

Le Monopole de la collation des grades universitaires
(Quelques remarques introductives à la lecture de l'article de Pierre Henri Prélot
et sur son invitation)

Poursuivant la série d'articles qu'elle consacre aux Facultés de droit dans la réforme universitaire, la Revue du droit public donne aujourd'hui à lire une riche et passionnante contribution de Pierre Henri Prélot à l'étude du monopole étatique de collation des grades universitaires. J'ai, dans un précédent article de cette série consacré aux bases constitutionnelles du droit universitaire (RDP 2008, n°3, p. 680 et s.), rappelé le fondement constitutionnel du monopole de collation des grades, « déduit des lois de la République et notamment la loi du 18 mars 1880 », et qui « s'impose au législateur » comme l'a souligné le conseil d'Etat lorsqu'il a examiné le projet de loi devenu la loi Savary du 26 janvier 1984.

Pierre Henri Prélot a voulu aller plus loin et interroger l'histoire ; il a relu avec une admirable conscience l'ensemble des débats, notamment parlementaires, consacrés à cette question dans la période 1875-1880, celle de la fondation de l'Université républicaine. La moisson est passionnante. On constate que la question de la collation des grades est uniformément tenue pour essentielle ; toutes les grandes figures du monde politique prennent part au débat, autour de Jules Ferry qui mène la réforme ; le débat est tranché clairement dans le sens de la confirmation du monopole de l'Etat, considéré comme un élément essentiel et fondateur de la reconstruction de l'Université républicaine. C'est dans le cadre du service public réorganisé au même moment par l'Etat¹, celui des facultés regroupées en 1896 en universités, que s'exercera ce

¹ La loi du 18 mars 1880 prend place entre la loi du 12 juillet 1875 et la grande loi sur l'université du 10 juillet 1896 (adoptée au rapport de Poincaré). Dès 1875, les « décrets Goblet » (alors ministre de l'instruction publique) ont créé ou recréé les facultés que la loi de 1896 se bornera à « regrouper » en universités.

monopole de l'Etat. L'article 1^{er} de la loi de 1880 consacre le droit exclusif des facultés de l'Etat à faire subir les examens et épreuves pratiques qui déterminent la collation des grades. Ces grades sont traditionnellement ceux, déjà repris par le décret du 18 mars 1808 organisant l'Université impériale d'une histoire ancienne et commune à toutes les universités européennes : « *le baccalauréat, la licence et le doctorat conférés par les facultés à la suite d'examens et actes publics* ». Grâce au travail de P.H. Prélôt, on ne peut plus ignorer comment et pourquoi l'édifice, réfléchi, discuté, a été solidement établi : le principe du monopole de la collation des grades est véritablement fondateur d'une université qu'on voulait elle-même refonder ; et il a été voulu comme tel.

C'est ce principe qu'on retrouve, à cent ans de distance, à l'article 15 de la loi du 26 janvier 1984 qui deviendra l'article L 613-1 du code de l'éducation (« *l'Etat a le monopole de la collation des grades et des titres universitaires* »), après que le conseil d'Etat en a rappelé la substance et le caractère constitutionnel : saisi du projet de loi qui deviendra la loi de 1984, « *le conseil d'Etat a estimé que le principe suivant lequel la collation des grades est réservée aux établissements publics d'enseignement qui remonte à la loi du 16 fructidor an V et que les lois de la République n'ont jamais transgressé depuis 1880 s'impose désormais au législateur ; aussi a-t-il disjoint du projet de loi sur l'enseignement supérieur un titre autorisant le ministre chargé de l'enseignement supérieur à accréditer des établissements privés à délivrer des diplômes nationaux* » (avis publié in E.D.C.E. 1987, p. 138). Il n'y a, quant au monopole de la collation des grades, aucune coupure mais tout au contraire une filiation sans faille entre la loi de 1880 et la loi Savary de 1984.

