

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 1978.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.*

Par M. Léon EECKHOUTTE,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président*; Henri Caillavet, Michel Miroudot, Jean Sauvage, Charles Pasqua, *vice-présidents*; Pierre Bouneau, Jacques Habert, Paul Séramy, Maurice Vérillon, James Marson, *secrétaires*; Jean de Bagneux, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Jacques Boyer-Andrivet, Michel Caldaguès, Gabriel Calmels, Jacques Carat, Adophe Chauvin, Charles Durand, Charles Ferrant, Maurice Fontaine, Louis de la Forest, Claude Fuzier, Mme Brigitte Gros, MM. Bernard Hugo, Robert Lacoste, Christian de la Malène, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Roger Moreau, Dominique Pado, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Franck Serusclat, Georges Spénale, Pierre-Christian Taittinger, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Frédéric Wirth.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 9, 124 et in-8° 2.

Sénat : 341, 355, 366, 372 et 378 (1977-1978).

---

Administration (Relations avec le public). — Service national - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre - Assurance maladie-maternité - Assurance vieillesse - Sécurité sociale (cotisations) - Sécurité sociale (contentieux) - Assurances sociales agricoles - Alsace et Lorraine - Marine marchande (personnel) - Veuves - Pensions de réversion - Travailleurs étrangers - Emploi - Licenciements - Contrats de travail - Impôts locaux - Taxe foncière - Marchés administratifs - Fraude fiscale - Chasse - Spectacles - Communes - Code du service national - Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre - Code des pensions de retraite des marins - Code de la sécurité sociale - Code du travail - Code général des impôts.

## SOMMAIRE

---

|                                                                                                                                                                                                    | Pages |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION. — La commission des Affaires culturelles demande le renvoi pour avis du projet de loi n° 341 (1977-1978) .....                                                                       | 3     |
| <b>PREMIERE PARTIE. — L'article 26</b> .....                                                                                                                                                       | 3     |
| <i>Police des spectacles</i> .....                                                                                                                                                                 | 3     |
| 1° La modification de l'ordonnance du 15 février 1945 et des pouvoirs de police des maires .....                                                                                                   | 3     |
| 2° Les théâtres de marionnettes, les cabarets artistiques, les cafés-concerts, les music-halls et les cirques ne sont plus soumis à autorisation du maire ....                                     | 4     |
| 3° Avis favorable à l'adoption de l'article 26 du projet de loi .....                                                                                                                              | 4     |
| <b>DEUXIEME PARTIE. — L'article 28 (nouveau)</b> .....                                                                                                                                             | 5     |
| <i>Universités : Répartition des dotations budgétaires par le Ministre</i> .....                                                                                                                   | 5     |
| 1° Modification de l'article 27 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 par un amendement de la commission des Affaires culturelles .....                          | 5     |
| 2° Le ministre des Universités pourra modifier la dotation en emplois entre les universités après l'accord des personnels intéressés et sous réserve de respecter le parallélisme des formes ..... | 6     |
| <b>TROISIEME PARTIE. — L'article 28 bis (nouveau)</b> .....                                                                                                                                        | 6     |
| <i>Universités : Personnels vacataires</i> .....                                                                                                                                                   | 6     |
| 1° Modification de l'article 30 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur par un amendement de la commission des Affaires culturelles .....                                              | 6     |
| 2° Le recrutement de personnels vacataires par les universités est subordonné à plusieurs conditions, notamment l'exercice d'une activité professionnelle principale .....                         | 7     |
| Un décret fixe les conditions de recrutement et d'emploi de ces personnels ..                                                                                                                      | 7     |
| 3° Avis favorable à l'adoption de l'article 28 sous réserve des modifications proposées .....                                                                                                      | 7     |
| <b>QUATRIEME PARTIE</b>                                                                                                                                                                            |       |
| 1° Tableau comparatif .....                                                                                                                                                                        | 9     |
| 2° Amendements présentés par la Commission .....                                                                                                                                                   | 11    |

---

## INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Réunie le 17 mai 1978, la commission des Affaires culturelles a décidé de demander le renvoi pour avis du projet de loi n° 341 (1977-1978) portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, les dispositions des articles 26 et 28 relevant de sa compétence.

Elle a désigné, au cours de la même séance, son président comme rapporteur et adopté les amendements ci-après au cours de sa séance du 24 mai 1978.

Art. 26.

### Police des spectacles.

Votre commission des Affaires culturelles s'est saisie pour avis de l'article 26 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Cet article intéresse en effet la charte fondamentale des spectacles qu'est l'ordonnance du 15 février 1945. Il s'agit d'un texte dont les dispositions vieillies appellent depuis longtemps une refonte totale, mais la mise au point d'une nouvelle loi se heurte semble-t-il à de nombreuses difficultés.

