

LES FRANCHISES UNIVERSITAIRES AU SÉNÉGAL : ENTRE AUTONOMIE ET SERVITUDE

Par *Omar DIA*¹

INTRODUCTION

Montesquieu, en châtiant les mœurs françaises de son époque, écrivait que « l'université de Paris est la fille aînée des rois de France; et très aînée, car elle a plus de neuf cents ans : aussi rêve-t-elle quelquefois »². Quelques décennies plus tard, Victor Hugo notait qu'« au quinzième siècle.... l'université couvrait la rive gauche de la Seine, depuis la Tournelle jusqu'à la tour de Nesle³ ». Ces deux citations émises par deux éminences grises des lettres françaises montrent à quel point l'université a suscité moult interrogations au fil des siècles. Cependant, la place, le rôle, les missions, la forme de l'institution universitaire ont connu différentes variations selon les temps, les pays et les politiques publiques en matière de gouvernance universitaire. Selon ces paramètres, les universités ont bénéficié de libertés ou sont placées sous un régime de servitude. Une longue bataille des universitaires et des étudiants ont eu pour aboutissement la consécration des libertés et leur corollaire, les franchises universitaires⁴. Force est de constater toutefois que « libertés académiques » et « franchises universitaires » ne recouvrent pas systématiquement les mêmes réalités. Les secondes sont comprises dans les premières. La distinction entre les deux notions est relativement simple. Les libertés académiques vont, en principe, au delà des franchises universitaires. Dans le cadre de notre réflexion, nous mettrons un accent sur les franchises certes, mais il arrivera des configurations où les deux notions seront confondues pour les besoins de la démonstration⁵. Au Sénégal, la notion a été héritée de la colonisation française. Les principes et les pratiques ainsi que leur portée juridique sont la continuité du fait colonial. Pendant cette période et jusqu'aux événements de mai 1968, l'université Cheikh Anta Diop

1 Omar Dia est docteur en droit public de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, E-Mail : omarsardias@yahoo.fr ou serignendia@gmail.com, Téléphone : (221) 776178137 ou (221) 703028313, Résidence : Saint -Louis (Sénégal.).

2 Montesquieu, *Lettres persanes*, Paris, Lemerre, 2011, pp 10 et suivantes.

3 V. Hugo, *Notre-Dame de Paris*, collection d'œuvres de Victor Hugo, Paris de 1862 à 1881, III, pp 22 et suivantes.

4 G. Rocher, « Redéfinition du rôle de l'université », article publié dans le livre (sous la direction de Fernand Dumont et Yves Martin), *L'éducation 25 ans plus tard et après?*, Québec, l'institut québécois de la recherche (IQRC), 1990, p 17.

5 Y. Gaudemet, « Les bases constitutionnelles du droit universitaire », revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, n°3, L.G.D.J/ l'extenso-éditions, 2008, pp 680-700; R. Degni Ségui, « Les franchises universitaires en Côte d'Ivoire » in les libertés intellectuelles en Afrique, rapport du codesria, 1995, pp59-82.

de Dakar a été une université française (la 69^{ème}). C'est à partir de 1969 que l'université sénégalaise commence à s'autonomiser et à tracer sa propre trajectoire : africanisation des programmes, africanisation du personnel enseignant (recrutement d'africains)⁷ etc. Il ressort de ce rappel qu'étudier les franchises universitaires au Sénégal présuppose nécessairement un rappel de l'histoire de la notion en France en raison de l'enchevêtrement souvent inextricable de l'histoire universitaire des deux pays. Toutes proportions gardées, les deux pays ont connu de façon similaire l'exercice des franchises universitaires. Il sera dès lors opportun de prendre appui sur l'histoire universitaire de la France pour mieux expliciter le contenu, les transformations et la portée des franchises universitaires au Sénégal. La mondialisation des normes universitaires symbolisée par l'universalisation du système LMD comme mode de gouvernance universitaire conduira à évoquer les instruments internationaux dont le Sénégal s'inspire en la matière. Des conventions et conférences internationales ont ébauché une conception "universalisante" des franchises universitaires. Il s'agit d'harmoniser, voire d'uniformiser, les valeurs qui supportent le "gouvernement universitaire" en tant qu'espace social. On peut citer des instruments comme la déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le XX^{ème} siècle ou encore la conférence de l'UNESCO sur les libertés académiques et l'autonomie des universités ou encore *The Kampala declaration on intellectual freedoms and social responsibility* du 29 octobre 1990 entre autres⁸. Ces textes juridiques conçoivent les franchises universitaires de façon presque similaire. Plusieurs approches sont développées tout de même. Dans le sens commun et antique, la pluralité des définitions du terme "franchise" laisse entrevoir une notion complexe. Dans le droit ancien, le vocable "franchise" a connu des variantes dont certaines connotent une qualité intrinsèque à des choses, d'autres à des attitudes hautement humaines et certaines autres à des comportements axiologiques sublimés. "Franchise" au singulier et au genre féminin a signifié "liberté" ou "indépendance" dans leurs différentes déclinaisons. Le terme signifie tour à tour : un privilège accordé à des ouvriers qui n'étaient pas passés maîtres de gagner leur maîtrise en travaillant dans certains endroits précis. En exemple, on cite l'activité des manufactures de Paris dans lesquelles l'industrie bénéficiait de franchises; puis, il évoque l'état d'un individu qui avait fini son apprentissage et qui était autorisée à s'établir comme ouvrier dans un lieu de franchise; il dénomme le lieu d'asile, ainsi on parlait des franchises des Eglises; il rappelle le droit d'asile en un lieu déterminé, ainsi les hôtels des ambassadeurs sont lieux de franchise; il localise le lieu d'asile des puissances vaincues à Rome. Dans cet ordre d'idées, Chateaubriand saluait, dans ses mémoires, Rome en ces termes : « Rome déchue offre un asile aux puissances tombées, ses ruines sont un lieu de

6 S. Camara, L'épopée du parti africain de l'indépendance, PAI, (1957-1980), L'Harmattan, 2013, pp 43 et suivantes.

7 P. Wafeu Toko, « Les forces créatrices du droit universitaire en Afrique », Cerdradi -Greccap, Bordeaux IV, 2009-2010, p 5.

8 Qui signifie "La déclaration de Kampala sur les libertés intellectuelles et la responsabilité sociale".

franchise pour la gloire persécutée et les talents malheureux.⁹» Dans les années 1824, la franchise a renvoyé à l'idée d'exemption de paiement d'impôts, de taxes. On fait état, à ce titre, de la « franchise du port de Livourne ayant toujours été regardée comme la cause première de sa prospérité, la Toscane peut avoir un intérêt direct à la maintenir ¹⁰», de l'affranchissement de bagages ou de courrier postal. Il consiste alors en une exemption du paiement des droits de poste accordée aux clients ou à certaines organisations. Ainsi des bagages sont identifiés pour lesquels le propriétaire ne payait rien; le terme renvoie à l'exonération des charges douanières, c'est la franchise douanière; la franchise a fini même par renvoyer au style littéraire propre. De la sorte chez Joubert, « il y a une sorte de netteté et de franchise de style qui tient à l'humeur et au tempérament, comme la franchise du caractère. On peut l'aimer, mais on ne doit pas l'exiger. Voltaire l'avait; les anciens ne l'avaient pas. Ces grecs inimitables avaient toujours un style vrai, convenable, aimable; mais ils n'avaient pas un style franc. Cette qualité est d'ailleurs incompatible avec d'autres qui sont essentielles à la beauté. Elle peut s'allier avec la grandeur, mais non avec la dignité. Il y a en elle quelque chose de courageux et de hardi, mais aussi quelque chose d'un peu brusque et d'un peu pétulant ». ¹¹ Par extension, en peinture et en sculpture, la franchise a renvoyé à l'idée de ce qui est franc et net. La franchise du crayon, du pinceau, du ciseau sont des expressions répandues dans le milieu des arts plastiques et visuels. Dans sa conception axiologique, la franchise dénote le caractère de celui qui est franc ou qualité de ce qui est franc. La franchise caractérise, sur un autre plan, des qualités humaines qu'on retrouvera dans les franchises universitaires. La franchise est, dès lors, la qualité d'une personne qui s'exprime et agit conformément à sa pensée, ouvertement et sans tricherie. L'air de franchise, parler avec franchise sont symptomatiques de cette attitude humaine. Les expressions « entière franchise », « air de franchise », « parler avec franchise » sont attachées à ce sens. Et Stendhal glorifie que « la véritable franchise existe parmi les jeunes sous-officiers de cavalerie, braves comme leur épée et se moquant de tout ce qui peut arriver ». ¹² Le terme rend compte d'une posture humaine. Clemenceau regrette, lui, celui qui « a... sur nos gouvernants un remarquable avantage : celui d'une franchise à toute épreuve. Ce qu'il pense, il le dit ». ¹³ L'idée de franchise cache l'idée de noblesse dans les sentiments et dans les comportements humains. Dans la même dynamique, Honoré De Balzac notait que « nous autres (...) savons combien est rare cette noble franchise du cœur qui se sépare des choses convenues ». ¹⁴ Au moment où Emmanuel Mounier place dans « l'émotivité, chez les caractères de haute trempe », qui « peut aussi favoriser la franchise, qui est la forme affective de la véracité ». ¹⁵

9 F. René de Chateaubriand, *mémoires*, tome 3, 1848, p 423.

10 Cf. Id, *Correspondences*, tome 4, 1789-1824, p 147.

11 J. Joubert, *Pensées*, tome 2, 1824, p 66.

12 H. Bayle, Stendhal, *mémoires*, tome 2, 1838, p 419.

13 G. Clemenceau, *Iniquité*, 1899, p 330.

14 H. Balzac, *Correspondances*, 1839, p 12.

15 E. Mounier, *Traité /caractères*, 1946, p 237.

Au pluriel, ‘‘les franchises’’ étaient des droits, privilèges, libertés dont disposaient, par charte ou concession, des villes, des pays et leurs habitants, des corps constitués, restreignant de ce fait le pouvoir de l'autorité souveraine. Bainville écrivait que «... la Révolution ayant fait table rase des franchises et libertés d'autrefois, ainsi que des Parlements qui en étaient les gardiens, les nouveaux intendants [les préfets et sous-préfets de Bonaparte] administraient sans obstacle au nom du pouvoir central¹⁶ ». Le mot au pluriel renvoie conséquemment à l'idée de libertés d'un groupe social. Ozanam racontait que « l'aristocratie féodale (...) dut entrer en lutte ou en négociations avec la royauté, (...) avec le clergé et le peuple, qui réclamaient énergiquement leurs franchises ¹⁷ ». Ou encore selon Grousset, « au nom de la noblesse, Balian de Sidon refusa : les droits de la couronne de Jérusalem, dont se réclamait Frédéric II, restaient limités par les droits, franchises et privilèges des barons, et la Syrie franque n'avait pas à supporter le bon plaisir d'un podestat impérial qui se permettait, comme à Beyrouth, d'attaquer les liges sans jugement préalable de leurs pairs ».¹⁸ Toutes ces acceptions du mot ‘‘franchise’’, – liberté, indépendance, dignité, sens de l'honneur, propreté, sincérité, netteté, humanisme – sont des valeurs en parfaite adéquation avec les exigences d'un enseignement supérieur de qualité.

