

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'alimentation, de
l'agriculture et de la pêche

NOR : AGRE1001156L/Bleue

PROJET DE LOI

ratifiant l'ordonnance n° 2009-1534 du 10 décembre 2009 relative à la compétence du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire en matière disciplinaire et à la mise en cohérence de diverses dispositions du livre VIII du code rural (partie législative)

Étude d'impact

I. - Objet du projet de loi

L'ordonnance n° 2009-1534 du 10 décembre 2009 relative à la compétence du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) en matière disciplinaire et à la mise en cohérence de diverses dispositions du livre VIII du code rural (partie législative) a été adoptée sur le fondement de l'article 69 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

Cette ordonnance pallie une carence dans le dispositif disciplinaire existant relatif aux enseignants-chercheurs, enseignants et usagers des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture : les personnels d'enseignement et les usagers ne disposant pas d'instance disciplinaire d'appel, l'ordonnance précitée a doté le CNESERAAV d'une telle compétence, en lui permettant d'examiner en appel les affaires disciplinaires concernant les enseignants-chercheurs, les enseignants et les usagers, jugées par les sections disciplinaires des conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture.

L'article 1^{er} du projet de loi tend à ratifier cette ordonnance.

Son article 2 complète, en outre, le premier alinéa de l'article L.814-4 du code rural en permettant au CNESERAAV de statuer en premier et dernier ressort en cas de carence de la section disciplinaire du conseil d'administration de l'établissement.

II. - Situation actuelle - État du droit - Problématique

1- La situation prise en compte par les dispositions du projet d'ordonnance

Actuellement, en matière de régime disciplinaire des enseignants-chercheurs, enseignants et usagers des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture, seule est définie l'instance compétente en appel et dernier ressort par les dispositions de l'article L. 814-4 introduites par l'ordonnance n° 2009-1534 du 10 décembre 2009.

Cependant, les personnels d'enseignement et les usagers ne disposent pas d'instance disciplinaire en premier et dernier ressort, ce qui ne permet pas au dispositif disciplinaire de fonctionner convenablement et sur une base juridique claire.

C'est ainsi que jusqu'à présent les affaires susceptibles de motiver une procédure ont été traitées de la façon suivante :

- pour les étudiants, les conseils de discipline d'établissement se sont réunis et ont pris des décisions, qui ont éventuellement fait l'objet de recours devant les juridictions administratives sans qu'ils soient portées à la connaissance du MAAP ;
- pour les enseignants, quelques cas susceptibles de motiver une procédure disciplinaire n'ont pu être traités: un cas de harcèlement, un cas de double paiement de frais de mission par l'établissement et par une entreprise privée, un cas de "publicité" pour des produits pharmaceutiques, un cas de comportement de nature à nuire au fonctionnement de l'établissement.

Tant au regard du nombre d'étudiants dans l'Enseignement supérieur agricole vétérinaire (10 400 en 2008/2009 toutes formations confondues), qu'à celui du nombre d'enseignants-chercheurs (878 comprenant 308 professeurs et 570 maîtres de conférences), il s'avère nécessaire de prévoir un dispositif disciplinaire complet et adapté. Le Conseil d'État dans son rapport public de 2006¹ ainsi que la Cour des Comptes (lors du contrôle des comptes et de la gestion d'établissements de l'enseignement supérieur agricole) ont d'ailleurs rappelé la nécessité de prévoir un dispositif disciplinaire pour les enseignants-chercheurs et les enseignants des établissements d'enseignement supérieur publics relevant du ministre chargé de l'agriculture.

L'ordonnance n° 2009-1534 du 10 décembre 2009 relative à la compétence du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) en matière disciplinaire et à la mise en cohérence de diverses dispositions du livre VIII du code rural (partie législative) répond à cette préoccupation en dotant d'une compétence disciplinaire d'appel le CNESERAAV.

2- Le complément pris en compte par le projet d'article 2

Pour disposer d'un dispositif complet et pleinement opérationnel, il convenait de pallier d'éventuelles carences locales, ou de rendre inopérantes d'éventuelles tentatives d'enlisement des affaires disciplinaires lorsqu'une section disciplinaire n'a pas été constituée ou lorsque aucun jugement n'est intervenu six mois après la date à laquelle les poursuites disciplinaires ont été engagées

1 Rapport public du Conseil d'Etat 2006 p.97 et 98

Le projet d'ordonnance proposait de prendre en compte ce besoin en donnant compétence en premier et dernier ressort en cas de manque ou défaillance du premier ressort au CNESERAAV. Mais le champ d'habilitation de l'ordonnance (article 69 de la loi du 12 mai 2009 précitée) n'a pas permis d'opérer directement par cette voie (disjonction par le Conseil d'Etat de cette disposition du projet de l'ordonnance en raison du dépassement du champ de l'habilitation).

L'article 2 du projet de loi de ratification reprend cette disposition.

III. – Objectif et disposition retenue

L'objectif vise à répondre aux carences éventuelles des conseils d'administration locaux en section disciplinaire.

La disposition retenue dans l'article 2 prend en compte les deux modes les plus probables de ces carences :

- soit que la section disciplinaire n'ait pas été constituée ;
- soit qu'aucun jugement ne soit intervenu dans les six mois après la date à laquelle les poursuites disciplinaires ont été engagées devant la juridiction disciplinaire compétente.

