



**PROPOSITION DE LOI n° 007-2020/PL
fixant le régime d'autonomie des Universités**

**présentée par
la Députée RASOAZANANERA Marie Monique Ernestine,
élue à Ambositra**

EXPOSE DES MOTIFS

Les Universités, eu égard à leur domaine d'intervention, ne constituent pas un mode d'organisation de l'action publique à mettre sur le même plan que les autres établissements publics. Le service public de l'enseignement supérieur répond à des exigences propres à sa mission de formation, de recherche et de propagation du savoir et des connaissances. En effet, c'est sur les universités que repose le devenir d'une Nation; c'est grâce à elles que l'ascenseur social fonctionne- spécialement dans un pays en développement; c'est par elles que cadres, élites et autres responsables virtuels transitent de manière à prendre les rênes d'un pays aux fins de l'emmener sur la voie du développement économique, culturel, technologique et sociétal. Une politique et une stratégie de l'enseignement supérieur digne de ce nom- alliant de manière indissoluble recherche-développement et enseignements de haut niveau visant l'excellence- se doit d'offrir aux universités :

1) une adéquation des moyens techniques, technologiques, financiers et politiques aux exigences de performance moderne et ;

2) une souplesse de gestion à même de leur permettre de réussir de la manière la plus optimale possible leur noble mission.

Car les Universités sont-dans l'expérience de Madagascar- en butte à trois écueils. Le premier est la concurrence du système privé d'enseignement supérieur dont le statut juridique équivaut pour bon nombre de ses établissements à celui d'une société commerciale, habilitée à générer des bénéfices et ce faisant, dotés d'une souplesse de gestion managériale.

Le second est la disparité constatée quant à la mise en œuvre des mécanismes de contrôle comptable et financier au niveau des six universités

publiques. Cette inégalité de traitement entre des établissements publics chargés de la même mission de service public ne saurait être tolérée. Dès lors, le régime proposé dans la présente loi vise à harmoniser ce système de contrôle.

Le troisième, c'est l'extrême difficulté pour les universités à se pourvoir en capital humain, le recrutement du personnel enseignant et leur répartition entre les diverses universités publiques de l'île restant l'apanage du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et du ministère des finances sans tenir compte des exigences de chaque université. Or, l'essor de la recherche scientifique et la performance des enseignements de haut niveau est tributaire du nombre et de la qualité d'enseignants-chercheurs et de chercheurs-enseignants que l'établissement peut recruter en fonction de ses besoins intrinsèques.

La meilleure manière de répondre à tous ces défis, c'est de doter les universités publiques d'un statut et d'un régime qui permettent d'allier souplesse managériale et autonomie administrative, contrôle des autorités de tutelle et autonomie financière, performance académique et autonomie pédagogique.

Pour toutes ces raisons, le Constituant de la quatrième République (2010) a distingué le statut et le régime des universités des autres catégories d'établissement public (moyen d'action des pouvoirs publics) et réservé un statut particulier à l'Université et à ses diverses composantes. Il a ainsi donné à la loi- et à la loi elle seule- le pouvoir de fixer les règles concernant le statut et le régime d'autonomie des universités ainsi que le statut des enseignants de l'enseignement supérieur (Constitution art. 95 I-14°) par opposition et par référence manifestes à la création de catégorie d'établissement publics (Constitution art. 95 I-13°).

La Haute Cour Constitutionnelle confirme cette particularité du statut des Universités dans sa Décision n°10-HCC/D3 du 3 juillet 2020 concernant les textes régissant les Etablissements publics et les Universités publiques par interprétation de cet article 95 de la Constitution. Elle souligne que les Universités publiques, de par leur statut particulier, bénéficient d'un principe d'autonomie de valeur constitutionnelle qui dépasse l'autonomie administrative et financière classique et que la loi et les décrets d'application les régissant doivent avoir pour objectif d'offrir aux Universités malgaches des leviers pour rivaliser sur le plan international avec les meilleures universités, en les dotant d'une nouvelle gouvernance et d'une plus grande autonomie dans l'usage de leurs moyens. Il revient dès lors au législateur de fixer leurs règles de création lesquelles comptent nécessairement leurs règles constitutives au nombre desquelles figurent la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation, la détermination de catégories de personnes représentées au sein des conseils d'administration ou d'établissement, celles des catégories de ressources dont pourront bénéficier ces établissements, la nature et les fonctions des composantes internes ainsi que les conditions de désignation ou d'élection de leurs

organes de direction et d'administration dès lors que ces composantes sont dotées de compétences qui leur sont propres.