Dans le sens didactique en usage dans les systèmes universitaires contemporains, les spécialistes du droit partent de ces définitions pour proposer leur vision des franchises universitaires. Le doyen Georges Vedel donne deux sens à l'expression ‘‘franchises universitaires’’. Un sens large : dans cet entendement, elles « désignent alors l'ensemble des dérogations au droit commun ayant pour objet d'assurer l'indépendance des enseignements et des institutions universitaires ». De façon restreinte : « c'est l'immunité des établissements universitaires à l'égard de l'intervention de la force publique¹⁹ ». Ainsi les franchises postulent la protection des personnes et l'idée que l'université a sa propre justice répressive à telle enseigne que l'intervention de l'Etat est interdite dans les affaires de l'université. A propos de l'expression « franchises universitaires », sa définition est formulée de façon captivante par Étiemble. D'après lui, « les franchises universitaires parmi lesquelles figurait l'interdiction aux forces de police de forcer l'enceinte des facultés ... sont ... ».²⁰ Le professeur Olivier Beaud assimile les franchises universitaires à un « self government des universités » mais dans une finalité d'intérêt général.²¹ En les définissant comme un self government, il rend compte de la conception aiguë que les universitaires ont de ce que les franchises sont ou devraient être : une large autonomie de conception, d'exécution et d'évaluation des enseignements et de la recherche dans les établissements universitaires. Les différentes acceptions des franchises exposées, il serait convenable de s'interroger sur la signifi-

16 J. Bainville, *Histoire de France*, tome 2, 1924, p 102.

17 F. Ozanam, *Philosophie de Dante*, 1838, p 27.

18 R. Grousset, *Croisades*, 1939, pp 3 et suivantes.

19 G. Vedel, « Les libertés universitaires », *revue de l'enseignement supérieur*, 1960, p149.

20 Voir Étiemble, *Le Monde*, 21 mai 1980, col. 4, p 1.

21 O. Beaud, « Les libertés universitaires », *commentaire*, n° 130, 2010, p 469.

cation du vocable université. Le premier temps de la définition du terme université est la séquence de la servitude de l'institution universitaire. Elle était soit sous l'emprise de la royauté ou soit alors sous celle du pouvoir religieux. L'université revêt *grosso modo* d'autres significations. Un sens métaphysique. Dans ce cas, l'université a d'abord tissé un lien étroit avec l'autorité écrasante de la monarchie française et de la royauté anglaise. L'université comme « corps enseignant, unique pour toute la France » a été créée par un décret de Napoléon Ier du 17 mars 1808. Elle était placée sous la tutelle du ministère de l'instruction publique. Elle a été appelée d'abord université impériale puis université de France. Elle comprenait les facultés, les lycées ou collèges de l'État, les collèges communaux, les écoles primaires placés sous la dépendance de l'administration centrale. Par la suite, l'université est conçue de façon évolutive. Elle est tantôt un établissement qui travaille dans la production par la recherche, qui garantit la conservation par les publications et la bibliothèque universitaire des résultats de la recherche, qui assurent la transmission dans les différents domaines de la connaissance par les enseignements dispensés. Par définition donc l'université n'est pas une grande école. Cette dernière se singularise par la spécialisation dans un domaine spécifique : école de commerce, école polytechnique, école nationale d'administration, école de guerre, école nationale des arts... Le terme a reçu une définition religieuse tout autant assujettissante. Ainsi, historiquement, elle a pu signifier « institution ecclésiastique jouissant de privilèges royaux et pontificaux, qui était chargée de l'enseignement secondaire et supérieur ». Verlaine a magnifié « l'Église moderne et ses infatigables travailleurs, depuis les jésuites (...) jusqu'aux créateurs, fondateurs et metteurs en œuvre des universités, collèges, séminaires ». ²² Le deuxième temps de l'évolution de la définition du mot "université" est la période de l'autonomisation des universités. La loi française sur l'enseignement de 1875 qualifie l'université d'« établissement qui ne dépend pas du gouvernement, et qui comprend plusieurs facultés.... ». ²³ Robert O'Neil justifiait cette singularité de l'université par la mission spéciale de l'institution : la recherche dans différents domaines de la vie sociale dispensée sous formes d'enseignement dans un but d'intérêt général. ²⁴ Napoléon Bonaparte a créé l'université impériale dans une approche politico- religieuse mais avec une vocation libératrice. Elle était alors une « institution fondée en vue de créer une unité spirituelle au sein de l'enseignement, garante d'une unité politique, et capable de faire face à l'autorité de l'Église ²⁵ ». Il fallait affranchir l'enseignement du joug pesant de l'Eglise. Le décret du 17 mars 1808 faisait de l'université impériale une organisation de l'enseignement autonome dans ce sillage. Au sens pragmatique, l'université est une institution d'enseignement supérieur et de recherche formée par des établissements appelés parfois collèges parfois facultés, d'autres fois instituts; la faculté est un ensemble

22 P. Verlaine, Œuvres posthumes, tome 2, voy. France, 1896, p 72.

23 A voir in <http://www.mediadico.com/dictionnaire/definition/universite>.

24 R. O'Neil "Academic freedom in the wired world, political extremism, corporate power and the universities", Cambridge Mass. Harvard University press, 2008, p3.

25 Cf. Demn.-Fourm. Enseign, 1981, pp 5 et suivantes.

administratif et pédagogique de plus en plus remplacée au Sénégal par la dénomination « unité d'enseignement et de recherche », UER²⁶ puis « unité de formation et de recherche », UFR.²⁷ Ici ce qui importe, c'est le dispositif pratique mis en place pour promouvoir la recherche et l'enseignement universitaire. Les groupes de mots "université Gaston Berger de Saint-Louis", "université de Cocody", "université de Yaoundé" expriment cette idée. Le penseur allemand Staël met en évidence ce sens quand il dénigrait les institutions universitaires britanniques. Selon lui, « les universités anglaises ont singulièrement contribué à répandre parmi les anglais cette connaissance des langues et de la littérature ancienne ».²⁸ Aujourd'hui, en France et dans les pays francophones comme le Sénégal, l'université est conçue comme « un établissement public de l'enseignement supérieur constitué par un ensemble de facultés et d'unités d'enseignement et de recherche, puis de formation et de recherche (avec la réforme de 1968 en France et celle de 1969) dans une même circonscription administrative et dans une même académie ». Le sens physique doit être relativisé de nos jours cependant car l'université prend un sens immatériel : elle se dématérialise en se « virtualisant ». L'université virtuelle africaine et l'université virtuelle du Sénégal en sont de belles illustrations.²⁹ Sous ce rapport, la directive 2 du conseil présidentiel sur l'enseignement supérieur entend « mettre en place l'université virtuelle sénégalaise » (UVS) ainsi que des « espaces numériques ouverts (ENO) dans chacune des régions du Sénégal et au sein des universités publiques ³⁰ ». Par analogie, le vocable a pris d'autres sens. A un premier sens, il renvoie à un regroupement pour exercer la raison discursive. Il en est ainsi de l'université populaire qui est une sorte d' « association éducative ayant pour objet d'apporter aux adultes des milieux populaires un complément d'instruction générale, de les aider à développer leur raison critique et de susciter solidarité et coopération entre universités.³¹ Dans un second sens, elle désigne une assemblée de réflexions dans les milieux de gauche notamment. Tel est le sens quand je dis l'université d'été du Parti socialiste en France, l'université d'hivernage d'AND/Jeff / Parti africain pour la démocratie et le socialisme au Sénégal. Dans un troisième sens plus forcé, l'université a renvoyé aux corps enseignants du supérieur. C'est le sens de l'injonction d'impuissance adressée par Clemenceau à ses contemporains: « voyez le mouvement qui s'est produit dans l'université, c'est-à-dire dans un milieu où le développement de la culture mentale favorise le plus la liberté des jugements ».³² L'université, c'est alors les membres de l'enseignement, le milieu de l'enseignement supérieur, les professeurs et enseignants –chercheurs des universités : agrégés de

26 Telle était l'appellation de ces unités jusqu'en 1996 à l'université Gaston Berger de Saint-Louis.

27 Loi sur l'éducation ou loi sur l'enseignement supérieur en France in www.legifrance.fr.

28 Madame de Staël, Allemagne, tome I, 1810, p 246.

29 Elle dispose d'une excroissance à l'université Gaston Berger de Saint-Louis.

30 Cf. Décisions présidentielles relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche, 2013 in www.gouv.sn.

31 Cf. Loi sur l'éducation, 1979 in www.legifrance.fr.

32 G. Clemenceau, Vers réparation, 1899, p 102.

l'université, professeur des universités traduisent ce sens. Un philosophe américain donne une autre définition tout autant singulière de l'université. En 1891, un penseur américain dénommé Peirce pense l'université comme «une association d'hommes [...] dotée et privilégiée par l'État, en sorte que le peuple puisse recevoir une formation (guidance) intellectuelle et que les problèmes théoriques qui surgissent au cours du développement de la civilisation puissent être résolus ». Les latins médiévaux concevaient dans ce même canevas l'objet de notre réflexion : l'université fut acceptée comme un « *universitas hominorum* » c'est-à-dire une association d'hommes. *Universitas*, en conséquence, suggère l'idée d'une communauté ou d'une corporation.³³ L'université prend également un sens matériel. Par dérivation du sens précédent, l'université signifie les bâtiments qui hébergent les enseignants, abritent les salles de classes et amphithéâtres, les services administratifs, techniques et les étudiants de l'espace universitaire. Je travaille à l'université de Freetown, je suis passé devant l'université de Brazzaville traduisent concrètement cet aspect de notre objet de réflexion ici. Législativement, la loi sénégalaise sur les franchises universitaires de 1994 définit l'université en citant les éléments constitutifs de cette institution. Il s'agit des facultés et UFR, des instituts et établissements de l'enseignement supérieur.

La pérégrination voulue, dans notre présent angle d'analyse, sur le sens du terme "université" facilite une approche plurielle de la notion de « franchises universitaires » dans le système académique sénégalais. Malgré toutes ces politiques volontaristes, toutefois, les réformes entreprises par le Sénégal depuis un certain moment suscitent des interrogations sur les franchises universitaires. La modification géographique de la carte universitaire au Sénégal, l'apparition des centres universitaires régionaux avec un fonctionnement différents de celui des universités classiques puis leur transformation en université de plein exercice, les contrats de performances entre les universités et l'Etat, les nouveaux modes de financement des universités sénégalaises, le partenariat public – privé dans l'enseignement supérieur, la professionnalisation rampante de l'offre de formation, l'intervention par voie réglementaire des autorités étatiques dans le recrutement de nouveaux bacheliers dans les universités à la rentrée académique 2013-2014 poussent à s'inquiéter de l'avenir des franchises universitaires au Sénégal. Les mutations intervenues dans l'enseignement supérieur ne constituent-elles pas une menace sur les franchises universitaires? La réponse à cette question est à géométrie variable. Elle varie en fonction du point de vue où l'on se situe dans l'échiquier universitaire. L'affirmation du principe par différents textes du droit positif sénégalais et par le droit international public nourrit la certitude de la survivance et de la sauvegarde des franchises universitaires (I). Par contre, les nouvelles orientations de l'enseignement supérieur font planer une menace certaine sur la protection des libertés académiques et, partant, des franchises universitaires telles qu'elles étaient vécues dans l'université sénégalaise. D'où la nécessité de s'interroger sur l'autonomie dans la gestion des enseignements (II)

33 CF. www.techno-science.net/?onglet=glossaire&definition.

I. Une autonomie substantielle

La perception que les personnes étrangères à l'université ont des franchises est tellement détournée que la question se pose de savoir si l'université appartient à la société. Elle est souvent perçue comme un archipel peuplé d'hommes rebelles aux lois de la société. Les ennemis des franchises défont ses sens. Selon Vedel, ils « les perçoivent non “comme des libertés démocratiques mais comme des prérogatives de castes qui sont objectivement réactionnaires ». Certaines autorités nient les franchises³⁴. D'autres les craignent. Leibnitz servait cette injonction : « donnez moi l'instruction publique pendant un siècle et je changerai le monde ». C'est dire que l'université est un moteur de révolution socio- politique crainte. Pour en avoir le cœur net, Nkrumah voyait dans l'université un lieu de contestation et d'endoctrinement idéologique à telle enseigne qu'en 1963 des militants du CPP³⁵ accusaient les étudiants de transformer le campus en un refuge de gangsters. D'autres qualifient le campus de repaires de bandits comme en témoigne cette déclaration recueillie dans l'université de Cocody en Côte d'Ivoire : « c'est triste de savoir que des gens qui sont censés étudier pour servir leur pays deviennent des délinquants protégés par une loi! La cité est aujourd'hui le lieu de tous les trafics : CD, drogue, proxénétisme et j'en passe. Nos hors-la-loi à nous, qui les capture? Puisque la police ne peut pas venir ici. Il faut lever les franchises car tous les jours les étudiants sont victimes de violence sans que personne ne lève le doigt³⁶ ». Une telle conception de l'espace universitaire favorise souvent une violation des libertés académiques sans que l'opinion publique ne soit heurtée. Des organismes interafricains veillent sur ces libertés. C'est ainsi que le CODESRIA joue un rôle d'avant-garde pour la protection des franchises universitaires³⁷ ». Ces organismes veillent sur l'autonomie administrative(A) et sur l'autonomie dans la gestion des enseignements (B).

A. L'autonomie administrative

La libre administration des universités rappelle celle des collectivités locales consacrée par l'article 102 de la constitution du Sénégal. Elle se décline ici en une autonomie administrative des institutions universitaires ou liberté de s'administrer (1) et mais aussi en une liberté de gérer son budget (2)

34 Voir « Violation de l'espace universitaire, les franchises en Afrique francophone » in Africa info, numéro 8,24 avril 2013, p13.

35 P. Puy-Denis, le Ghana,1994, p 125.

36 J. King, « Faut-il lever les franchises universitaires? », 21 juillet 2010 in [http 15 mai 2008 avenue225.com/universite-dabidjan-forces-de-lordre](http://www.ave-nue225.com/universite-dabidjan-forces-de-lordre).

37 Appel pour la sauvegarde des libertés académiques à l'université nationale de Kinshasa in <http://www.codesria.org/spip.php?article408&lang=fr>.

