

N° 352

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant diverses dispositions d'ordre social.

Par M. Adrien GOUTEYRON,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Michel Durafour, *vice-présidents* ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, *secrétaires* ; M. Guy Allouche, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Henri Collette, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Charles Descours, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Pierre Laffitte, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Jacques Toutain, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2661, 2685 et in-8° 793.

Sénat : 314 et 341 (1984-1985).

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
Article 7 : Réglementation de l'usage professionnel du titre de psychologue	4
Article 68 (nouveau) : Validation de la composition du Conseil supérieur des universités et de certaines décisions individuelles	6
Article 69 (nouveau) : Statut de certaines catégories de personnels de recherche	9
Conclusion	11

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a décidé de se saisir pour avis de trois articles du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social. Il s'agit de l'article 7, relatif à l'usage du titre de psychologue, de l'article 68 (nouveau) relatif à la validation de décisions prises par le Conseil supérieur provisoire des universités (C.S.P.U.) et par le Conseil supérieur des universités (C.S.U.), et de l'article 69 (nouveau) relatif au statut de certaines catégories de personnels de recherche.

Ces articles, notamment les deux derniers, sont rattachés de manière fort artificielle au projet de loi : ils n'ont pas à proprement parler d'objet « social ». C'est pourquoi votre Commission, tout en déplorant la démarche législative qui a produit un texte aussi disparate, a souhaité donner au Sénat un avis sur ces quelques aspects du texte qui relèvent habituellement de sa compétence.

— —

Article 7.

**Réglementation de l'usage professionnel
du titre de psychologue.**

A. — LE TEXTE DU PROJET DE LOI

Le paragraphe I de l'article réserve l'usage professionnel du titre de psychologue aux titulaires de certains diplômes, certificats ou titres, le niveau général requis étant de l'ordre du diplôme d'études supérieures spécialisées (D.E.S.S.), qui correspond à une formation spécialisée faisant suite à la maîtrise et préparant à l'exercice d'une profession.

Le paragraphe II de l'article définit plusieurs dérogations au principe ainsi posé, afin de tenir compte de la situation actuelle. C'est ainsi que l'usage professionnel du titre de psychologue est accordé :

— aux personnes exerçant les fonctions de psychologue en qualité de fonctionnaire ou d'agent public : les psychologues scolaires constituent la majeure partie de cette catégorie ;

— aux détenteurs de diplômes étrangers reconnus équivalents aux diplômes prévus au premier paragraphe ;

— aux personnes reconnues par l'administration comme remplissant les conditions requises pour l'usage professionnel du titre de psychologue à la date d'entrée en vigueur de la loi.

Enfin, le paragraphe III définit les peines applicables en cas d'usurpation du titre de psychologue : cette infraction sera passible d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une peine d'amende de 1.500 à 40.000 F.

**B. — LES MODIFICATIONS
APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Au paragraphe I, l'Assemblée nationale a apporté une modification d'ordre rédactionnel consistant à faire figurer dans ce paragraphe la disposition permettant l'usage professionnel du titre de psychologue par les personnes titulaires d'un diplôme étranger d'un niveau équivalent à celui requis par les diplômes français.

Au paragraphe II, l'Assemblée nationale a introduit plusieurs précisions d'ordre rédactionnel ; en outre, s'agissant des fonctionnaires et agents publics, elle a limité aux personnes exerçant les fonctions de psychologue à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, et aux personnes recrutées à ce titre durant une période ne pouvant excéder sept ans, le bénéfice de la dérogation prévue à ce paragraphe.

C. — POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission observe que le projet de loi introduit une dissymétrie entre les psychologues ayant la qualité de fonctionnaire ou d'agent public (lesquels pourront obtenir *pendant une période de sept ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi* l'usage professionnel du titre de psychologue sans disposer des diplômes prévus au paragraphe I) et les psychologues n'ayant pas cette qualité (qui ne peuvent bénéficier d'une dérogation aux conditions de diplômes que s'ils justifient *à la date d'entrée en vigueur de la loi* d'une formation ou d'une expérience professionnelle reconnues suffisantes par l'administration).

Cependant, cette dissymétrie paraît, dans une certaine mesure, acceptable eu égard à la spécificité de la catégorie des psychologues fonctionnaires ou agents publics : ces derniers — seuls jusqu'à présent à être soumis à des conditions de diplômes — sont essentiellement des psychologues scolaires, pour lesquels l'expérience pédagogique est non moins utile que la formation universitaire proprement dite. En ce sens, il paraît raisonnable, durant l'intervalle nécessaire à la définition et à l'application complète de règles spécifiques de formation remplissant les conditions de niveau prévues au paragraphe I, de maintenir le recrutement des psychologues scolaires dans les conditions actuelles (soit cinq années d'expérience professionnelle et deux années de formation universitaire).