Pour remarquable historien qu'il soit, Pierre Henri Prélôt est aussi un esprit de son temps. Il ne pouvait manquer d'observer qu'aux grades universitaires classiques avait été ajouté, en 1999, le nouveau grade de « mastaire » (rebaptisé « master » en 2002) – ce qui sans doute pouvait se faire par décret – mais aussi que le ministre était habilité par cette même réglementation à autoriser toutes sortes d'établissements privés ou

publics à délivrer ce nouveau grade, en contravention avec le principe du monopole étatique de collation des grades qui réserve celle-ci aux établissements publics de l'Etat. Comment expliquer cet abandon, au moins cette transformation du monopole, sans le moindre débat législatif, sans texte modifiant l'article L 613-1 du code de l'éducation, et à l'heure précisément où le conseil d'Etat venait de rappeler que le monopole de collation des grades s'imposait même au législateur ? Comment concilier l'inscription de ce nouveau venu qu'est le master sur la liste des grades et diplômes nationaux et l'habilitation, en même temps, à des établissements autres que les établissements publics d'enseignement de l'Etat de délivrer ceux-ci ?

Pierre Henri Prélôt, en grand juriste qu'il est, entreprend alors – c'est la seconde partie de son article - un travail de réconciliation du fait et du droit. Non sans laisser une place au doute et regretter l'absence d'arbitrage au niveau législatif (mais était-il seulement possible en présence d'un principe constitutionnel ?), il s'attache à distinguer dès l'origine différentes formes du monopole, permettant une sorte de transformation, d'évolution historique de celui-ci, une évolution de la compétence, mais aussi de la responsabilité du législateur, s'agissant d'un principe fondamental de l'enseignement. Il trouve les éléments de cette évolution notamment dans la composition des jurys et la place que peuvent y occuper des personnels autres que ceux des établissements d'enseignement de l'Etat. Sa démonstration est passionnante, largement inédite, riche d'enseignements plus qu'aucun écrit sur ce sujet connu de nous à ce jour.

Il nous a permis de dire qu'elle ne nous convainc pas ; ce qui me permet aussi incidemment de rappeler que ces études sur nos facultés de droit et sur l'université ont vocation, comme tout travail scientifique, à recueillir les analyses et les opinions les plus diverses. Chacun, au sortir de cette heureuse *disputatio*, pourra se forger sa propre conviction.

Il ne nous convainc pas parce que la signification et la portée du monopole n'ont pas changé, pensons-nous, entre la loi de 1880 et la position si claire et déterminante de Jules Ferry et ce que rappelle le conseil d'Etat en 1984, renvoyant précisément à la loi de 1880 à l'origine d'un principe « qui s'impose désormais au législateur ».

Il ne nous convainc pas parce que la question de la composition des jurys, depuis l'avatar du jury mixte avec les facultés privées de la loi de 1875, est une autre question : celle de l'aménagement des examens, des épreuves et actes publics, qui est affaire de réglementation et d'une réglementation qui doit évoluer ; le monopole est celui des établissements au sein desquels la composition des jury varie naturellement dans le temps et selon les matières ; il n'y a pas un monopole des universitaires quant à la collation de grades, mais bien des universités. La question de la composition des jurys ne se confond pas avec le principe qui veut que le grade soit conféré par un établissement public de l'Etat lorsqu'il constitue un grade ou d'un titre universitaire dont la liste est fixée conformément à l'article L 613-1 du code de l'éducation ; or le master en fait aujourd'hui partie. Pas davantage nous ne voyons clairement les éléments d'une réduction possible du monopole dans la distinction très fine faite par notre collègue Prélôt entre le grade, la collation de celui-ci et le diplôme qui y conduit.

En disant cela nous ne retranchons rien à la possibilité pour l'Etat de réglementer et de reconnaître des diplômes en dehors de ceux réservés au monopole et d'habiliter des établissements de toutes sortes à les délivrer ; et il ne s'en est jamais privé ; simplement, lorsqu'il s'agit des grades et titres du monopole, le baccalauréat, la licence, le doctorat et aujourd'hui le master, ils ne peuvent être délivrés que par les établissements publics de l'Etat ; et c'est bien ainsi, comme un système de confiance dans les établissements universitaires et eux seuls, que le monopole a été historiquement construit ; c'est bien ainsi qu'il est compris et rappelé par le conseil d'Etat en 1984.