L'article 26 du présent projet ne propose qu'une modification mineure de cette ordonnance et cela à des fins de simplification administrative.

L'ordonnance de 1945, en son article 13, dispose :

« Continuent à être assujettis à l'autorisation municipale les spectacles des 5° et 6° catégories prévus à l'article premier. »

L'article 26 du présent projet propose de *supprimer* ce régime d'autorisation pour les spectacles de la catégorie 5°. De quels spectacles s'agit-il ?

L'ordonnance de 1945, en son article premier précise que les spectacles visés au 5° sont les *théâtres de marionnettes, les cabarets artistiques, les cafés-concerts, les music-halls et les cirques.*

Votre Commission approuve la simplification administrative proposée. Par principe, votre Commission est favorable à la liberté des spectacles. Le vrai libéralisme ne consiste pas à soumettre à autorisation l'exercice d'une liberté, mais à poser comme règle générale que, sauf exception, cet exercice est libre.

Il est entendu que le nouveau régime proposé ne porte pas atteinte au *pouvoir de police* que les *maires et préfets* tiennent, sous le contrôle du juge, des articles 97 et 99 et de la *loi du 5 avril 1884*. Le maire n'est pas dessaisi de son droit de prendre un arrêté d'interdiction à l'encontre d'un spectacle dont la représentation pourrait être *préjudiciable au bon ordre et à la tranquillité publique* dans la commune. Rappelons à ce sujet que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, la moralité publique constitue un des éléments de l'ordre public dont le maire doit assurer la sauvegarde.

..

L'article 26 ne supprime pas le régime d'autorisation actuel pour tous les spectacles quels qu'ils soient. En effet, l'article *confirme* l'actuel régime pour les spectacles visés à l'*alinéa 6°* de l'article premier de l'ordonnance de 1945. Il s'agit des *spectacles forains, des exhibitions de chant et de danse dans les lieux publics et de tous les spectacles de curiosité et de variété.*

Les spectacles de la 6° catégorie peuvent poser certains problèmes. Ils peuvent présenter certains risques pour la sécurité ou la moralité publiques. Bref, il s'agit de spectacles qui ne sont pas tous produits par des entreprises sérieuses et qui ne présentent pas toutes les garanties nécessaires. Votre Commission n'a pas considéré que le libéralisme allait jusqu'à poser le principe de liberté totale pour cette catégorie de spectacles.

..

Art. 28 (nouveau).

**Universités.**

**Répartition des dotations budgétaires par le Ministre.**

L'article 28 nouveau résulte d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale par MM. Foyer et Aurillac.

Il tend à modifier la *loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur en son article 27*. Ce texte fixe la *procédure de répartition des crédits de fonctionnement et d'équipement* entre les différents établissements relevant du ministère des Universités. La répartition est opérée par le Ministre au vu des programmes présentés par les universités, conformément à des critères nationaux de répartition et après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cette répartition une fois effectuée ne peut être modifiée qu'avec l'accord des universités ; par exemple, le transfert d'un poste de professeur de sciences, d'une université à une autre, ne peut s'effectuer, à peine de nullité, qu'après l'accord des Conseils d'universités intéressés.

Votre commission des Affaires culturelles ne méconnaît pas les inconvénients de cette situation qui a conduit le Ministre, dans certaines circonstances, à prendre des décisions, à la limite de la légalité, pour créer de nouvelles universités, ou de nouvelles U.E.R. *Cette rigidité n'est pas compatible avec la nécessité d'adapter les moyens aux besoins des services*. Les fluctuations qui se manifestent dans l'enseignement supérieur, au niveau des effectifs d'étudiants, comme du choix des filières, appellent des modifications dans la répartition initiale des dotations budgétaires.

Il convient cependant d'assortir cette souplesse indispensable d'un certain nombre de *garanties* et votre commission des Affaires culturelles redoute que l'article 28 tel qu'il est rédigé n'en réserve aucune : le ministre des Universités pourra après l'avis non contraignant du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche modifier discrétionnairement et unilatéralement les dotations en personnels. Or, sur ce point, il faut avoir à l'esprit qu'il ne s'agit pas de déplacer seulement des pions sur un échiquier. Le personnel concerné constitue une élite intellectuelle qui a toujours été protégée sauf sous certains régimes autoritaires, de sinistre mémoire. Il est donc nécessaire de concilier le principe de la mutabilité du service public avec celui, non moins important, de la liberté d'opinion et conscience du corps professoral des universités que l'article 28 tel qu'il est rédigé rendrait vite illusoire.