Votre Commission vous suggère donc **d'adopter conforme** l'article 7.

Article 68 (nouveau).

**Validation de la composition du Conseil supérieur
des universités et de certaines décisions individuelles.**

A. — LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le premier alinéa de l'article valide la composition actuelle du Conseil supérieur des universités (C.S.U.) jusqu'à la mise en place d'un nouveau conseil, et au plus tard jusqu'au 30 juin 1986.

Le deuxième alinéa valide les décisions individuelles prises sur avis, désignation ou proposition du conseil supérieur provisoire des universités (C.S.P.U.) en tant que la régularité de ces décisions serait contestée sur le fondement de l'illégalité des articles 4 et 5 du décret du 24 août 1982 instituant ce conseil.

Enfin, le troisième alinéa valide les décisions individuelles prises sur avis, désignation ou proposition du C.S.U. en tant que leur régularité serait mise en cause sur le fondement de l'illégalité de l'article 4 du décret du 13 avril 1983 instituant ce conseil.

B. — POSITION DE VOTRE COMMISSION

a) Il convient de rappeler que le Conseil d'Etat a récemment annulé les articles 4 et 5 du décret du 24 août 1982 qui avait institué le C.S.P.U., au motif que ces articles méconnaissaient le principe de l'élection posé par la loi d'orientation de 1968 ; en effet, la composition du C.S.P.U. était fondée principalement sur la désignation et le tirage au sort. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a également annulé les principales dispositions de l'article 4 du décret du 13 avril 1983 instituant le C.S.U., pour les deux motifs suivants :

— les assistants titulaires figuraient dans le collège des maîtres assistants et des chefs de travaux et participaient à ce titre à l'élection des membres du C.S.U. Cette disposition a été jugée contraire à un principe général régissant l'organisation des institutions représentatives de la fonction publique : non seulement les assistants participaient à l'élection des représentants d'un corps dont ils n'étaient pas membres, mais encore ils étaient électeurs pour un conseil qui n'avait aucune compétence concernant les assistants eux-mêmes ;

— le décret précisait que, lorsque l'écart des voix entre deux candidats d'une même liste ne dépassait pas 5 %, l'ordre de présen-

tation des candidats l'emportait sur l'ordre résultant du choix des électeurs. Un candidat pouvait ainsi être élu avec moins de voix qu'un autre, pourvu qu'au départ il ait été placé avant sur la liste des candidats : le résultat des élections était donc méconnu.

b) Suite à ces décisions contentieuses, le Gouvernement a annoncé son intention d'obtenir la validation législative de la composition actuelle du C.S.U., ainsi que des décisions individuelles dont la régularité serait contestée sur le fondement de l'illégalité des articles annulés, qu'il s'agisse du décret instituant le C.S.P.U. ou du décret instituant le C.S.U. Les dispositions tendant à cette validation ont été rattachées, sans aucune justification, au présent projet de loi.

c) L'article 68, tel qu'il est rédigé, soulève des difficultés d'ordre constitutionnel.

En effet, aucun des actes administratifs dont la validation est demandée n'a un caractère réglementaire. Or, la validation d'actes administratifs, comme l'observe le professeur Favoreux (1) n'est possible que si ces actes ont un caractère réglementaire. En effet, la Constitution ne donne aucune compétence au Parlement pour prendre des mesures individuelles, sauf à l'égard de ses propres membres. Dans ces conditions, remarque encore le professeur Favoreux, la validation d'actes non réglementaires ne peut être qu'indirecte : *« pour les actes non réglementaires, seule la validation indirecte est possible, c'est-à-dire une validation secondaire, conséquence de la validation principale des actes réglementaires — supports... L'acte à valider doit être réglementaire ; s'il est non réglementaire, la validation ne peut être qu'indirecte »*.

Rien de tel dans le cas présent, puisqu'il s'agit dans les trois alinéas de l'article de valider directement des mesures à caractère non réglementaire.

D'autre part, dans sa décision du 22 juillet 1980, le Conseil constitutionnel a précisé que la possibilité d'une validation législative est subordonnée à l'existence de « raisons d'intérêt général » que « seul, en l'espèce », le Parlement peut faire respecter en « usant de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives ». Or, il est manifeste que le premier alinéa de l'article, tendant à la validation jusqu'au 30 juin 1986 de la composition actuelle du C.S.U., ne répond à aucune de ces conditions. En particulier, aucune raison impérieuse d'intérêt général ne peut être invoquée pour justifier le refus par le Gouvernement d'instituer et de faire élire un nouveau conseil, vu la souplesse du calendrier des travaux de ces organismes.