1 - La libre administration des universités publiques sénégalaises

Les universités sénégalaises bénéficient d'une autonomie administrative. Celle-ci a connu une incertitude dans le passé cependant. Après les indépendances, l'université de Dakar était expressément qualifiée d'établissement public administratif par la loi 67-45 du 13 juillet 1967 relative à l'université de Dakar modifiée mais dans les années 90, du fait du rouleau compresseur des programmes d'ajustement structurel, cette qualification a été revue. Les universités sont devenues des établissements publics à caractère scientifique et technique à la faveur de la loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique. Ce flou clair-obscur législatif est bien rendu par l'article 1er de la loi 90 -03 de 1990 portant création de l'université Gaston Berger de Saint -Louis. Selon cet article, « il est créé une université, établissement public de la République du Sénégal, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ».³⁸ Ici, le législateur de 1990 s'abstient soigneusement de qualifier la nouvelle université d'établissement public administratif ou scientifique et technique ou, hypothèse peu plausible, d'établissement à caractère industriel et commercial. Le centre régional des œuvres universitaires (CROUS) est épargné lui. Il demeure un établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière.³⁹ Les établissements universitaires redeviennent des établissements publics administrativement autonomes à partir de 2002.⁴⁰ L'article premier du décret de 2008 créant l'université de Thiès donne la pleine mesure de cette autonomie administrative. Selon cet article, « l'université polytechnique de Thiès, établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, a pour mission ... » Dans le même sens, l'article premier du décret relatif à l'université Alioune Diop de Bambey rappelle qu'« il est créé à Bambey une université, établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, conformément aux dispositions de la loi n° 2002-21 du 14 août 2002, modifiant la loi n° 67-45 du 13 juillet 1967, relative à l'Université de Dakar et créant les collèges universitaires régionaux ».⁴¹ La loi 2014-31 relative aux universités sénégalaises essaie d'harmoniser le statut administratif de celles-ci. L'article premier de cette loi définit les universités sénégalaises comme « des établissements d'enseignement supérieur dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ». Mais

38 CF. Loi numéro 90-03 du 2 janvier portant création de l'université Gaston Berger de Saint-Louis in journal officiel de la République du Sénégal, numéro 5327, 13 septembre 1990, p 59.

39 Voir article 1^{er} de la loi numéro 90-23 du 26 juin 1990 portant création du centre régional des œuvres universitaires de Saint-Louis in journal officiel de la République du Sénégal, numéro 5357, 30 juin 1990, p 322.

40 Voir la loi 2005-04 du 11 janvier 2005 portant création de l'université de Thiès, journal officiel de la République du Sénégal du 5 février 2005, pp 118-119.

41 Voir le décret n° 2009-1221 du 2 novembre 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Bambey, J.O. n° 6497 du samedi 7 novembre 2009 in www.gouv.sn.

l'autonomie est aussitôt relativisée car « elles sont placées sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur ». ⁴² L'autonomie se traduit par une indépendance organique et une personnalité juridique. Cela induit, entre autres, la possibilité d'acquérir des biens par achat, dons, legs ou toutes autres donations, d'ester en justice; de voir sa responsabilité individuellement mise en jeu devant les juridictions de toutes sortes d'une part, elles disposent d'organes propres souvent élus par les différentes composantes de la communauté universitaire d'autre part. Il en est ainsi de l'assemblée de l'université, des conseils d'UFR ou de faculté, des conseils de section qui sont les organes délibératifs des enceintes universitaires. Hormis, le recteur nommé par le Président de la République, les doyens de facultés ou les directeurs d'UFR, les chefs de section et de département sont élus par leurs pairs. Elles incarnent les organes exécutifs des universités classiques. Les conseils de discipline au sein des facultés et UFR ou à l'échelle de l'université représentent la justice répressive dans les établissements publics universitaires. ⁴³ La loi 2014-31 portant loi-cadre relative aux universités institue un conseil d'administration qui « est l'organe délibérant de l'université ». En cette qualité, il veille au respect de la mission de l'université. Il est l'instance de validation de ses orientations stratégiques, pédagogiques et scientifiques. Il est chargé de l'évaluation et du contrôle de la gestion administrative et financière. ⁴⁴ Ainsi, entre autres, le conseil d'administration adopte-t-il le plan stratégique de développement de l'université. Il s'occupe des prévisions budgétaires. Il élabore les règles de gouvernance universitaire. Il recrute les personnels de l'université. Il crée et supprime les filières. Il entérine les propositions de nominations des vices-recteurs, des doyens de faculté, des directeurs des UFR, écoles et instituts. La composition de ce conseil peut remettre en cause l'autonomie des universités en raison de la présence minoritaire du corps enseignant et de la forte présence d'acteurs étrangers à l'université. Dans la première mouture de la loi de 2014, Il était composé de 20 membres dont 5 enseignants en tout et pour tout alors que les membres issus du monde socio – économique faisaient 10 représentants. ⁴⁵ D'où une très forte mobilisation syndicale contre cette loi déprédatrice des libertés académiques, révolte menée par le Syndicat autonome de l'enseignement supérieur – SAES – en janvier 2015. La composition du conseil d'administration a été revue suite aux négociations entre le SAES et le gouvernement. Les enseignants sont désormais représentés par 7 membres et les personnalités extérieures à l'université par 3 représentants. Si le législateur a tendance à mettre en péril l'autonomie des universités, en revanche le juge s'efforce à la sauvegarder. A ce propos, l'arrêt de la cour de cassation française du 23 février 2011 montre la volonté de protéger l'autonomie administrative des universités. ⁴⁶ Dans cette affaire, la cour de cassation a considéré que

42 Cf. Loi 2013-31 in *gouv.sn*.

43 G. Vedel « Réflexions sur la justice universitaire » in *mélanges Louis Trotabas*, LGDJ, 1970, pp1-560.

44 Voir Article 7 de la loi 2014-31 in *gouv.sn*.

45 Cf. Article 8 de la loi 2014-31 in *gouv.sn*.

46 C. cassation civile 14 -23 février 2011, numéro 9-72059 Maurel-Indart c/ Edelman, AJDA, 2011, p 738, notes G.J. Guglielm.

la publication des recherches d'un universitaire n'est pas susceptible d'engager la responsabilité civile devant le juge judiciaire et ne peut être connue que du juge administratif selon les observations de Thomas Hochman.⁴⁷ Charles Fortier observait que « l'instauration d'un privilège de juridiction ne permettant la poursuite d'un tel écrit que devant une formation composée exclusivement des pairs ».⁴⁸ C'est pour cette raison que l'article 17 des statuts de l'université de Bambey régleme la discipline sur les étudiants. En conséquence, « la compétence disciplinaire à l'égard des étudiants est exercée par une commission de discipline dont les membres sont désignés au sein de l'assemblée de l'université; les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par un arrêté du Ministre de tutelle ».⁴⁹ Des corps d'inspection internes, assurée par les enseignants eux-mêmes, existaient. Ils sont abandonnés ou alors ils ne sont plus en service. Dans une autre perspective, le principe de l'élection est une grande conquête car, pendant longtemps, toutes les autorités administratives de l'université étaient exclusivement nommées par le chef de l'Etat. Les autorités universitaires étaient placées sous l'autorité de l'Etat. L'article 4 de la loi de 1970 sur l'université de Dakar disposait que « l'université de Dakar, placée sous l'autorité de l'Etat, est administrée par le recteur et l'assemblée de l'université. La faculté, placée sous l'autorité du recteur, était gouvernée par un doyen et par l'assemblée de faculté ».⁵⁰ Le décret 70-1135 reprend cette disposition en précisant que « l'université est administrée sous la tutelle du ministre de l'éducation nationale par le recteur et par l'assemblée de l'université ».⁵¹

2 - Des autorités stratégiques nommées

Certaines autorités académiques comme administratives jouissent d'une grande liberté.

Cependant, cette autonomie est tempérée par le pouvoir réglementaire de nomination. En effet, certaines positions stratégiques dans l'organigramme de l'université résultent du pouvoir décre tal ou d'un arrêté ministériel. Cet acte réglementaire est édicté soit par le chef de l'Etat soit par le ministre de l'enseignement supérieur. Il en est ainsi du cas du secrétaire général de l'université nommé par le président de la République. Les membres de certaines assemblées universitaires sont cooptés par le ministre de l'enseignement supérieur ou nommés par lui. Des pas importants ont été franchis dans le processus d'autonomisation administrative des universités sénégalaises tout de même. Actuellement, ce sont les personnels administratifs qui sont nommés. Auparavant même les personnels enseignants étaient dési-

47 Th. Hochman, « L'université, l'enseignant-chercheur et la responsabilité pour les dommages causés par la publication de recherche : une victoire à la Pyrrhus », RDP, 2011, pp 5 et suivantes.

48 37. Ch. Fortier, l'organisation de la liberté de la recherche en France, thèse, université de Bourgogne, 2004, pp 881-882.

49 Cf. Décret n° 2009-1221 du 2 novembre 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Bambey, J.O. n° 6497 du samedi 7 novembre 2009 in gouv.sn.

50 Voir la loi 70-13 modifiant la loi 67-45 du 13 juillet 1967 relative à l'université de Dakar, journal officiel de la République du Sénégal, numéro 4114, 1er août 1970, p 729.

51 Cf. Le décret 70-1135, op.cit., p 1009.

gnés par le pouvoir réglementaire national. Les doyens des Facultés étaient nommés par l'Etat. L'article 4 du décret 70-1135 portant statut de l'université de Dakar prévoyait la nomination du doyen de faculté pour 3 ans par décret sur proposition du ministre de l'enseignement supérieur. Cependant, Il l'est après avis de l'assemblée de l'université et sur proposition de l'assemblée de faculté.⁵² L'article 25 du même décret donne pouvoir au ministre de l'enseignement supérieur dans le choix des instances dirigeantes des facultés. Ainsi, les assesseurs sont nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur sur proposition de l'assemblée de faculté. Le pouvoir de nomination dévolu au pouvoir réglementaire s'exerce dans le choix de certaines structures de l'administration universitaire jusqu' à présent. Dans les nouvelles universités de Thiès et Bambey, les directeurs d' UFR continuent d'être nommés avec une différence notable : une élection préalable par ses collègues. Aussi le directeur est-il « élu par le conseil d'UFR, parmi les professeurs titulaires et maîtres de conférences, pour un mandat de trois ans renouvelable une fois. Il est nommé par décret sur rapport du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis de l'assemblée de l'université et du conseil d'administration ».⁵³ La nomination vise à formaliser simplement une élection. Le Président du conseil d'administration est nommé par le Président de la République pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois⁵⁴. « Il est assisté d'un vice-président nommé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur sur proposition du conseil d'administration, choisi parmi ses membres extérieurs à l'université, pour un mandat de trois ans renouvelable une fois. » Le juge administratif sénégalais exerce un contrôle correct sur les règles d'organisation et de fonctionnement des universités sénégalaises. L'autonomie exclut que les textes applicables dans une université soient valables dans une autre quant aux nominations dans les postes administratifs. Sur ce point, la cour suprême du Sénégal veille avec vigilance sur ce pouvoir de désignation des titulaires du pouvoir réglementaire au profit de l'autorité de nomination. De même, le directeur des ressources humaines de l'université de Dakar peut voir son détachement auprès de cette université écourtée par le recteur sans besoin de respecter les droits de la défense, sans motivation et sans avertissement ou mise en garde préalables.⁵⁵ Dans son arrêt du 21 janvier 2009, le juge administratif sénégalais rappelle qu'on ne peut invoquer le décret régissant l'université Cheikh Anta Diop en matière de nomination du secrétaire général d'une université pour

52 Cf. Article 24 du décret 70-1135 portant statuts de l'université de Dakar, journal officiel de la République du Sénégal, numéro 4128, 22 octobre 1970, p1011.

53 Article 34 du décret n° 2009-1221 du 2 novembre 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Bambey, J.O. n° 6497 du samedi 7 novembre 2009 in [www. gouv.sn](http://www.gouv.sn).

54 Article11 du décret n° 2008-536 du 22 mai 2008 portant organisation et fonctionnement de l'université polytechnique de Thiès, J.O. n° 6421 du samedi 9 août 2008 in [www. gouv.sn](http://www.gouv.sn).

55 CE. 26 avril 1995, arrêt numéro 0097 Abdou Fouta Diakhoumpa c / Etat du Sénégal, bulletin des arrêts du conseil d'Etat, 1995, numéro 46, p95.

contester la nomination du secrétaire général de l'université Gaston Berger de Saint-Louis.⁵⁶

B - La libre gestion administrative du budget des universités

Le nœud gordien de toute autonomie est la liberté financière. Celle des universités est protégée à première vue (1). Néanmoins, un régime de contrôle assez lourd pèse sur cette liberté budgétaire (2).