La Loi n° 2018-037 du 18 février 2019 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de création des catégories d'établissement public, pour ambitieuse qu'elle soit, n'est pas de nature à répondre aux exigences des missions et rôle spécifiques des universités et, de manière générale, du service public de l'enseignement supérieur. En effet, elle distingue et fait éclater les établissements publics selon, entre-autres, leur vocation sociale, culturelle, économique, technique, scientifique et de recherche, de santé, d'enseignement et de formation professionnelle ... (art.2). Or, par définition même et par essence, l'Université est tout cela. Il est fallacieux et réducteur de vouloir la disséquer en autant de « vocations » alors que son essence git dans la somme de ces caractères.

En conclusion, la Loi n° 2018-037 ne peut obéir aux exigences spécifiques commandées par les missions et rôle des universités publiques et du service public de l'enseignement supérieur.

Il importe en conséquence, conformément à l'article 95 -14° de la Constitution et à l'article 5 de la Loi n° 2018-037 du 18 février 2019 de poser les règles spécifiques concernant le régime d'autonomie des universités.

Tel est l'objet de la présente Proposition de loi.



PROPOSITION DE LOI n° 007-2020/PL fixant le régime d'autonomie des Universités

**présentée par
la Députée RASOAZANANERA Marie Monique Ernestine,
élue à Ambositra**

L'Assemblée nationale a adopté en lors de sa séance plénière, la proposition de loi dont la teneur suit :

TITRE I DISPOSITIONS GENERALES

Article premier: - Conformément aux dispositions de l'article 95 1.14 de la Constitution, la présente loi a pour objet de fixer le régime d'autonomie des universités.

Article 2 : - Au sens de la présente loi, les universités sont des établissements publics nationaux d'enseignement supérieur et de recherche scientifique comprenant les instituts supérieurs, les centres nationaux de recherche et les universités proprement dites. Elles sont dotées de personnalité morale, jouissant d'autonomie pédagogique, scientifique, administrative et financière.

Les universités sont des établissements publics à caractères scientifique, technique, culturel et professionnel, dérogeant au régime juridique des établissements publics administratifs, prévu par la législation en vigueur.

Article 3 : Les Universités ont pour mission :

- la création, l'élaboration et la transmission de savoirs, de savoir-faire, de culture, de valeurs ancestrales, coutumes et mœurs dans le cadre de la

formation initiale et/ou continue en vue de procurer à la nation des cadres répondant à ses besoins actuels et futurs ;

- le développement de la recherche fondamentale et appliquée;
- au développement et à l'épanouissement de l'homme tant sur le plan intellectuel et physique que moral et éthique.

Article 4 : Les Universités sont pluridisciplinaires et regroupent diverses composantes dont :

- des Ecoles Doctorales Thématiques ;
- des Domaines ou Facultés, Ecoles supérieures, Instituts Supérieurs d'enseignement;
- des Instituts, Centres et Laboratoires de Recherche ;
- des Centres de Documentation et d'information.

Article 5 : Le Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique met en œuvre la Politique de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche ainsi que la stratégie correspondante.

Article 6 : Le Ministre en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique préside la Conférence des Présidents des Universités et des Directeurs Généraux des Instituts Supérieurs de Technologie, instance de coordination de la mise en œuvre de la Politique et de la Stratégie de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

Au besoin, cette conférence est étendue aux responsables de Domaines et Centres Nationaux de Recherche.

La composition et les modalités de fonctionnement de cette conférence sont fixées par voie réglementaire.

Article 7 : La création d'une université se fait par décret après avis de la conférence des Présidents des universités (et des Directeurs Généraux des Instituts Supérieurs de Technologie et des Directeurs Généraux et Directeurs des Centres Nationaux de Recherche).

Lorsque qu'une Université n'a plus sa raison d'être, un décret pris en Conseil des Ministres peut prononcer sa liquidation.

TITRE II

DEL' AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS

Article 8 : Les universités sont placées sous la tutelle technique du Ministère en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

Les universités sont gérées avec la contribution de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures.