Elle reprend le même dispositif que celui défini à l'article L.232-2 du code de l'éducation, le régime juridique applicable en matière disciplinaire aux personnels de l'enseignement supérieur relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : « *Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche statue en appel et en dernier ressort sur les décisions disciplinaires prises par les instances universitaires compétentes à l'égard des enseignants-chercheurs, enseignants et usagers. Toutefois, il est appelé à statuer en premier et dernier ressort lorsqu'une section disciplinaire n'a pas été constituée ou lorsque aucun jugement n'est intervenu six mois après la date à laquelle les poursuites ont été engagées devant la juridiction disciplinaire compétente.* »

Le CNESERAAV est défini comme l'organisme statuant en cas de carence en premier ressort.

IV. - Impact de l'article 2 du projet de loi

- impact juridique

La disposition permettant au CNESERAAV de statuer en premier et dernier ressort en cas de carence du premier ressort répond à l'objectif de clarification du droit applicable et contribue ainsi à la sécurité juridique du dispositif d'ensemble. Elle permet d'avoir un dispositif parallèle à celui de l'Education nationale.

Comme prévu par la modification introduite par l'ordonnance n° 2009-1534 du 10 décembre 2009, modifiant l'article L 814-4 du code rural, un décret en Conseil d'Etat en cours d'élaboration prévoit la composition, les modalités et la durée de désignation des formations compétentes à l'égard des enseignants-chercheurs ; il organise les sections disciplinaires compétentes d'une part pour les enseignants-chercheurs, enseignants, et d'autre part pour les usagers, au sein des conseils d'administration des établissements publics d'enseignement supérieur agricole. L'objectif visé tend à la parution de ce décret pour la fin de l'année 2010, après la consultation des comités techniques paritaires et conseils d'administration des établissements au cours du 1^{er} semestre 2010, puis du CNESERAAV, avant saisine du Conseil d'Etat.

- impact administratif et financier

Compte tenu du faible nombre d'affaires susceptibles d'être portées devant le CNESERAAV² dans sa formation disciplinaire en premier et dernier ressort, les conséquences financières et administratives de cette réforme seront très limitées : elles supposeront un temps de traitement administratif au niveau des sections disciplinaires des conseils d'administration des établissements publics d'enseignement supérieur agricole.

Tout enseignant-chercheur ou enseignant exerçant des fonctions d'enseignement, tout usager auteur ou complice d'une fraude ou tentative de fraude commise notamment à l'occasion d'un examen ou d'un concours, ou d'un fait de nature à porter atteinte à l'ordre public ou au bon fonctionnement de l'établissement peut être déféré devant la section disciplinaire compétente de l'établissement. Les sanctions vont de l'avertissement à l'exclusion définitive de l'établissement. Selon le corps ou la catégorie de personnel dont relève l'auteur présumé des faits, la section disciplinaire du conseil d'administration de l'établissement compétente diffère dans sa composition mais comprend entre 9 et 11 membres. Les modalités électorales des membres des sections sont issues de celles des membres du conseil d'administration de l'établissement. Le président de la section compétente désigne une commission d'instruction composée de deux membres, qui convoque l'auteur présumé des faits dans le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense. Une fois l'instruction conduite, le président convoque la section disciplinaire érigée en juridiction, laquelle rend le jugement.

L'appel éventuel formulé auprès du président de la section disciplinaire est transmis au secrétariat du CNESERAAV, qui, en ce cas, juge en dernier ressort.

Selon les situations constatées, ce dispositif devrait concerner au maximum deux agents par an et pourra avoir une valeur de prévention par dissuasion.

² Les affaires disciplinaires seront traitées par le CNESERAAV, par analogie avec les dispositions existantes prévues par le décret n°92-657 du 13 juillet 1992 relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements publics d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Le décret spécifique relatif à la compétence disciplinaire dans les établissements d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture, adaptera le dispositif au périmètre des établissements publics d'enseignement supérieur agricole.

V. - Application Outre-mer

Ce texte ne concerne pas les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ni la Nouvelle-Calédonie puisque aucun établissement d'enseignement supérieur public relevant du ministre chargé de l'agriculture n'est situé dans une collectivité, un département ou une région situé(e) en outre mer.

VI. - Consultations préalables à la saisine du Conseil d'Etat

Conformément à l'article L. 814-3 du code rural, le CNESERAAV a été consulté le 24 juin 2009 sur le projet d'ordonnance, préalablement à la saisine du Conseil d'État, notamment sur la question du premier et dernier ressort et a émis un avis favorable.

VII. - Les textes d'application et modalités de suivi

Le dispositif sera applicable à compter de la publication du décret en Conseil d'État prévu par le dernier alinéa de l'article L.814-4, qui est nécessaire pour organiser la juridiction d'appel et celle de premier et dernier ressort du CNESERAAV. Ce texte doit être publié avant la fin de l'année 2010.

L'article L.814-3 du code rural prévoit que le ministre de l'agriculture présente chaque année au CNESERAAV un rapport public sur l'état de l'enseignement supérieur agricole, agro-alimentaire et vétérinaire.