1 - Un régime financier favorable à la liberté a priori

Les universités sont maîtresses de leur budget au premier regard. Le décret n° 2008-537 du 22 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Ziguinchor, en son article 2, précise que « l'université de Ziguinchor, établissement public dotée ... de l'autonomie financière a pour mission ...⁵⁷ ». Les universités Cheikh Anta Diop de Dakar, celle de Thiès, celle de Ziguinchor et celle de Bambey ont le même régime financier⁵⁸. Si nous considérons les UFR de l'université Assane Seck de Ziguinchor, on remarque que des compétences financières conséquentes sont conférées aux unités de formation et de recherche. Le Conseil de l'UFR règle par ses délibérations toutes les questions relatives au projet du budget de l'UFR, aux crédits alloués à chaque département, aux comptes administratifs du Directeur, à l'acceptation des dons et legs en faveur de l'UFR et à l'emploi des revenus et produits des dons et subventions.⁵⁹ Les directeurs d' « UFR et les doyens de Facultés sont des autorités financières dans leurs services. Dans ce cas, selon les statuts de l'université Assane Seck de Ziguinchor, « le Directeur administre les biens de l'UFR. Il signe les baux et passe les marchés, sous les formes prescrites par les lois et règlements, pour les fournitures et travaux imputables sur les crédits de l'UFR ». Plus essentiellement, « il prépare le budget et les comptes administratifs de l'UFR. Il signe les baux et passe les

56 CS. Arrêt numéro 5 du 27 janvier 2009, amicale des administrateurs civils du Sénégal c / Etat du Sénégal, bulletin des arrêts de la cour suprême, numéro 1, années judiciaires 2008-2009, pp 211-213.

57 Décret n° 2008-537 du 22 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Ziguinchor, J.O. n° 6427 du samedi 20 septembre 2008 in [www. gouv.sn](http://www.gouv.sn).

58 Cf. Article 55 du décret créant l'université de Ziguinchor. Cf. Décret n° 2008-537 du 22 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Ziguinchor, J.O. n° 6427 du samedi 20 septembre 2008 in www. gouv.sn. Cf. aussi Le régime financier applicable à l'université de Ziguinchor est celui en vigueur à l'université Cheikh Anta Diop de Dakar. Voir aussi l'article 44 du décret créant l'université de Bambey, op. cit in www.gouv.sn : le régime financier applicable à l'université de Bambey est celui en vigueur à l'université Cheikh Anta Diop de Dakar; cf. également l'article 5 du décret créant l'université de Thiès, op. cit in [gouv.sn](http://www.gouv.sn) : le régime financier applicable à l'université polytechnique de Thiès est celui en vigueur à l'université Cheikh Anta Diop de Dakar.

59 Art. 39 du décret n° 2008-537 du 22 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Ziguinchor, J.O. n° 6427 du samedi 20 septembre 2008 in www. gouv.sn.

marchés, sous les formes prescrites par les lois et règlements, pour les fournitures et travaux imputables sur les crédits de l'UFR. Il prépare le budget et les comptes administratifs de l'UFR, engage et ordonne les dépenses conformément aux crédits ouverts au budget »⁶⁰ dans leurs structures. Le recteur détient, lui, au niveau de l'université des compétences financières considérables. Selon les statuts de l'université Alioune Diop de Bambey, il assure les fonctions d'« ordonnateur des recettes et des dépenses de l'université ».⁶¹ Cette compétence signifie que le recteur est le maître des dépenses exécutées par son université. Cette faculté d'ordonnancement surtout des dépenses confiée au recteur est un signe évident de liberté car les finances sont la cheville ouvrière de toute action publique. L'université règle par elle-même les traitements, salaires et indemnités des personnels enseignants et de recherche (PER) et des personnels administratifs, techniques et de service (PATS) et autres personnels nécessaires pour son fonctionnement. Elle honore à sa convenance les obligations pour l'équipement de ses services et établissements. Elle s'acquitte du paiement des services des fournisseurs extérieurs ... L'autonomie financière revêt une dimension particulière dans la mesure où elle conditionne les autonomies administratives, scientifiques et pédagogiques des universités publiques sénégalaises. La fonction d'ordonnateur de budget est importante pour l'effectivité de l'autonomie d'une institution. La loi de finances réserve au ministre de l'économie et des finances cette qualité pour le budget de l'Etat.⁶² La loi organique 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances confie ce rôle aux institutions habituellement autonomes comme les présidents des institutions constitutionnelles – assemblée nationale, sénat ou les institutions décentralisées comme les collectivités locales – qui sont « ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de...leur institution ».⁶³ Le recteur entre dans la catégorie des institutions en bénéficiant de ce privilège en tant qu'autorité décentralisée et par définition autonome. Les libertés locales serviront de point d'appui aux libertés d'enseignement tout en inspirant les universités dans la perspective de renforcer l'autonomie académique à l'image du self-government budgétaire et financier des collectivités locales.⁶⁴ Aussi dans l'affaire Prosper Guena Nitchen, le Conseil d'Etat sénégalais réaffirmait-t-il le principe de l'autonomie budgétaire des universités sénégalaises. Le sieur Nitchen contestait le caractère élevé des frais d'inscription des étudiants étrangers non communautaires à l'université Cheikh Anta Diop. Selon lui, la différenciation des régimes d'inscriptions entre les citoyens de l'union écono-

60 Article 44 du décret n° 2008-537 du 22 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Ziguinchor, J.O. n° 6427 du samedi 20 septembre 2008 in www.gouv.sn.

61 Article 20 du décret n° 2009-1221 du 2 novembre 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Bambey, J.O. n° 6497 du samedi 7 novembre 2009 in www.gouv.sn.

62 Voir article 65 de la loi n° 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances, J.O. n° 6618 du samedi 15 octobre 2011 in www.gouv.sn.

63 Voir article 67 de la loi n° 2011-15 du 8 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances, J.O. n° 6618 du samedi 15 octobre 2011 in www.gouv.sn.

64 M. Roux, « libertés locales et libertés d'enseignement devant le conseil d'Etat », RFDA, septembre- octobre 1985, pp 639-643.

mique et monétaires de l'ouest africain (UEMOA) et les étudiants non communautaires violait le principe constitutionnel de l'égalité et celui du libre accès à l'enseignement supérieur tel qu'il ressort de l'article 26 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et de la loi 69-33 relative à l'université de Dakar. Les droits d'inscriptions s'élevaient à 300.000 francs CFA dans les écoles de formation pour les étudiants venant de pays non membres de l'UEMOA contre 250.000 francs CFA dans les Facultés pour ces mêmes étudiants alors que les sénégalais s'inscrivaient à 4350 francs CFA. La haute juridiction administrative rejeta le moyen en estimant que l'université ne violait aucun texte qui la régit. Selon le juge administratif, égalité ne signifie pas uniformisation et que « l'université peut, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir et sous réserve des engagements pris, régler les conditions d'exercice du droit d'accès à l'université et fixer le montant des frais d'inscription en pratiquant une tarification différenciée fondée sur l'intérêt général et sur la situation objective des requérants au même titre que les sénégalais peuvent bénéficier des dispenses de droit prévues à l'article 8 du décret 70-1135 portant statut de l'université de Dakar ». ⁶⁵ Une telle attitude du juge administratif sénégalais constitue un coup d'aiguillon pour améliorer les recettes de l'université de Dakar. Même si elle se fait au détriment de l'intégration africaine, cette discrimination est compréhensible. Plus d'une cinquantaine de nationalités africaines suivent des études à l'université cheikh Anta Diop de Dakar. A l'université Gaston Berger de Saint-Louis 1/10 des effectifs est composé d'étudiants originaires d'autres pays africains (Mali, Guinée, Mauritanie, Benin, Togo, Comores, Burkina Faso, Gabon, Tunisie, Congo, Niger, etc.) Les universités doivent se doter alors de moyens financiers plus conséquents. Dans une telle perspective, l'expérience des fondations universitaires en France semble pertinente. Elles sont créées pour potentialiser l'autonomie des universités. Le Sénégal doit suivre ce modèle heureux à première vue. La loi sur les libertés et la responsabilité des universités du 10 août 2007 a renforcé l'autonomie de gestion des universités françaises en matière budgétaire. Cette loi met un accent particulier sur la nécessité de « refonder la gouvernance des universités », de « replacer l'université au cœur de la société de la connaissance », d'« améliorer les performances en matière d'enseignement et de recherche pour atteindre les objectifs de Maastricht », de « maîtriser les dépenses de l'Etat ». ⁶⁶ Pour atteindre cette fin, les universités cherchent à se doter de moyens financiers en dehors de la subvention de l'Etat.

65 CE. 31 août 1994, Prosper Guena Nitchen et autres c / université Cheikh Anta Diop de Dakar, bulletin des arrêts du conseil d'Etat, 1994-1995, p 82.

66 E. Peuchot, « De la fondation universitaire », la revue administrative/ Economica, septembre-octobre 2011, p 477.

2 - Un régime financier soumis un à contrôle rigoureux en réalité

A priori en tant que personne morale de droit public, l'université est soumise au contrôle des finances exercé sur les institutions administratives publiques.⁶⁷ Deux exemples de contrôle de routine sont analysés ici : celui du contrôle financier et celui de l'inspection générale d'Etat. Pour le premier, les articles premier et trois du décret relatif au contrôle financier modifié en fixe les compétences sur les personnes publiques. Ainsi, « le contrôle financier des personnes morales placées sous le contrôle ou la tutelle de l'Etat est assuré par un contrôleur financier. Les fonctions de contrôleur financier sont exercées par le directeur du contrôle financier ou par un contrôleur de l'Etat ». Selon l'article 1^{er} et en vertu de l'article 3, celui-ci « assure le contrôle permanent de la gestion financière des personnes morales de droit public ».⁶⁸ Pour la seconde, l'article 5 de la loi 2005-23 sur L'inspection générale d'Etat dispose que « les inspecteurs généraux contrôlent dans tous les services de l'Etat, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et instructions qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable ».⁶⁹ Selon la rédaction de ces dispositions, les inspecteurs généraux d'Etat contrôlent les ressources, les biens des personnes publiques, vérifient leur état financier annuel. Ils vérifient les subventions et fonds affectés aux personnes publiques par l'Etat indifféremment de leur mode de gestion et de leur situation géographique. En plus de ces formes de contrôle classique, trois autres types de contrôle encadrent l'autonomie financière des institutions universitaires sénégalaises. Un contrôle externe, international et communautaire. Le contrôle des finances des établissements de l'enseignement supérieur est une recommandation mondiale. La déclaration des droits et devoirs inhérents aux libertés académiques et la déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le 20ème siècle exigent que l'autonomie s'accompagne « d'une obligation de rendre compte de façon transparente au gouvernement, au parlement, aux étudiants et la société toute entière ».⁷⁰ Les organisations financières internationales comme la Banque mondiale audient la gestion financière des universités. Les rapports d'audit de DREAT et de la Banque mondiale sur l'université Gaston Berger de Saint Louis ont révélé des manquements dans la tenue des finances universitaires en 2011-2012. Sur une échelle moins large, les normes communautaires comme les directives de l'union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances et n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant règlement géné-

67 Voir le décret n° 90-698 du 26 juin 1990, portant extension à l'université de Saint-Louis du régime financier (de l'UCAD). Cf. Journal officiel de la République du Sénégal, juin 1990, pp 325 et suivantes.

68 Cf. Décret 62-0305 P.R.C. du 31 juillet 1962 relatif au contrôle financier des personnes morales placées sous le contrôle ou la tutelle de l'Etat, journal officiel de la République du Sénégal, 18 août 1962, p 1359.

69 Cf. Loi numéro 2005-23 du 11 août 2005 portant statut des inspecteurs généraux d'Etat, journal officiel de la République du Sénégal, 17 septembre 2005, p829.