S'il ne nous convainc pas toujours, toujours Pierre-Henri Prélot nous instruit et nous éclaire. On comprend grâce à lui comment l'administration, d'abord empêchée par l'avis du conseil d'Etat de 1984 de mettre en place par la loi un système d'habilitation d'établissements privés pour la délivrance des grades et diplômes nationaux, a persévéré dans sa volonté d'y parvenir en usant de la voie réglementaire la plus discrète. L'article que l'on va lire met au jour cette stratégie complexe et progressive, manifestement inspirée par le rapport remis à Claude Allègre par Jacques Attali en mai 1999 et, à peu près au même moment, par le protocole dit de Bologne de juin 1999.

La « *mise en cohérence des parcours de formation* » (rapport Attali) et la disposition d'un « *système de diplômes facilement lisibles et comparables* » (protocole de Bologne), à quoi s'est ajouté le non-dit de la contemplation du système nord-américain de diplômes, au demeurant mal compris, conduisaient à l'inscription sur la liste des diplômes nationaux d'un nouveau grade, acquis après cinq années d'études supérieures, et qui devait être accessible tant aux grandes écoles et autres établissements privés qu'aux établissements universitaires : on a reconnu le master.

Comment y parvenir ? Le pas est franchi par un décret du 30 août 1999 – qui n'est pas un décret en conseil d'Etat – qui crée le grade de « mastaire » et permet d'habilitier des écoles et toutes sortes d'établissements privés ou publics à délivrer celui-ci. Pourquoi ce néologisme francisant de « mastaire » ? C'est, semble-t-il, que nombre de grandes écoles avaient déjà préparé la voie et délivraient des « masters » ou « mastères » spécialisés – ce que rien ne leur interdisait, dès lors qu'il ne s'agissait pas de diplômes nationaux – et avaient déposé ces dénominations à l'INPI. La nouvelle réglementation ainsi n'a pas de portée pratique pour autant qu'aucun établissement ne délivre de « mastaire » ni ne demande à pouvoir le faire. Mais le rapport de présentation du décret – reproduit par Pierre Henri Prélot – ne laisse aucun doute sur le projet poursuivi : « *pour la première fois, une même labellisation s'appliquera aux universités et aux grandes écoles ce qui, tout en préservant l'identité de chacune des composantes du*

« système français d'enseignement supérieur, accroîtra largement sa lisibilité et favorisera le développement des coopérations entre universités et écoles ». Le monopole est rompu par le décret de 1999 mais le système tourne à vide, si l'on peut dire, en l'absence de toute pratique du nouveau « mastaire ».

Les choses changent du jour où, par le décret du 8 avril 2002, le mot « mastaire » est remplacé par le mot « master » dans le décret de 1999 ; c'est désormais le « master » qui est inscrit dans la catégorie des grades et titres qui ne peuvent être délivrés en dehors du monopole étatique. Et l'on est dès lors fondé à s'interroger sur la possibilité pour un décret presque concomitant, du 25 avril 2002, toujours pris sans consultation du conseil d'Etat, de décider que les diplômés de masters des écoles d'ingénieurs et d'autres établissements et écoles non universitaires habilités sont « *de plein droit, titulaires du grade de master* ».

Ce processus complexe et opaque, pour cette raison largement passé inaperçu, nous est révélé par Pierre-Henri Prélot. Bloquée en 1984, l'administration, forte du rapport Attali et utilisant le protocole de Bologne, est parvenue à ses fins : briser le monopole étatique de collation des grades tel qu'il avait été conçu lors de la fondation de l'Université républicaine. Il ne s'agit pas tant de savoir si cette politique est la bonne et si elle sert l'enseignement supérieur français dans sa complexité ; mais bien d'apprécier si la méthode suivie était correcte, si cette rupture fondamentale était possible sans que le Parlement, par la loi, ni le conseil d'Etat, par sa consultation, en aient été saisis ; de s'interroger en un mot – et Pierre Henri Prélot n'y manque pas – sur la légalité du décret du 25 avril 2002 au regard du monopole de collation des grades « *qui s'impose même au législateur* ». On sera sans doute fixé sur ce point à l'occasion, soit d'une demande d'abrogation de celui-ci, soit de la contestation d'un arrêté d'habilitation pris par le ministre sur son fondement. Tel est d'ailleurs la conclusion du bel article dont la lecture, maintenant, par une vue autrement large et informée des ces questions complexes, permettra à chacun de se faire une opinion.

Yves Gaudemet