C'est la raison pour laquelle votre commission des Affaires culturelles vous propose d'adopter *un amendement* :

1° Il pose *le principe du strict parallélisme* des formes pour modifier la répartition de la dotation en emplois, par une référence à l'alinéa 3 de l'article 27 de la loi d'orientation de 1968. Autrement dit, le ministre des Universités ne pourra agir qu'après *l'avis du Conseil d'universités* qui a élaboré les programmes qui ont servi de référence pour la répartition initiale des postes, l'avis du C.N.E.S.E.R. et le respect des critères nationaux de répartition.

2° C'est *l'année universitaire* et non pas l'année civile, qui a été retenue pour servir de *limite dans le temps*, à chaque nouvelle répartition.

3° Les modifications de poste ne pourront intervenir qu'après *l'accord des personnels intéressés*.

Art. 28 bis (nouveau).

#### **Universités : personnels vacataires.**

Au cours de l'examen d'un texte portant intégration de personnels dans la fonction publique, le ministre des Universités a évoqué les problèmes que posent dans certaines universités les personnels vacataires.

Aux termes de *l'article 30 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968*, les universités peuvent faire appel pour l'enseignement à *des chercheurs*, à *des personnalités extérieures* et éventuellement à *des étudiants qualifiés*. Le recrutement de ces personnels est effectué discrétionnairement par les universités. Or, il y a dans certains établissements des personnels vacataires qui sont devenus de véritables professionnels de la vocation.

Leur situation est anormale dans la mesure où, participant au service public de l'enseignement supérieur, ils n'offrent aucune garantie quant à la compétence. Certains sont parfois dans une situation sociale difficile du fait même de la précarité de leur statut.

Il convient donc d'apporter une certaine clarification à la situation actuelle, c'est pourquoi votre commission des Affaires culturelles vous propose d'apporter, par voie d'*amendement*, une modification à la loi d'orientation de l'enseignement supérieur de 1968.

L'article additionnel modifie la rédaction de l'alinéa 2 de l'article 30 de la loi de 1968 en apportant deux précisions :

1° A la première phrase de l'article, le principe du recrutement de personnalités extérieures est maintenu mais il est assorti d'une condition : l'exercice d'une activité professionnelle principale. S'il faut en effet encourager la participation à l'enseignement de personnes n'appartenant pas à l'université, il convient de s'assurer qu'elles y apportent une réelle ouverture sur le monde extérieur, d'où l'exigence de l'exercice d'une profession principale.

2° A la seconde phrase de l'alinéa, il est disposé que le ministre des Universités pourra par voie de règlement déterminer les conditions de recrutement, d'emploi et de rémunération de ces personnels vacataires. Il s'agit de combler une lacune, puisque le libellé du texte de 1968 ne permettait pas au pouvoir réglementaire d'intervenir, fût-ce par circulaire, laissant l'entière liberté aux établissements avec toutes les conséquences que cela a entraînées.

**Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, votre commission des Affaires culturelles a émis un avis favorable à l'adoption des articles 26 et 28 du présent projet de loi et vous demande de l'adopter à votre tour ainsi modifié.**





**Loi d'orientation  
de l'enseignement supérieur**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Propositions de la Commission**

l'Etat, des enseignants associés et par des personnels contractuels propres à ces établissements.

Ces établissements peuvent faire appel, pour l'enseignement, aux chercheurs, à des personnalités extérieures et, éventuellement, aux étudiants qualifiés.

.....

« Ces établissements peuvent faire appel, pour l'enseignement, à des chercheurs, à des personnalités extérieures justifiant d'une activité professionnelle principale et, éventuellement, à des étudiants qualifiés. Les conditions de recrutement, d'emploi et de rémunération de ces personnels sont fixées par un décret qui pourra prévoir des dispositions transitoires. »

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Art. 28 (nouveau).

**Amendement** : Supprimer cet article.

Art. 28 *bis* (nouveau).

**Amendement** : Entre le troisième et le quatrième alinéa du texte de l'article 27 de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« La dotation en emplois de ces établissements peut être modifiée pour l'année universitaire suivante dans les mêmes formes et conditions qu'à l'alinéa précédent, sous réserve de l'accord des personnels intéressés. »

Art. 28 *ter* (nouveau).

**Amendement** : Remplacer le deuxième alinéa de l'article 30 de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur par un alinéa ainsi rédigé :

« Ces établissements peuvent faire appel, pour l'enseignement, à des chercheurs, à des personnalités extérieures justifiant d'une activité professionnelle principale et, éventuellement, à des étudiants qualifiés. Les conditions de recrutement, d'emploi et de rémunération de ces personnels sont fixées par un décret qui pourra prévoir des dispositions transitoires. »