70 Articles 4-7 de la déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le 20ème siècle, op.cit., pp 7-8.

ral sur la comptabilité publique des États membres, posent des exigences éthiques en matière financière pour les établissements publics sénégalais. Notamment, un code de transparence de l'UEMOA a été élaboré pour potentialiser la tenue des finances des établissements publics de l'espace communautaire, les universités comprises. Sur une échelle nationale, un contrôle interne administrativo-technico-financier s'exerce. Un décret sur le régime financier des universités retrace l'étendue et les limites des compétences financières des établissements publics universitaires.⁷¹ Le droit interne sénégalais pose également des normes transversales qui lient les universités en dépit de leurs spécificités. Les règles de la séparation des ordonnateurs et des comptables telles qu'elles sont prévues par le décret de 2011 sur la comptabilité publique modifié, les contraintes de la loi des finances, s'appliquent aux universités sénégalaises. L'Article 66 de la loi de 2011 portant loi des finances fait du ministre des finances le responsable de l'exécution de la loi des finances et le garant du respect des équilibres budgétaires et financiers définis par celle-ci.⁷² A ce titre, il est représenté dans les universités par une agence comptable particulière (ACP) chargée de contrôler l'exécution du budget de ces institutions spéciales. L'agent comptable est directement rattaché au ministère de l'économie et des finances. Il n'est pas placé sous l'autorité de la hiérarchie universitaire. Il vérifie le respect des règles d'exécution du budget. Il est souvent perçu comme un empêcheur de dépenser en rond en assurant le paiement des dépenses. Les fonctions administratives de la procédure de dépense publique à savoir notamment l'engagement, l'ordonnancement ne sont pas pleinement exercées par les autorités universitaires. Pire, les budgets des UFR et Facultés ne sont pas matériellement élaborés par les autorités de ces établissements internes à l'institution mais affectés par l'autorité supérieure ou, s'ils les élaborent formellement, ils subissent un régime sévère de contrôle. Soit ils sont soumis à un avis obligatoire d'un conseil d'administration. Celui du centre de calcul Ousmane Seck de l'université Gaston Berger émet un avis consultatif sur le budget de ce centre. L'avis porte sur les projets de convention (financière) entre le centre de calcul et des organismes ou des établissements publics ou privés. Son avis s'étend également sur l'emploi des revenus des produits, des dons et legs et des subventions.⁷³ Soit alors ils sont soumis à un régime d'approbation liberticide. L'article 36 du régime financier de l'université Cheikh Anta Diop prévoit un régime d'approbation pour le budget des universités de Dakar, Bambey et Ziguinchor. En dépit de toutes ces précautions, l'audit du cabinet C2AD menée à l'université Cheikh Anta Diop donne des sueurs froides. Les indemnités et primes diverses versées aux enseignants se sont accrues de 123%, passant de 243 millions de F Cfa en 2009 à plus de 542 millions en 2012. Le pouvoir de réaménager les affectations budgétaires est quasi

71 Voir le décret relatif au régime financier de l'université de Dakar sur ce point. Voir aussi Prof. Baydallaye KANE, Recteur de l'UGB, Université Gaston Berger, *Mémo/Feuille de route*, décembre 2014, pp 1-50.

72 Voir la loi de finance 2011-15, op. cit., p 7.

73 CF. Article 6 du décret n° 2003-594 du 16 juillet 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du centre de calcul de l'université Gaston Berger de Saint-Louis, J.O. n° 6140 du samedi 27 décembre 2003 in www.gouv.sn.

nul selon le nouveau régime financier des universités publiques sénégalaises. Il est intéressant ici de rappeler que la nature du contrôle des finances des universités évolue. Il devient encore plus polycentrique. C'est ainsi qu'un contrôle indépendant se met en place progressivement. Les autorités administratives indépendantes comme l'Agence de régulation des marchés publics (ARMP) contrôlent la commande publique des institutions universitaires pour des raisons de transparence et de bonne gouvernance. Mis à part ces contrôles plutôt administratifs, un contrôle juridictionnel veille sur les dépenses des universités. Les ordonnateurs du budget de l'université entrent dans le champ de l'article 25 de la loi sur la cour des comptes. En vertu de cet article, « la cour juge les comptes des comptables principaux. A l'égard de la cour des comptes, est comptable public tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen des fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virements internes d'écritures, soit par l'entremise d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements ».⁷⁴

En conclusion de la première partie de cette réflexion, on notera que la liberté des établissements universitaires est contrariée certes mais malgré tout la volonté d'accorder une autonomie réelle aux universités sénégalaises est une évidence. Cette propension est confirmée par l'autonomie pédagogique qui sera étudiée en seconde partie (II).

II. L'autonomie dans la gestion des enseignements

L'autonomie des universités sénégalaise est une réalité. Cependant, elle est parfois mise à rude épreuve par les différentes composantes de l'université ou par des mains étrangères. Ainsi, d'une affirmation de l'autonomie scientifique des universités sénégalaises (A.), on a abouti à une autonomie pédagogique raffermie (B).

A - L'affirmation de l'autonomie scientifique des universités sénégalaises

Les enseignants des universités choisissent leurs enseignements en principe et leurs méthodes d'enseigner. En cela, ils jouissent d'une autonomie scientifique (1) et une autonomie pédagogique difficilement conciliable avec les libertés publiques (2).

1 - Le libre choix du contenu des enseignements par les enseignants

L'autonomie scientifique des universités sénégalaises est consacrée par les conventions internationales indirectement et directement par les lois et décrets qui organisent le fonctionnement des établissements du supérieur. Au demeurant, elle est une autonomie conditionnée.⁷⁵ Au plan international, la Déclaration de Kampala sur les libertés intellectuelles et la

74 CF. Article 25 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 modifiée sur la cour des comptes, journal officiel n° 5845 du 20 février 1999, pp 2 et suivantes.

75 O. Beaud, Les libertés universitaires à l'abandon?, Paris, Dalloz, décembre 2010, pp 12 -348.

responsabilité sociale prône l'autonomie scientifique, laquelle a comme préalable la liberté intellectuelle, la sécurité intellectuelle et la protection des intellectuels contre les forces de l'ordre.⁷⁶ Dans une démarche similaire, la déclaration de Lima sur les libertés académiques et l'autonomie des institutions de l'enseignement supérieur est davantage plus progressiste que les textes nationaux sur la liberté scientifique. La liberté académique suppose, selon ce traité international, « la liberté des membres de la communauté académique individuellement ou collectivement dans la poursuite, le développement et la transmission de la connaissance, par la recherche, l'enseignement, la discussion, la documentation, la production, la création, l'enseignement, les conférences et l'écriture ».⁷⁷ En dernière analyse, la convention de Lima incite à l'acquisition et à la transmission des savoirs académiques dans les différentes branches des sciences sociales, fondamentales, expérimentales, naturelles, littéraires, etc. par les enseignants du supérieur. Comme au plan international, la liberté scientifique est reconnue dans l'espace universitaire sénégalais. L'analyse combinée des articles 1, 11, et 16 de la loi sur les libertés académiques au Sénégal confirme ce prédicat. L'article premier de la loi 94-79 du 24 novembre 1994 relative aux franchises et libertés universitaires pose le principe de l'autonomie scientifique : « les universités du Sénégal bénéficient des franchises et libertés universitaires qui garantissent aux enseignants, chercheurs et étudiants, dans le respect des lois et règlements et des principes d'objectivité et de tolérance, l'exercice des libertés indispensables au développement de l'enseignement et de la recherche ».⁷⁸ L'article 11 taille une habilitation générale aux instances universitaires pour les questions scientifiques. Ainsi, « sous réserve des dispositions législatives et réglementaires, toutes les questions pédagogiques et scientifiques sont du ressort et de la compétence des structures régulières des universités notamment des assemblées de département, de Facultés, d'UFR, des conseils d'établissement et celle de l'assemblée de l'université ».⁷⁹ Une réserve est aussitôt posée cependant par l'article 16 de la même loi de 1994 sur les franchises et libertés universitaires. Pour le développement de l'enseignement et la recherche, « la qualité scientifique intrinsèque sera le critère exclusif d'évaluation et de diffusion des travaux entrepris au sein des universités ».⁸⁰ Les statuts de l'université de Ziguinchor confirment la loi de 1994 sur les libertés académiques. Ainsi, « les libertés indispensables à l'objectif de la formation et de la recherche sont garanties aux membres du personnel enseignant, aux chercheurs et aux étudiants dans l'enceinte des unités de formation et de recherche (UFR) et des instituts, conformément à la loi relative aux franchises et libertés

76 Cf. The Kampala declaration on intellectual freedoms and social responsibility du 29 octobre 1990, op. cit. p 77-82.

77 Cf. The Lima declaration on academic freedoms and autonomy of institutions of higher education, 1988, pp 1 et suivantes.

78 Cf. La loi 94-79 du 24 novembre 1994 relative aux franchises et libertés universitaires, journal officiel de la République du Sénégal, numéro 5612, 17 décembre 1994, p 540.

79 Article 11 de la loi 94-79 sur les franchises, op, cit, p 541.

80 La loi 94-79 du 24 novembre 1994 relative aux franchises et libertés universitaires, op.cit. p 541.

universitaires...»⁸¹ L'exercice de ces libertés doit toujours s'inspirer des principes d'objectivité et de tolérance. Le décret sur les nouvelles universités conforte le principe de l'autonomie scientifique. L'article premier du décret portant création de l'université de Thiès énonce que « l'université polytechnique de Thiès ... a pour mission de former les cadres supérieurs du Sénégal et des autres pays africains ou non qui ont recours à elle, de contribuer à la recherche scientifique ... »⁸² Si l'on fait l'exégèse de ces quatre énoncés législatifs et réglementaires, on retiendra que la liberté scientifique postule au moins pour les instances universitaires : la liberté de déterminer les matières à enseigner; la liberté de délibérer sur le contenu des enseignements à dispenser; la liberté d'interdire ou d'autoriser l'enseignement de certaines disciplines. Pour les enseignants, elle implique, pour le moins, la liberté de choisir le contenu des enseignements par les titulaires des cours, travaux dirigés et travaux pratiques; la liberté du choix des instruments d'expression scientifique : la maîtrise des outils linguistiques et langagiers afin de faire passer leur message. Il leur est loisible de dispenser leurs enseignements en français, wolof, anglais, arabes, pulaar sous réserve de la législation pertinente, etc. La tonalité du discours scientifique relève de l'appréciation exclusive du locuteur sans le « bronchement » de l'interlocuteur. Ainsi, « la liberté de conscience comme celle d'expression y bénéficient d'une réelle protection et permet de favoriser une recherche libre et désintéressée »⁸³. L'affaire « Professeur Oumar Sankharé » éclatée le 23 mai 2014 révèle la relativité de cette liberté d'opinion des enseignants du supérieur cependant. Il est accusé d'apostasie et menacé de mort pour ses affirmations sur le Coran.⁸⁴ Pour autant, la plus importante conquête « des franchises correspond à l'entière liberté d'expression scientifique dont jouissent les professeurs uniquement comme soumis à une obligation d'objectivité et de tolérance »⁸⁵. Pour mieux protéger l'indépendance de l'enseignement supérieur, le conseil constitutionnel français lui a affecté une place élevée dans l'ordonnement constitutionnel.⁸⁶ Il en résulte que l'université est, comme le pense Jacques Chevallier, la hiérarchie qui « introduit un ordonnancement dans les composantes de l'organisation » et qui signifie que les membres occupent un certain rang dans la structure de l'orga-

81 Cf. Article 2 du décret n° 2008-537 du 22 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Ziguinchor, J.O. n° 6427 du samedi 20 septembre 2008 in www.gouv.sn.

82 Article 1^{er} du décret n° 2008-537 du 22 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Ziguinchor, J.O. n° 6427 du samedi 20 septembre 2008 in www.gouv.sn.

83 G. Vedel, « les libertés universitaires », op. cit., p 353.

84 Il allait publier un ouvrage intitulé, « le Coran et la culture grecque » où il soutient que le prophète Mohamed n'était pas un illettré comme tente de l'accréditer la tradition musulmane, que le Coran contient des fautes, que la Fatiha a existé avant le Coran. En fait, le Pr. Sankhara met en péril les fondements de la validité de l'Islam même. Les grandes confréries et associations musulmanes du Sénégal se sont offusquées de ces propos de telle sorte que le 25 mai 2014 il a présenté ses excuses. Les associations islamiques ont déposé une plainte contre lui malgré tout.

85 M. M. Sy, La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique: exemple du Sénégal, thèse, Toulouse, 2007, p 353.