Article 9 : Les présidents des universités, les directeurs des écoles doctorales thématiques, les responsables des équipes d'accueil doctoral, les directeurs généraux des instituts supérieurs, les directeurs généraux et directeurs des centres nationaux de recherche, les responsables des domaines sont élus au suffrage universel et nommés par décret en conseil des ministres.

Les membres du Conseil d' Administration d'université, les membres du Conseil Scientifique de l'Université, les membres du Conseil de domaine, les responsables de mention, les présidents de Collège des Enseignants ou des Chercheurs sont élus au suffrage universel et nommés par le président de l'université concernée.

Article 10 : Chaque Université, Ecole Doctorale Thématique, Institut Supérieur de Technologie, Centre National de Recherche, Ecole Supérieure et Faculté comprend en outre un Conseil Scientifique dont les attributions et la composition sont fixées par décret.

Article 11 : Le Président de l'Université dirige le Conseil Scientifique de l'Université qui est l'instance académique suprême au sein de l'Université et dont les autres membres sont les Directeurs des Écoles Doctorales Thématiques, les Doyens de Faculté et les Directeurs d'Écoles ou d'instituts rattachés à l'Université et les représentants élus au sein de chacune de ces entités.

Le Directeur Général <l'Institut Supérieur de Technologie, le Directeur Général ou Directeur de Centre National de Recherche dirige le Conseil scientifique en leur sein respectif dont les membres sont fixés par voies règlementaires.

Article 12 : Les responsables des universités, nommés par décret conformément à l'article 9 de la présente loi peuvent faire l'objet de destitution, par voie réglementaire, dans l'un des cas suivants :

- faute grave définie par voie réglementaire;
- incapacité physique ou mentale.

Article 13 : L'État assure la garantie des libertés universitaires à tous les enseignants et les chercheurs des Universités dans le cadre de leurs activités d'enseignement et de recherche :

- les enseignants ne peuvent faire l'objet d'aucune poursuite judiciaire en raison des enseignements qu'ils dispensent, des recherches qu'ils effectuent ou qu'ils publient; -
- les instances académiques au sein des universités ont toute liberté dans l'élaboration de leurs curricula.

Article 14 : Les universités sont dotées d'un budget autonome de fonctionnement dont la gestion est confiée au Président ou Directeur général ou Directeur.

Elles disposent pour l'accomplissement de leur mission, d'équipements, de personnel et de crédits attribués par l'Etat qui correspondent aux :

- salaires du Personnel Administratif et Technique (PAT) ;
- indemnités pour les heures complémentaires (HC) dispensées par les enseignants chercheurs ou chercheurs-enseignants ;
- bourses allouées aux étudiants ;
- crédits de fonctionnement.

La loi des finances fixe pour chaque université le montant de ces ressources attribuées par l'Etat.

Les universités peuvent également bénéficier de subventions octroyées par d'autres organismes étatiques.

Article 15 : Outre ces dotations publiques, les universités disposent de ressources propres provenant notamment :

- des droits d'inscription versés par les étudiants ;
- de la participation des bénéficiaires de la formation;
- de la vente des biens (brevet, ouvrage, produit de création, ...) de dons et legs ;

- des rémunérations de services ;
- des droits de propriété intellectuelle ;
- des divers fonds provenant de la coopération bilatérale, multilatérale ou internationale ;
- de la participation des employeurs au financement des formations technologiques et professionnelles ;
- de contributions diverses issues des conventions de partenariat.

La gestion de ces ressources propres relève exclusivement de la responsabilité des présidents des universités ou des directeurs généraux des instituts supérieurs ou des directeurs généraux ou directeurs des centres nationaux de recherches.

Article 16 : Les universités et leurs composantes au sens de l'article 4 ci-dessus, sont soumises au contrôle administratif de l'enseignement supérieur et de la recherche et aux vérifications de l'inspection générale de l'Etat de manière inopinée et/ou périodique selon les besoins.

En outre, leurs comptes sont soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes, contrôle portant notamment sur la politique des ressources humaines et financières des établissements.

Article 17 : Les présidents des universités, les directeurs généraux des instituts supérieurs, les directeurs généraux ou directeurs des centres nationaux de recherche sont autorisés à ouvrir auprès des banques primaires des comptes de dépôts de fonds au nom des universités correspondant à la gestion des ressources propres prévues à l'article 15 ci-dessus.

Ces comptes de dépôts peuvent comprendre des sous-comptes ouverts au nom de chaque composante des universités.