Enfin, les deux derniers alinéas de l'article méconnaissent indirectement l'autorité de la chose jugée, en validant des décisions

(1) Revue de Droit public, 1980.

individuelles en tant que leur régularité serait mise en cause sur le fondement de l'illégalité des articles annulés. Dans sa décision du 22 juillet 1980, le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle du principe de l'indépendance des juridictions, ainsi que l'applicabilité de ce principe à la juridiction administrative, et il a précisé que ce même principe interdit au Parlement de « censurer les décisions des juridictions ». Cette interdiction, comme le remarque encore le professeur Favoreux, concerne « *les validations a posteriori et d'une manière générale toute violation de l'autorité de chose jugée* ». Certes, l'article 68 s'abstient de valider directement les articles annulés des décrets précités ; mais en interdisant en pratique tout recours fondé sur l'illégalité de ces articles, il porte indirectement atteinte à l'autorité de la chose jugée.

En conséquence, votre Commission a décidé le **dépôt d'une motion tendant à opposer à l'article 68 l'exception d'irrecevabilité** en application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement.

Article 69 (nouveau).

Statut de certaines catégories de personnels de recherche.

A. — LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 69 a pour objet **d'étendre à de nouvelles catégories de personnels de recherche** le bénéfice des statuts particuliers de fonctionnaire applicables jusqu'à présent aux personnels des seuls établissements publics à caractère scientifique et technologique (E.P.S.T.) en vertu de l'article 17 de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation de la recherche.

La première catégorie intéressée est constituée par les agents publics contractuels (autrefois dénommés « de type C.N.R.S. ») concourant à des missions de recherche dans des établissements relevant du ministère de l'Education nationale.

La deuxième catégorie est constituée de personnels occupant des emplois inscrits au budget civil de Recherche et de Développement technologique (B.C.R.D.) et exerçant leurs fonctions dans des services de recherche de l'Etat ou des établissements publics n'ayant pas le caractère industriel et commercial. La liste de ces services et établissements sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

Ce sont au total 20.000 personnels supplémentaires qui bénéficieront des statuts particuliers prévus à l'article 17 de la loi du 15 juillet 1982.

B. — POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission remarque tout d'abord que le Gouvernement fait preuve d'une **désinvolture étonnante** en proposant, par la voie d'un amendement totalement étranger à l'objet du texte, une réforme aboutissant à la titularisation de 20.000 agents contractuels et augmentant ainsi de moitié le nombre des personnels régis par les statuts particuliers.

Aucune estimation de l'impact financier de cette mesure n'a été fournie par le Gouvernement, alors que le coût indirect de semblables mesures, dans le cas des personnels des E.P.S.T., s'est avéré non négligeable.

Aucune précision n'est donnée non plus sur les conséquences du changement de statut. Ce changement va-t-il aboutir à pérenniser les abus nombreux que vient de dénoncer la Cour des comptes ? Les obligations de service des personnels titularisés seront-elles alignées sur celles des laboratoires propres du C.N.R.S. ? En réalité, le Parlement ne dispose d'aucune information véritable sur le contenu des statuts qui seront applicables aux nouveaux titulaires. Rien ne garantit en particulier que ces statuts favoriseront la mobilité des personnels entre les universités et établissements intéressés, d'une part, et les E.P.S.T., d'autre part.

Il convient de remarquer à cet égard que les effets bénéfiques, si souvent annoncés par le Gouvernement, du changement de statut des personnels des E.P.S.T. restent encore à démontrer. Ces statuts devaient accroître la mobilité des chercheurs, assouplir le fonctionnement des établissements, favoriser le dynamisme et le décloisonnement de la recherche. Rien ne prouve que de tels résultats aient été obtenus : il est d'ailleurs beaucoup trop tôt pour mesurer les divers effets de la titularisation.

Dans ces conditions, la réforme proposée par le Gouvernement est au moins prématurée. Ce n'est qu'ultérieurement, et après un premier bilan des changements de statut déjà effectués, que cette réforme pourrait être, le cas échéant, envisagée. Pour l'heure, il ne paraît pas acceptable que le Parlement se prononce à l'aveuglette sur une mesure présentée à l'improviste (1).

Votre Commission vous suggère donc de **rejeter l'article 69 (nouveau)**.

(1) D'autant qu'un nouveau projet de loi sur la recherche a été déposé à l'Assemblée nationale (n° 2745) : on peut se demander pour quelles raisons le Gouvernement tient à éviter de faire figurer dans ce nouveau projet les dispositions en cause.

CONCLUSION

Réunie le 12 juin 1985, la Commission, suivant son Rapporteur, a décidé de proposer au Sénat :

- d'adopter conforme l'article 7,
- d'adopter une motion d'irrecevabilité sur l'article 68 (nouveau),
- de rejeter l'article 69 (nouveau).