86 A. Werner, Le conseil constitutionnel et l'appropriation du pouvoir constituant, Pouvoirs, numéro 67, 1993, p 127.

nisation⁸⁷ » qui leur permettra de produire de la science; la liberté de production scientifique : libre choix du contenu des articles, ouvrages, mémoires et thèses; liberté d'expérimenter : liberté d'observer, de conduire des expériences et d'en publier les résultats sans se soucier d'impératifs d'éthique, d'humanité et ou d'atteinte à l'ordre public : le clonage, la modification génétique (OGM), violences sociales etc. L'article 17 de la loi de 94 sur les franchises universitaires garantit la protection juridique des travaux des enseignants. D' où a priori une grande autonomie. Il n'en est pas ainsi pour autant car le législateur entend restreindre les pouvoirs des instances universitaires de prime abord. D' abord au plan principal, en exigeant l'objectivité, la neutralité, la tolérance, la qualité scientifique intrinsèque, la laïcité de l'enseignement posée par la loi d'orientation sur l'éducation, par la loi sur les libertés académiques, le respect des valeurs négro- africaines énoncées par les décrets portant créations des universités de Thiès, de Bambey et de Ziguinchor, l'autorité publique restreint les libertés académiques. Selon ces textes, « l'université de Ziguinchor ... a pour missions de former les cadres supérieurs du Sénégal et des autres pays africains ou non qui ont recours à elle, de contribuer à la recherche scientifique aux niveaux national et international, de promouvoir et de développer les valeurs culturelles africaines ». ⁸⁸ La loi d'orientation de l'éducation nationale n° 91-22 du 16 février 1991 modifiée par la loi 2004-37 du 15 décembre 2004 abonde dans le même sens.⁸⁹ L'article 4 de cette loi rappelle que « l'éducation nationale est laïque : elle respecte et garantit à tous les niveaux, la liberté de conscience des citoyens. Au sein des établissements publics et privés d'enseignement, dans le respect du principe de laïcité de l'Etat, une éducation religieuse optionnelle peut être proposée. Les parents choisissent librement d'inscrire ou non leurs enfants à cet enseignement».⁹⁰ Cette dernière réserve ne vaut pas pour les universités. En fait, l'université Gaston Berger compte une UFR des religions pour ainsi dire, (UFR-CRAC, civilisation, religion, art et communication). La loi d'orientation sur l'éducation est applicable aussi à l'enseignement supérieur car, au Sénégal, cet enseignement n'a pas toujours fait l'objet d'un département autonome. Souvent, il a été compris dans le ministère de l'éducation nationale. Le décret 91-430 de l'avril 1991 portant répartition des services de l'Etat et contrôle des établissements publics du Sénégal, des sociétés nationales et des sociétés publiques entre la Présidence de la République et les ministères prévoyait une « direction de l'enseignement supérieur » au sein du ministre de l'éducation à coté de la direction de l'enseignement préscolaire et de la direction de l'enseignement moyen et secondaire.⁹¹ L'UCAD et l'UGB étaient placées sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale à l'époque. L'autonomie des universités est for-

87 J. Chevallier, Science administrative, PUF, 2007, pp 321-322.

88 Article 2 du décret n° 2008-537 du 22 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'université de Ziguinchor, J.O. n° 6427 du samedi 20 septembre 2008 in www.gouv.sn.

89 Cf. J.O. n° 6202 in www.gouv.sn.

90 Article 4 de la loi 2004-37 du 15 décembre 2004, J.O. n° 6202 du samedi 22 janvier 2005, pp 2 et suivantes.

91 Le décret 91-430 du avril 1991 portant répartition des services de l' Etat et contrôle des établissements publics du Sénégal, des sociétés nationales et des sociétés publiques entre la Présidence de

tement limitée par les pouvoirs substantiels de l'Etat relativement à la création d'établissements, des écoles et instituts universitaires ou de leur suppression, de la fixation des programmes d'enseignement en amont de ces structures. En fait, l'Etat prédétermine ce qu'il faut enseigner, quelles structures doivent abriter ces enseignements et quels sont les diplômes qui sanctionnent tel ou tel autre enseignement. D'abord, pour la création des programmes, l'article 6 du décret 96-598 fixant les programmes et horaires des enseignements et des modalités de contrôle des aptitudes et des connaissances dans le second cycle d'informatique de l'UFR de mathématiques appliquées à l'informatique de l'université Gaston Berger de Saint-Louis -(UGB)-⁹². Ce décret impose aux établissements universitaires d'enseigner des matières comme l'algorithmique, l'architecture, les systèmes d'exploitation et l'analyse numérique. En second lieu, la création des diplômes appartient généralement aux pouvoirs publics. Par exemple, le décret 70-1140 relatif à l'organisation des études à la faculté des sciences économiques de l'UCAD en donne une illustration historiquement instructive⁹³. Ce décret institue un diplôme d'étude supérieur, un doctorat d'Etat, un doctorat de spécialité, un diplôme de spécialité. On citera aussi le décret 2008-618 du 30 novembre portant création d'un certificat d'étude spécialisée en cancérologie.⁹⁴ Le décret 2008-621 portant création d'un certificat d'études spécialisée en médecine légale et de réparation du dommage corporel à la faculté de médecine de Dakar.⁹⁵ Le décret 2008-625 portant création d'un diplôme d'études supérieure spécialisée en biotechnologie à la faculté des sciences de l'université de Dakar.⁹⁶ Le décret 96-608 fixant les programmes et horaires des enseignants et des modalités du contrôle des aptitudes et connaissances de la 1^{ère} année du second cycle de l'UFR des sciences économiques et de gestion (SEG) de l'université Gaston Berger de Saint Louis.⁹⁷ En troisième lieu, des établissements sont créés par le pouvoir réglementaire. Pour prouver cette énonciation, on invoque le décret 96-597 du 10 juillet

la République et les ministères, journal officiel de la République du Sénégal, numéro 5404 du 8 avril 1991, pp 133-135.

92 Voir journal officiel de la République du Sénégal, numéro 5699 du 27 juillet, p 30.

93 Cf. Décret 70-1140 du 13 octobre 1970 relative à l'organisation des études à la faculté des sciences économiques, journal officiel de la République du Sénégal, numéro 4114, op cit, p 1015. Cf. le décret 70-1142 du 13 octobre 1970 relatif à l'organisation des études à la faculté des lettres et sciences humaines, op.cit. p 1020.

94 Cf. Journal officiel, numéro 64-23 du 23 août 2008, pp 835-836.

95 Cf. Décret 2008-621, JORS, numéro 6442 du 16 Août, 2008, p 815.

96 Décret 2008-619 du 30 mars 2008 portant création d'une licence professionnelle d'informatique à la faculté des sciences et techniques de l'UCAD, JORS, numéro 6424 du 30 août 2008, p 857; décret 2008-620 du 30 mai 2008 portant création d'un C.E.S de parodontologie à la faculté de médecine de l'UCAD, JORS, numéro 6425 du 6 septembre 2008, pp 875 et suivantes; décret 2007-1532 du 13 décembre 2007 portant création d'un certificat d'études spécialisées de neurologie à la faculté de médecine, de pharmacie et de l'odonto-stomatologie de l'UCAD, JORS 6398 du 22 mars 2007, pp 297 et suivantes.

97 Voir JORS, numéro 5703 du 7 août 1996, pp 5 et suivantes.

1996 portant statut de l'université de Saint-Louis;⁹⁸ le décret 2007-1553 du 13 décembre 2007 portant création d'un institut supérieur de gestion de l'école polytechniques de l'UCAD;⁹⁹ la loi 2008-42 relative à la création de faculté des sciences et techniques de l'éducation et de la formation, (FASTEF);¹⁰⁰ le décret 2007-15 du 13 décembre 2007 portant création d'un institut de création d'entreprise à la faculté des sciences économiques et de gestion de l'UCAD.¹⁰¹ A l'inverse, et quatrième, les autorités de l'Etat possèdent le pouvoir de dissoudre des universités. La loi 2005-08 portant dissolution de l'université des mutants pour le dialogue des cultures le prouve.¹⁰²

2. La nécessaire conciliation entre libertés scientifiques et libertés publiques

La liberté d'enseignement, les libertés individuelles ainsi que celles collectives sont comme qui dirait des sœurs siamoises. Sous ce rapport, Jules Ferry défendait le postulat d'après lequel « la déclaration des droits ... porte en son article 11 la libre communication des pensées et des opinions qui est un des droits les plus précieux de l'homme... » Or, cette libre communication des opinions implique « le droit d'enseignement et la liberté de l'enseignement ».¹⁰³ Ce prédict est plus vérifiable encore avec le milieu universitaire. L'espace universitaire est en effet celui de l'exercice des libertés publiques par excellence. Toutes les libertés publiques consacrées par la constitution et les conventions internationales y sont permises. Les universités sénégalaises constituent un modèle du genre. La liberté d'association, celle de réunion, celle de manifestation, la liberté d'expression, la liberté de conscience y connaissent une seconde jeunesse. Les statuts de l'université de Thiès rappellent cet ancrage aux libertés publiques. Ainsi, « dans le cadre de la législation en vigueur, les membres du personnel enseignant, les chercheurs, le personnel administratif, technique et de service ainsi que les étudiants jouissent également de la liberté d'exprimer leurs opinions politiques, philosophiques et religieuses et de la liberté d'association. L'exercice de ces libertés doit toujours s'inspirer des principes d'objectivité et de tolérance ».¹⁰⁴ Si nous considérons la liberté d'association, celle de conscience et celle de la grève, on remarquera que des associations de nature politique, celles de caractère ethnique ou régional y foisonnent. La plupart des partis ont leur excoissance estudiantine dans les campus de Dakar et Saint Louis : on distingue le mouvement des élèves et étudiants socialistes affilié au Parti socialiste, le mouvement des élèves et étudiants libéraux du Parti démocratique sé-

98 Voir JORS, numéro 5698 du 20 juillet 1996, pp 304 et suivantes.

99 Cf. Journal officiel de la République du Sénégal, numéro 6398 du 22 mars 2007, p 294.

100 CF. JORS, numéro 6441 du 6 décembre 2008, p 1142.

101 CF. JORS, numéro 6398 du 22 mars, p 349.

102 Loi 2005-08 portant dissolution de l'université des mutants pour le dialogue des cultures in journal officiel de la République du Sénégal, numéro, 62-37 du 27 août 2005 in www.gouv.sn.

103 Cf. JORF, débats, chambre, 15 juin 1879, p 5322.

104 Article 2 du décret n° 2008-536 du 22 mai 2008 portant organisation et fonctionnement de l'université polytechnique de Thiès, J.O. n° 6421 du samedi 9 août 2008 in www.gouv.sn.

négalais, le MEER¹⁰⁵ pour les élèves et étudiants républicains inféodé à l'Alliance pour la République au pouvoir, le mouvement des élèves et étudiants "jallarbistes" de la Ligue Démocratique etc. Quant aux mouvements religieux, d'un côté, toutes les grandes confréries musulmanes du Sénégal ont leur répondant dans le campus social. On note le mouvement des étudiants mourides avec le Dahira Mafaatihul Bichry, celui des étudiants tidianes, celui des étudiants layéennes, celui des Talibés et disciples de Baaye Niass, (DETDBN) celui de l'association des étudiants musulmans du Sénégal (AEEMS) situés en dehors des confréries sans compter la communauté Saint Augustin des catholiques et les témoins de Jehova de l'UGB. D'un autre côté, des structures transversales regroupant tous les étudiants sans distinction identitaire sont reconnues de droit ou de fait. Il en est ainsi de la coordination des étudiants de Saint-Louis (CESL) ou encore de la coordination des étudiants de Dakar (CED), naguère. Nonobstant ce pluralisme politique et confessionnel, la liberté la plus problématique reste celle de la grève vue sous l'angle des franchises universitaires. Les étudiants, les enseignants et l'administration universitaire se renvoient quotidiennement la responsabilité de violer les franchises universitaires. En guise de preuve, le 21 novembre 2013 des étudiants de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar ont saccagé le rectorat lors de leur manifestation pour contester le montant des frais d'inscription. Le 20 mai 2014 le Centre des œuvres universitaires de Dakar, COUD, est mis à sac pour non –paiement des bourses en temps dû. Les forces de l'ordre répriment cette manifestation jusque dans les chambres des étudiants. Le 22 novembre 2013 deux étudiants sont traduits devant le conseil de discipline de l'UCAD. En mai 2014, une vingtaine d'étudiants étaient emprisonnés à Rebeuss en attendant d'être jugés. Ils ont fini par être acquittés.¹⁰⁶ Ils étaient poursuivis pour destruction des biens publics, participation à une manifestation non autorisée, violence sur les forces de l'ordre, destruction de biens appartenant à autrui, rassemblement illicite. Il s'en est suivi un procès devant le tribunal des flagrants délits de Dakar le 27 mai 2014 de 22 étudiants tous relaxés au bénéfice du doute le 27 mai de la même année. De toute évidence, les délits évoqués ci-dessus relèvent de la police judiciaire et non de la police administrative. Ce qui pousse à légitimer cette interrogation : les interventions des forces de l'ordre dans le campus violent-elles les franchises universitaires pour autant? Il convient tout d'abord de saisir la notion d'espace universitaire pour mieux comprendre la validité ou non de cette intervention. A strictement parler, le législateur sénégalais a une perception très restreinte de la notion d'espace universitaire. L'article 2 de la loi 94 dispose que l'espace universitaire ne comprend que les facultés, les UFR et les instituts et établissements d'enseignement supérieur.¹⁰⁷ Cette énumération connaît une évolution en 2014. En effet, un décret portant création d'une police universitaire dans les établissements publics d'enseignement supérieur a été adopté. L'espace universitaire est désormais composé du rectorat, des facultés, des unités de formation et de recherche, des instituts, des écoles et des établisse-

