE (dans le respect de la règle de base, puisqu'on a vu que c'était celle qui donnait les CA les plus réduits) :

Nombre de membres de la COMUE	Nombre minimum d'élus	Effectif minimum du CA	Effectif maximum du CA
2	2	15	16
3	3	22	24
4	3	22	24
5	4	28	32
6	5	35	40
7	6	44	48
8	6	47	48
9	7	48	56
10	8	55	64

Nombre de membres de la COMUE	Nombre minimum d'élus	Effectif minimum du CA	Effectif maximum du CA
11	9	62	72
12	9	62	72
13	10	68	80
14	11	75	88
15	12	82	96
16	12	82	96
17	13	88	104
18	14	95	112
19	15	102	120
20	15	102	120
21	16	108	128
22	17	115	136
23	18	122	144
24	18	122	144
25	19	128	152

Si l'on admet qu'au-delà de 60 membres un CA fonctionne difficilement, on voit que le seuil des 10 membres est effectivement critique.

La raison invoquée par la CPU et reprise par le gouvernement pour justifier l'article 27 *bis* est donc exacte mais il faut lui ajouter une autre motivation, qui n'est pas formulée, celle d'une impossibilité à faire jouer la règle des 10 membres, qui augmente considérablement la taille du CA.

Si les COMUE se trouvent devant ce problème, c'est aussi parce qu'elles ont voulu augmenter le nombre des membres, parfois de manière artificielle. Dans le projet de COMUE de Saclay, par exemple, il n'y a que deux universités (Paris Sud et Versailles Saint Quentin), avec des écoles (Polytechnique, Centrale, HEC et l'ENS Cachan, notamment) et surtout des organismes de recherche que l'on retrouve dans un grand nombre de projets de COMUE : CNRS, INSERM, INRIA, etc. Tout cela fait enfler considérablement le nombre de membres. Si seuls les établissements d'enseignement supérieur étaient membres des COMUE, ce serait plus simple. Pour Sorbonne Paris Cité, par exemple, les seuls 8 membres fondateurs pourraient avoir un CA de 47 membres, ce qui est raisonnable. C'est pour cette raison qu'un des arguments donnés par le ministère est que la règle des 75 % risque de « limiter les communautés aux seules universités ».

Tout cela est donc parfaitement exact mais ne fait que pointer un des défauts de ces énormes



regroupements : ils rendent mécaniquement impossible toute représentation démocratique. On n'a pas assez dit que la règle des 75 % n'est elle-même pas une garantie suffisante de la représentation des établissements. Elle ne s'applique qu'aux listes de candidatures, et rien évidemment ne garantit le résultat de l'élection : si un établissement se retrouve systématiquement en fin de toutes les listes, ou s'il a des candidats dans des listes minoritaires il n'aura aucun représentant au CA. Même la représentation de son établissement au titre du collège 1° n'est pas garantie. Et si l'on fait disparaître cette règle pourtant minimale, tout est envisageable. Imaginons par exemple une liste composée des seuls représentants de la plus grosse université de la COMUE...

## L'organisation des scrutins directs

La possibilité d'organiser un scrutin indirect existe déjà dans l'article de loi, qui indique que

« Lorsque les membres de la communauté d'universités et établissements sont supérieurs à dix, les représentants mentionnés aux mêmes 4° à 6° peuvent être élus au suffrage indirect, dans des conditions fixées par les statuts de la communauté. »

Mais cela ne semble pas suffire à la CPU, qui considère que ces élections directes sont difficiles à organiser. Sur ce point, il semble cependant qu'il y a eu un problème de transmission avec le ministère. Ce que change l'amendement, ce n'est pas ce que demande la CPU mais le mode de scrutin du Conseil académique (CAC). Le texte de l'article 718-11, une fois modifié, contiendra toujours l'obligation d'organiser un scrutin direct pour le CA d'une COMUE de moins de 11 membres. Ce qui est modifié, c'est l'article 718-12, qui laisse la possibilité d'organiser un scrutin direct ou indirect, sans condition du nombre de membres, pour l'élection du CAC. Or, ce que laisse entendre le courrier de la CPU, c'est qu'ils souhaitaient que cette mesure s'applique plutôt à l'article 718-11.