Sur délégation des présidents ou directeurs généraux ou directeurs, les responsables des différentes composantes des universités prévues à l'article 4 ci-dessus, gèrent leurs fonds propres et sont autorisés à subdiviser les sous comptes en d'autres sous comptes correspondant à des rubriques spécifiques à leur fonctionnement.

Article 18 : En cas de difficulté grave dans le fonctionnement des organes statutaires des universités publiques ou de défaut d'exercice de leurs responsabilités, le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique peut prendre, à titre exceptionnel, toutes dispositions imposées par les circonstances.

Dans ces mêmes cas, les présidents, les directeurs généraux ou directeurs ont qualité pour prendre, à titre provisoire, les mesures conservatoires nécessaires après avoir consulté le conseil d'administration et les conseils scientifiques.

Article 19 : Les droits de propriété intellectuelle détenus par l'Université soit par le biais de l'Établissement Public soit par la Fondation Universitaire deviennent en cas de dissolution propriétés exclusives de l'État.

TITRE III

DEL' AUTONOMIE PÉDAGOGIQUE ET SCIENTIFIQUE DES UNIVERSITÉS

Article 20 : L'Etat garantit aux universités prévues par la présente loi ainsi qu'à leurs enseignants-chercheurs et chercheur-enseignant dans le cadre de leurs enseignements l'exercice de la franchise et la liberté universitaires et dote celles-ci des moyens nécessaires et adéquats pour le bon fonctionnement.

A l'égard des enseignants-chercheurs et chercheurs-enseignants, les universités doivent assurer les moyens d'exercer leur activité d'enseignement et de recherche dans les conditions. d'indépendance et dans un environnement propice à la réflexion et à la création intellectuelle.

Article 21 : Le Président de l'Université est investi d'un pouvoir de police administrative spéciale, la présente loi lui attribue la compétence extraordinaire et exclusive de maintien de l'ordre public dans l'enceinte pédagogique et les locaux de l'Université.

Dans le cadre de cette police spéciale, le Président peut prendre toute mesure qu'il juge utile à titre préventif, pour préserver l'ordre public.

En dehors des cas de flagrant délit ou de catastrophes, les forces de l'ordre ne peuvent pénétrer dans l'enceinte universitaire sans une levée de la franchise par le Président de l'Université.

Article 22 : La liste des grades et diplômes de niveau universitaire et leur modalité d'obtention sont fixées par voie réglementaire.

Le Ministère en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique met en place une commission nationale d'équivalence des grades et diplômes étrangers de niveau universitaire. Les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par voie réglementaire.

Article 23 : Des formations d'intérêt spécifique ou régional, en collaboration avec des partenaires nationaux ou étrangers, peuvent être organisées au sein des

universités. Selon leur nature, ces formations sont sanctionnées par un diplôme ou un certificat ou une attestation,

Article 24 : Les universités sont autorisées à créer en leur sein une ou plusieurs fondations universitaires, non dotées de la personnalité morale, résultant de l'affectation irrévocable à l'établissement intéressé de biens, droits ou ressources apportés par un ou plusieurs fondateurs pour la réalisation d'une ou plusieurs œuvres ou activités d'intérêt général et à but non lucratif conformes aux missions du service public de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

Ces fondations disposent de l'autonomie financière. Les règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique s'appliquent aux fondations universitaires sous réserve des dispositions du présent article. .

Les opérations de recette et de dépense effectuées au titre de chacune des fondations créées dans les conditions prévues au présent article respectent les actes constitutifs de chacune des fondations et, le cas échéant, les règles applicables aux comptes des fondations.

Les règles générales de fonctionnement de ces fondations sont déterminées par voie réglementaire.

Article 25 : Pour garantir l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, les universités sont autorisées à créer des laboratoires ou des centres d'étude et des recherches au sein des établissements qui les composent. Les laboratoires ou centres d'étude et de recherche sont dirigés par des enseignants-chercheurs ou chercheurs-enseignants de rang magistral.

TITRE IV

DISPOSITIONS FINALES

Article 26 : Des décrets seront pris en tant que de besoin pour l'application de la présente loi.

Article 27 : Sont abrogées les dispositions des textes contraires aux dispositions de cette loi.

Article 28 : La présente loi sera publiée au journal officiel de la République.
Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo, le 23 octobre 2020

RASOAZANANERA Marie Monique Ernestine
Députée de Madagascar, élue à Ambositra