105 Mouvement des élèves et étudiants républicains de l'APR.

106 Rebeuss est la principale prison de Dakar.

107 Article 2 de la loi de 94 sur les franchises, op. cit., p 541.

ments d'enseignement supérieur ou de recherche et de leurs dépendances.¹⁰⁸ A défaut d'être étendu, l'espace universitaire est clairement délimité comparativement à la loi de 1994 sur les franchises universitaires. L'alinéa 2 de ce décret précise que sont exclus de l'espace universitaire les lieux d'hébergement et de restauration. Ceux-ci restent régis par les dispositions communes applicables en matière de police administrative. En fait, les résidences des étudiants sont soustraites au champ d'immunité protégé au profit la communauté universitaire. Au plan du contenu, les franchises universitaires sont définies simplement comme une autonomie de police administrative accordée aux universités. Cela signifie que les infractions déjà commises relèvent de la police judiciaire et par conséquent sortent de l'autonomie des universités. Pareillement, les infractions commises dans les résidences universitaires sont des délits ou crimes de droit commun. Aussi, en cas de trouble, l'article 7 de la loi de 1994 sur les franchises universitaires précise -t-il que les lois relatives à l'ordre public s'appliquent. Dans ce cas, le recteur est informé et il informe à son tour l'assemblée de l'université.¹⁰⁹ La perception des franchises universitaires comme autonomie de police administrative induit certaines conséquences. Premièrement, interdiction est faite aux forces de l'ordre d'intervenir dans l'espace universitaire en principe. Néanmoins, le recteur peut demander aux forces de l'ordre d'intervenir sous réserves de 3 conditions : une condition de forme unique : requérir l'avis de l'assemblée de l'université ou alors la tenir informée en cas d'urgence après l'autorisation rectorale d'intervenir dans l'espace universitaire;¹¹⁰ deux conditions de fond sont requises : la vie ou la liberté individuelles doivent être menacées par des personnes dans l'enceinte de l'université ou alternativement la sécurité des biens de l'université doit être menacée. Dans ces hypothèses, le recteur fait appel d'office aux forces de l'ordre pour réprimer ces illégalités.¹¹¹ L'expression "d'office" suggère qu'il n'a pas besoin d'une habilitation pour agir. Mieux, il peut recourir à des personnes privées pour assurer l'ordre dans l'université. En effet, « pour prévenir les troubles à l'ordre public en l'absence des forces de l'ordre, le recteur peut disposer, s'il y est autorisé par l'assemblée de l'université, d'un corps d'agents de sécurité...¹¹² » Le législateur est allé jusqu'à autoriser la privatisation de la police administrative pour sauvegarder la liberté académique sur le territoire universitaire. Cette habilitation n'est que de pure forme en réalité car les forces de l'ordre jouissent de la prérogative d'intervenir de droit en cas de carence du recteur. Parfois même, l'intervention devient une obligation pour les forces de l'ordre. Elle est de droit si le recteur ne satisfait pas aux exigences d'ordre public. Cette incursion est proportionnée car

108 Voir article 2 du décret portant création d'une police universitaire dans les établissements publics d'enseignement supérieur in gouv.sn.

109 Article 7 de la loi de 94 sur les franchises, op. cit, p 541.

110 Article 5 de la loi de 94 sur les franchises, op. cit, p 541.

111 Article 6 de la loi de 94 sur les franchises, op. cit, p 541.

112 Article 8 de la loi de 94 sur les franchises, op. cit., p 541.

elle ne doit pas dépasser le temps et l'objectif nécessaires pour rétablir l'ordre public troublé.¹¹³

Deuxièmement, obligation est faite aux protagonistes de la vie universitaire de respecter l'ordre public. Ainsi, « les autorités universitaires, les enseignants, les chercheurs et les étudiants doivent éviter toute démarche ou entreprise de nature à entraver la mise en œuvre de l'autonomie pédagogique et scientifique des universités¹¹⁴ ». Cette disposition suppose naturellement :

- Le libre accès aux lieux d'enseignements, accès sans entrave aux amphithéâtres, aux salles de cours, de travaux dirigés ou de travaux pratiques, aux laboratoires...;
- La liberté d'enseigner en toute sécurité;
- La liberté de recevoir un enseignement dans la tranquillité;
- Il faut admettre que cette prescription ne va pas de soi.

Pour parfaire le dispositif, il est utile de remarquer que le projet de décret sur la police universitaire de 2014 reprécise l'objet de la police administrative au sein des espaces universitaires. Ainsi la police universitaire est-elle chargée d'assurer la police administrative dans l'espace universitaire et dans ses dépendances. A ce titre, elle « veille à la sécurité des personnes et des biens ». Elle veille à « la sauvegarde du patrimoine des universités ». Elle assure « le contrôle et la surveillance de l'accès au sein de l'espace universitaire ». Elle assure « la tranquillité nécessaire au fonctionnement normal de l'établissement ». Et elle participe à la collecte et à la transmission de renseignements pour l'information de l'autorité universitaire ». ¹¹⁵

Troisièmement, l'autonomie est accordée aux étudiants car « les étudiants sont libres, individuellement ou collectivement, de suivre ou de ne pas suivre les enseignements dispensés dans les facultés, UFR et établissements d'enseignement supérieur et instituts des universités ¹¹⁶ » sauf pour les travaux dirigés et les conférences de méthodes pour lesquels la présence des étudiants reste obligatoire. Cette autonomie est limitée cependant « lorsque les étudiants s'abstiennent de suivre les enseignements...par suite d'une décision concertée, ils ne peuvent à l'aide de violence, menaces ou manœuvres porter atteinte à l'ordre public, au fonctionnement régulier des institutions universitaires ou au libre exercice par d'autres étudiants de toutes activités universitaires ». ¹¹⁷ La violation de cette disposition est sévèrement sanctionnée. Les sanctions pénales sont suspendues telle une épée de Damoclès sur la tête des étudiants contrevenants. Le législateur donne injonction à la communauté universitaire de régler avec célérité « les différends qui surgiront dans l'université ». ¹¹⁸ A ce titre, l'UCAD a institué un médiateur de l'université pour régler pacifiquement les conflits dans

113 Article 6 de la loi de 94 sur les franchises, op.cit., p 541.

114 Article 13 de la loi de 94 sur les franchises, op. cit., p 541.

115 Cf. Article 3 du décret sur la police universitaire, op cit., p 3.

116 Article 19 de la loi de 94 sur les franchises, op. cit., p 541.

117 Article 20 de la loi de 94 sur les franchises, op. cit., p 541.

118 Cf. Article 22 de la loi de 94 sur les franchises, op. cit., p 542.

l'enceinte universitaire. Les sanctions disciplinaires atteignant leur summum par l'exclusion des étudiants qui est susceptible de frapper le délinquant. C'est ainsi que des étudiants de 3^{ème} cycle de l'université Gaston Berger de Saint-Louis ont été exclus en 2011. Le recteur l'UGB a exclu des étudiants parce que ceux-ci avaient perturbé le déroulement des examens et empêché que des cours soient dispensés à l'UFR des sciences appliquées aux technologies, (UFR/ SAT). Les étudiants exclus attaquent cette mesure de discipline devant la Cour suprême pour non respect des droits de la défense parce que n'ayant pas été entendus avant la sanction, excès de pouvoir, violation des franchises universitaires, etc. Celle-ci, par son arrêt de 2011, valide la mesure disciplinaire du recteur en estimant que les étudiants ont violé la liberté d'enseignement, le libre accès aux lieux d'études, le droit des non- grévistes de recevoir un enseignement.¹¹⁹ Dans cet arrêt, le juge administratif oppose les franchises universitaires aux étudiants pour contrebalancer leur droit à la grève. Par contre, la responsabilité administrative de l'Etat et de l'université peut être engagée en cas d'intervention de la police dans les résidences universitaires si et seulement si celle-ci a occasionné des blessures et des vols d'objets appartenant aux étudiants par les forces de l'ordre. C'est pour cette raison que le juge administratif sénégalais condamne la répression des exactions contre les étudiants même si ceux-ci mettent en péril l'ordre public au sein du campus social. Ainsi, le 27 janvier 1987 les étudiants de l'université de Dakar protestant contre la mauvaise qualité des repas se mettaient en grève et décidaient de prendre leur repas sans payer dans les restaurants universitaires parce que les bourses ont tardé à être payées. Le centre des œuvres universitaires de Dakar (COUD) ferma les restaurants et requit l'intervention des forces de l'ordre dans les résidences des étudiants. La police procède à des bastonnades et des exactions dans les chambres des étudiants. Les requérants se plaignant de l'incursion des forces de police qui ont subtilisé leurs biens et effets personnels. En conséquence, ils demandaient la condamnation de l'université de Dakar et du COUD pour faute lourde et pour rupture d'égalité devant les charges publiques. Par une ordonnance avant dire droit, le tribunal hors classe de Dakar accède à leur demande en ordonnant une expertise pour 15 des 16 étudiants blessés et le versement d'une indemnité prévisionnelle de 10.000 francs à chacun.¹²⁰ Il s'y ajoute que la discipline des étudiants ne peut être entretenue que par les autorités de l'université. Toute incursion des autorités de l'Etat est censurée par le juge. Le juge administratif veille ce faisant sur l'autonomie des assemblées délibératives des universités. La cour suprême du Sénégal a censuré l'incompétence du président de la République à se substituer aux instances de l'université.¹²¹ Dans l'affaire Aminata Sall et

119 CS. 2011, Birassy et autres c / recteur de l'université Gaston Berger de Saint-Louis, bulletin des arrêts de la cour suprême, 2011, pp 17 et suivantes.

120 Tribunal hors classe de Dakar, 17 décembre 1988, Cheikh Mouhamed Fadel Kane et autres étudiants de l'université de Dakar C/ Etat du Sénégal, annales africaines, 1989-1991, p 197. Voir aussi les commentaires de du Pr. D. Sy, dans la même revue, pp197-198 .

121 Le juge constitutionnel sénégalais est peu prolixe sur la question, voir El H O Diop, la justice constitutionnelle au Sénégal. Essai sur l'évolution, les enjeux et les réformes d'un contre-pouvoir juridictionnel, Dakar, Credila/ Ovipa, pp 27 et suivantes.

autres, la juridiction administrative avait sanctionné pour incompétence l'exclusion d'un groupe d'étudiants de l'université de Dakar par décret. Cette compétence appartenant aux institutions universitaires.¹²² Dans l'affaire Emile Wardini, le juge contrecarre l'exécution d'une décision qui paraissait imminente. Dans cette affaire, le Président de la République avait édicté un décret pour exclure un étudiant. La cour suprême a suspendu les effets de cette décision par le sursis à exécution.¹²³ Vu la gravité de cette mesure présidentielle, le juge diffère l'applicabilité de cette sanction apparemment illégale.¹²⁴

B - L'autonomie pédagogique

Cette forme d'autonomie appelle l'autonomie dans le déroulement des enseignements (1) et dans l'évaluation des enseignements (2).

1. La libre organisation des enseignements

A la faveur de la Révolution française de 1789, le projet de réforme de l'enseignement présenté par Mirabeau et Talleyrand font dériver la liberté de l'Enseignement de la liberté individuelle. Selon Mirabeau « tout homme a le droit d'enseigner ce qu'il sait et ce qu'il ne sait pas¹²⁵... ». Condorcet, dans son projet de décret sur l'instruction publique, défendait la liberté d'enseigner, l'indépendance des enseignants et la libre concurrence dans l'enseignement alors que beaucoup de projets de société suggéraient le monopole par l'Etat de l'enseignement.¹²⁶ Comme s'il avait entendu, ces éminents penseurs, le législateur sénégalais ouvre un boulevard de compétences pédagogiques assez étendues aux instances de décision des universités. Aussi, le régime des franchises universitaires assure-t-il « aux facultés, UFR, instituts et établissements d'enseignement supérieur une autonomie pédagogique... sous réserve des compétences de l'assemblée de l'université ».¹²⁷ L'autonomie pédagogique veut que ce soit les assemblées universitaires, les chefs d'unités d'enseignement (facultés, UFR), ceux de l'administration universitaire qui élaborent les outils d'enseignement. Cette mission n'était pas toujours remplie par les instances universitaires sénégalaises. Par exemple, un régime provisoire avait écarté de l'Assemblée de l'université les enseignants et les étudiants. Dans la même dynamique, le décret 71-993 du 6 septembre 1971 instaure un climat de surveillance de l'université. En effet, l'article 2 de ce décret disposait qu'un corps de gardes devait « constater les manquements aux règlements universitaires et d'une ma-

122 CS. 5 juillet 1979 Aminata Sall et autres C/ Etat du Sénégal, les grandes décisions de la jurisprudence administrative sénégalaise, numéro XII, p 12 et suivantes.

123 CS. 5 avril 1978, Emile Wardini C/ Etat du Sénégal, les grandes décisions de la jurisprudence administrative sénégalaise, op.cit., pp 32 et suivantes.