Y a-t-il eu malentendu ? En revanche, le ministère propose de supprimer la référence à l'article 719-1. Voici le texte de cet article :

Les membres des conseils prévus au présent titre, en dehors des personnalités extérieures et du président de l'établissement, sont élus au scrutin secret par collèges distincts et au suffrage direct. A l'exception du président, nul ne peut siéger dans plus d'un conseil de l'université. Le renouvellement des mandats intervient tous les quatre ans, sauf pour les représentants étudiants dont le mandat est de deux ans. Les membres des conseils siègent valablement jusqu'à la désignation de leurs successeurs.

En cas de vacance d'un siège, un nouveau membre est désigné pour la durée du mandat restant à courir selon des modalités fixées par décret.

Chaque liste de candidats est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

L'élection s'effectue, pour l'ensemble des représentants des enseignants-chercheurs et des personnels assimilés, des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service, des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue, au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, possibilité de listes incomplètes et sans panachage.

Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque liste de candidats. Pour les élections des représentants des enseignants-chercheurs et des personnels assimilés au conseil d'administration de l'université, il est attribué dans chacun des collèges deux sièges à la liste qui a obtenu le plus de voix. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 10 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Si plusieurs listes ont le même reste pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus jeune des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

L'élection a lieu soit par dépôt d'un bulletin de vote en papier dans une urne, soit par voie électronique sécurisée dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette dernière modalité peut s'appliquer à condition que, dans l'établissement, soient mis à la disposition des électeurs des ordinateurs dans des lieux dédiés aux opérations électorales. Les électeurs empêchés de voter personnellement sont admis à voter par procuration lorsque le vote par voie électronique n'a pas été mis en place.

Pour les élections des représentants des enseignants-chercheurs et des personnels assimilés et des représentants des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue au conseil d'administration de l'université, chaque liste assure la représentation d'au moins deux des grands secteurs de formation mentionnés à l'article L. 712-4 et d'au moins trois de ces secteurs lorsque l'université comprend les quatre secteurs ainsi mentionnés.

Pour chaque représentant des étudiants et des personnes bénéficiant de la formation continue, un suppléant est élu dans les mêmes conditions que le titulaire ; il ne siège qu'en l'absence de ce dernier.

Le renouvellement d'un ou de plusieurs collèges de représentants des personnels au conseil d'administration, pour quelque cause que ce soit, intervient pour la durée du mandat du président de l'université restant à courir.

Toutefois, la démission concomitante des deux tiers des membres titulaires du conseil d'administration ou l'annulation des élections dans un ou plusieurs collèges de représentants des personnels et des étudiants correspondant aux deux tiers des membres élus titulaires du conseil d'administration emportent la dissolution du conseil d'administration et du conseil académique et la fin du mandat du président de l'université.

Nul ne peut être élu à plus d'un conseil d'administration d'université.

Voilà donc les garanties que le ministère souhaitait ôter aux élections du CA de la COMUE. Ce sont celles auxquelles nous sommes habitués pour les élections universitaires. En particulier :

- Scrutin direct
- Suffrage secret
- Parité
- scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, possibilité de listes incomplètes et sans panachage
- représentation des grands secteurs de formation

Le ministère a donc cru prudent d'enlever la référence à cet article, pour que l'on ne puisse pas s'en prévaloir. On ne s'explique pas, néanmoins, la raison pour laquelle il a laissé subsister la première phrase de l'alinéa : « Les membres mentionnés aux 4° à 6° sont élus au suffrage direct dans des conditions fixées par les statuts de la communauté. » Il aurait été plus simple de pratiquer la même modification que pour l'article suivant en indiquant que le mode de scrutin serait déterminé librement par les statuts. Une bévue ? Rien n'est impossible... C'est d'autant plus plausible que dans l'exposé des motifs il est écrit :

Le 3° du présent amendement a pour objet de permettre des élections au suffrage indirect des représentants des personnels et des usagers pour le conseil académique des communautés d'universités et établissements **comme c'est le cas pour le conseil d'administration.**

Le dernier membre de phrase semble bien indiquer que le ministère considère que les deux scrutins sont organisés de la même manière : ce ne sera pourtant toujours pas le cas après l'intégration de l'amendement.

## Les références de l'article 718-7

Arrivons-en à une partie plus énigmatique de l'amendement : la modification des références de l'article 718-7 à d'autres parties du Code de l'éducation.

Voici la rédaction actuelle :

La communauté d'universités et établissements est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel auquel sont applicables les chapitres I<sup>er</sup>, III et IV du livre VI de la présente partie, le chapitre IX du présent titre, le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du présent livre et le chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre IX de la quatrième partie, sous réserve des dispositions de la présente section.

La partie ici en gras est remplacée par la formulation suivante : « , IV, VIII *bis* et IX du titre Ier et le chapitre Ier du titre II du présent livre et le ».

Pour savoir de quoi il retourne, il faut comprendre comment est organisée la [table des matières](#) du Code de l'éducation, sur la hiérarchie partie / livre / titre / chapitre / article. La rédaction actuelle est effectivement imprécise puisqu'elle renvoie aux chapitres d'un livre sans préciser le titre, ce qui induit en erreur.

Avec la formulation modifiée par l'amendement, on aurait :

La communauté d'universités et établissements est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel auquel sont applicables les chapitres I<sup>er</sup>, III, IV, VIII *bis* et IX du titre Ier et le chapitre Ier du titre II du présent livre et le du titre V du livre IX de la quatrième partie, sous réserve des dispositions de la présente section.

L'amendement est donc incohérent : il aboutit à une phrase incomplète. Encore une erreur ? Il faut sans doute comprendre qu'il s'agit du chapitre I<sup>er</sup>. Voyons à quels chapitres on est renvoyé dans la nouvelle version :

- Le « présent livre » : Livre VII : Les établissements d'enseignement supérieur
- Titre I<sup>er</sup> : Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
- **Chapitre I<sup>er</sup> : Principes relatifs à la création et à l'autonomie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.**
- **Chapitre III : Les composantes des universités.**
- **Chapitre IV : Les services communs**
- **Chapitre VIII bis : Coopération et regroupements des établissements**
- **Chapitre IX : Dispositions communes**
- Titre II : Ecoles supérieures du professorat et de l'éducation
- **Chapitre I<sup>er</sup> : Missions et organisation des écoles supérieures du professorat et de l'éducation**
- Quatrième partie : Les personnels
- Livre IX : Les personnels de l'éducation

- Titre V : Les personnels de l'enseignement supérieur
- **Chapitre I<sup>er</sup> : Dispositions communes.**

Les chapitres indiqués en gras sont ceux qui sont applicables aux COMUE. Il est difficile de comparer avec la version actuelle, dans la mesure où les références y sont en partie incompréhensibles, mais il semble bien que l'on ait voulu indiquer d'autres chapitres que ceux qui étaient visés au départ. Si l'on regarde le contenu des articles contenus dans ces chapitres on en retiendra :

- Que les COMUE ont toutes les caractéristiques des autres EPCSCP, que ce soit pour leur fonctionnement, la possibilité d'y créer des UFR, des services communs, des instituts et des écoles, des fondations, de recevoir des dotations en crédits ou en personnels, de percevoir des droits d'inscription, d'intégrer des ESPE, gérer du personnel (formation, comité technique, etc.)
- Qu'elles peuvent bénéficier d'un statut dérogatoire provisoire défini par l'article 711-4 :

II.-Les décrets portant création d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent déroger, pour une durée de cinq ans, aux dispositions des articles L. 712-1 à L. 712-6-1, L. 712-7, L. 713-1, L. 714-1, L. 715-1 à L. 715-3, L. 719-1 à L. 719-3.

Les dérogations ont pour seul objet d'expérimenter dans les nouveaux établissements des modes d'organisation et d'administration différents de ceux prévus par les articles susmentionnés. Elles assurent l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs par la représentation propre et authentique de chacun de ces deux ensembles et par l'importance relative de cette représentation au sein de l'organe délibérant de l'établissement. Elles assurent également la représentation propre et authentique des autres personnels et des usagers. Elles ne peuvent porter atteinte au principe de l'élection des représentants de ces différentes catégories au sein de l'organe délibérant.

Les articles dont peut s'affranchir le nouvel EPCSCP concernent la gouvernance, les composantes de l'université, les services communs, les instituts et écoles, la composition des conseils (on retrouve le fameux article 719-1 dont l'amendement a déjà affranchi la COMUE), c'est-à-dire toutes les dispositions qui sont réputées s'appliquer à la COMUE : cet article annule donc une partie des références précédentes...

Il n'est donc pas inenvisageable que l'article ait surtout été réécrit pour que les COMUE puissent bénéficier de ce statut expérimental. En effet, la rédaction actuelle est si confuse qu'il est difficile d'y identifier le chapitre qui contient l'article 711-4. Il est donc possible que des COMUE préparant une demande de dérogation n'aient pas pu établir cette demande sur la base de l'article 718-7 et qu'elles aient demandé une clarification au ministère.

Michel Bernard

Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3

[michel.bernard@univ-paris3.fr](mailto:michel.bernard@univ-paris3.fr)