124 La gravité de la mesure justifiait la suspension du décret présidentiel.

125 CF. Discours de Mirabeau l'ainé sur l'éducation publique, août, 1791, pp2 et suivantes.

126 Cf. Condorcet, décret sur l'instruction publique des 20 et 21 avril 1792, pp 1-8.

127 Article 10 de la loi 94 sur les franchises, op.cit., p 541.

nière générale, apporter aux autorités universitaires tous les renseignements de nature à leur permettre de prévenir les troubles ».¹²⁸ C'était des garde-chiourmes pour discipliner les universitaires. Mise à part cette parenthèse, le recrutement des enseignants et chercheurs ainsi que leur liberté de travail est protégé, théoriquement tout au moins. Pour redresser les manquements constatés dans le passé, la réforme de 2014 a confié cette mission à un conseil académique qui est « l'organe de délibération sur toutes les questions d'ordre académique ».¹²⁹ A ce titre, il a pour tâche d'assurer « le suivi et l'évaluation des aspects scientifique, académique, pédagogique, disciplinaire et de recherche ».¹³⁰ Le conseil académique approuve les programmes et le contenu des enseignements, décide des recrutements et de l'équivalence des grades, diplômes et certificats; il propose les listes d'aptitude pour les enseignants, fixe les modalités d'auto-évaluation des UFR, facultés et autres, propose la création et la suppression des filières et structures, etc. Toutefois, le bon fonctionnement de cette nouvelle institution suppose une maîtrise des dispositions pratiques pour un déroulement satisfaisant des enseignements. Les autorités universitaires étaient mises à contribution pour fixer le nombre d'étudiants à recruter au début de chaque année universitaire,¹³¹ ou dans les concours internes aux facultés. Le ministre s'est emparé de cette mission depuis 2013. Sur ce point, les recrutements des institutions universitaires sont soumis au contrôle du juge administratif dans le sens de la protection des compétences des universités. Dans l'affaire école de médecine St – Christopher et autres C/Etat du Sénégal en 2010, la cour suprême a dû constater que l'acte par lequel le ministre de la santé a retiré les noms des plaignants d'un concours des internes des hôpitaux pour la raison que leur établissement d'origine n'a pas signé d'accord-cadre avec ce ministère et l'organisation du concours deux jours après la publication de la liste des candidats alors que le délai normal est de 45 jours n'étaient pas réguliers; ce faisant le ministre a violé le décret 74-825 du 30 juillet 1974. Puisque la signature d'un accord-cadre n'est pas prévue, seul est exigé un dossier comprenant un certificat d'inscription délivré par le doyen de la faculté de médecine et de pharmacie de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar.¹³² Le juge administratif protège les compétences des autorités universitaires au sein de l'institution elle-même. Ainsi, le sursis à exécution n'est pas accordé quand la décision du recteur de l'université Cheikh Anta Diop portant réinscription des étudiants aux « motifs que la décision a été prise par une autorité incompétente, qu'elle constitue un détournement de pouvoir » et qu'elle « manque de base légale ». Quoique l'application de la décision du recteur présentât un préjudice irréparable,

128 M. Dia, *Lettres d'un vieux militant. Contribution à la révolution démocratique*, Dakar, 1991, p 87.

129 Cf. Article 14 de la loi 2014-31 in *gouv.sn*.

130 Cf. Alinéa 2 de l'article 14 de la loi 2014-31, *op cit in gouv.sn*.

131 Kh. Faye, « Université Gaston Berger de Saint-Louis, le SAES éconduit les 3000 bacheliers orientés par l'Etat », *L'Enquête*, numéro 732, 27 novembre 2013, p 3.

132 CS. 10 juin 2010, *L'école de médecine St Christopher et autres C/ Etat du Sénégal* (inédit.).

elle reste légale.¹³³ Sur un autre plan, les enseignants ont compétence pour assurer la répartition des enseignements entre eux, pour fixer les charges horaires de chaque enseignant, les modalités de direction des mémoires de maîtrise, de master ou de thèse, la constitution des jurys de thèse, la programmation des examens, le plan d'occupation des salles de cours, de travaux dirigés et de travaux pratiques, l'ouverture et le fonctionnement des laboratoires, les voyages d'études des enseignants, l'avancement des enseignants, etc. La loi sur les franchises et libertés universitaires promet que l'Etat va « mobiliser les ressources nécessaires et disponibles pour permettre aux enseignants de remplir convenablement leur profession ». ¹³⁴ L'Etat promet aux étudiants une assistance pour suivre des études correctes pédagogiquement parlant.¹³⁵ Pour mieux asseoir l'autonomie pédagogique, le législateur entend instaurer un dialogue permanent entre les autorités centrales et celles de l'université. Dans cette logique, « l'université est consultée pour les décisions ou mesures de portée pédagogique et scientifique par les autorités compétentes de l'université ». ¹³⁶ Assumer de telles missions nécessite une indépendance solide et élargie. A titre comparatif, le modèle français n'a cessé d'évoluer vers une politique jurisprudentielle et législative d'affirmation des libertés académiques et universitaires. La loi française 2007-11 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités rappelle cette nécessité d'indépendance¹³⁷. La jurisprudence constitutionnelle française donne une place de premier ordre à l'indépendance des enseignants et des chercheurs. Si le doyen Louis Favoreu a démontré que la liberté d'enseignement ne figure nulle part dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de façon fort pertinente,¹³⁸ le juge constitutionnel n'a pas manqué de réparer cette omission des révolutionnaires de 1789. C'est ainsi que la décision 83-165 DC du 20 janvier 1984 sur la loi relative à l'enseignement supérieur ¹³⁹ érige l'indépendance des enseignants en principe fondamental reconnu par les lois de la République. Par sa décision sur la loi Guermeur, le conseil a élevé la liberté d'enseignement à la dignité de principe fondamental reconnu par les lois de la République.¹⁴⁰ En 1977 déjà, la loi Guermeur avait suscité une décision à forte valeur ajoutée au profit de la liberté de conscience indispensable au développement de la science sécularisée. Cette loi avait fait obligation aux maîtres-assistants de

133 Cf. CE arrêt 14 /1995 du 29 mars 1995 Mamadou Mactar Watt et autres C. / université Cheikh Anta Diop de Dakar in D. Sy et alii, répertoire de jurisprudence. Droit administratif ou in recueil des arrêts du conseil d'Etat, 1993-1994-1995, Credila, Dakar, p 210.

134 Article 17 de la loi de 1994 sur les franchises, op. cit., p541.

135 Article 18 de la loi de 1994 sur les franchises, op.cit., p541.

136 Article 12 de la loi de 1994 sur les franchises op., cit, p 541.

137 Voir également la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche in www.legifrance.fr.

138 L. Favoreu, « La reconnaissance par les lois de la République de la liberté d'enseignement comme principe fondamental », RFDA, septembre-octobre 1985, pp587-599.

139 Cf. Grandes décisions du conseil constitutionnel, Paris, Dalloz, 15ème édition, 2009, numéro 27.

140 Cf. P. Devolvé, « Le conseil constitutionnel et la liberté d'enseignement », RFDA, septembre octobre 1985, pp 624 et suivantes.

respecter le caractère propre de l'établissement. Ceux-ci contestaient cette privation de liberté, notamment en ce qu'elle violait la liberté de conscience. Le conseil constitutionnel français répond par la négative. Selon lui, « ... l'obligation imposée aux maîtres assistants de respecter le caractère propre de l'établissement, si elle leur fait un devoir de réserve, ne saurait être interprétée comme permettant une atteinte à la liberté de conscience¹⁴¹ ». Pleine vérité qu'une rivière borne. Vérité au-delà, erreur en deçà des Pyrénées pour paraphraser Blaise Pascal. Plus tard la garantie d'indépendance est étendue à tous les enseignants par la décision 93-322 DC du 28 juillet 1993, loi dite relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.¹⁴² La décision numéro 10-20/21 QPC du 6 août 2010 éclaire un pan de la lanterne des spécialistes des libertés universitaires. Selon cette décision, la loi sur la responsabilité des universités respecte le principe de l'indépendance des enseignants-chercheurs et ne viole pas le principe d'égal accès aux emplois publics.¹⁴³ Le conseil d'Etat français, dans son arrêt syndicat national de l'enseignement supérieur et autres, renforce cette jurisprudence. Le juge administratif français ajoute en effet une autre couche dans le renforcement de la carapace pédagogique des enseignants-chercheurs en faisant dériver l'indépendance des enseignants de l'université de l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Aussi, « considérant que le statut d'établissement de l'enseignement supérieur ne saurait limiter le droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen que dans la seule mesure des exigences du service public en cause et de recherche qui exigent du service public en cause que la libre expression et l'indépendance des enseignants-chercheurs soient garanties; qu'en ce qui concerne les professeurs, la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ».¹⁴⁴ Cependant, la mauvaise question qui se pose est de savoir si les recteurs et présidents d'université ne sont pas les principaux obstacles à une vraie autonomie des universités. Les présidents, de par leurs pouvoirs, ne menacent-ils pas l'indépendance des enseignants par ce que le professeur Michel Verpeaux appelle « la présidentialisation de la gestion de l'université ». L'article L 712 du code de l'éducation français autorise à titre illustratif ces derniers, par un veto motivé défavorable, à s'opposer aux recrutements et aux affectations d'enseignants au sein des universités. Même si ce pouvoir est tempéré par la décision 2010- 2021 – QPC dans lequel le conseil constitutionnel précise que le président ne peut invoquer « que des motifs propres à l'administration de l'université mais pas du tout des motifs qui seraient relatifs à la qualification des candidats retenus à l'issue de la procédure de sélection ».¹⁴⁵ Ainsi Michel Verpeaux a raison de noter qu'« une des rares

141 Voir CC 25 novembre 1977, rec. cons const, p 42.

142 Voir recueil cons const, op.cit, p2004.

143 CF. CC. 6 août 2010, M. Combacau et autres, AJDA, numéro 31, Dalloz, septembre 2011, p1234.

144 CE. 15 décembre 2010, Syndicat national de l'enseignement supérieur et autres, AJDA, 26 décembre 2010, pp 1793-1799.

145 Considérant numéro 6, décision 20/21, op. cit., p 1798.

consolations que l'on pourrait avoir à la lecture de ces décisions est que le principe constitutionnel d'indépendance des professeurs d'université et des autres enseignants-chercheurs est bien un droit ou une liberté garantis par la constitution au sens de l'article 61-1 ». Encore faut-il que cette garantie soit effective.¹⁴⁶ Cette jurisprudence rappelle que l'autonomie des enseignants des universités est le fruit de péripéties peu glorieuses. En France pour illustrer cette aporie, l'autonomie du corps professoral n'a pas été offerte sur un plateau d'or. Sa germination est chaotique. Le régime dictatorial instauré à l'issue du coup d'Etat du 2 décembre 1851 avait édicté des mesures attentatoires aux franchises universitaires et à l'autonomie académique des enseignants. C'est ainsi que l'inamovibilité des professeurs a été remise en question par un décret du 9 mars 1852. Ce même décret supprime le concours pour le recrutement des professeurs titulaires. Bien pire, les professeurs prêtaient obligatoirement un serment de fidélité au Président de la République selon un arrêté du 28 avril 1852. Ils étaient soumis à la discrétion du chef de l'Etat qui les nommait sur proposition du ministre de l'instruction publique. Leur statut était précaire pour cette raison. Par exemple, les agrégés étaient nommés de façon provisoire pour une période de 10 ans avec un renouvellement pour moitié tous les 5 ans. La création du concours d'agrégation des facultés le 20 décembre 1855 permettait au gouvernement d'avoir la mainmise sur le personnel enseignant et de recherche. Auparavant, il existait un concours local d'agrégation pour les académies.¹⁴⁷

2 - La libre évaluation des enseignements

L'évaluation pédagogique concerne deux composantes de l'université : les enseignants et les étudiants. L'évaluation des enseignants offre des garanties réelles. Elle est en grande partie assurée par une prestigieuse organisation internationale crédible qui s'appelle le conseil africain et malgache de l'enseignement supérieur, (CAMES). La neutralité et la transparence s'attachent à cette instance de coopération interétatique africaine. Il est une institution de coopération intergouvernementale en matière d'enseignement supérieur. Il gère les aspects pédagogiques de la carrière des enseignants dans les pays membres. Il évalue les enseignants pour leur avancement, notamment à travers les CTS et le concours d'agrégation.¹⁴⁸ Dans ce sens, l'accord relatif aux concours d'agrégation des sciences juridiques, économiques et de gestion d'avril 2000 pris par le conseil des ministres du Cames, en son article, 13 invite chaque Etat membre à s'engager à « instituer maître de conférences agrégés ses nationaux admis aux concours ». La formulation de cet article laisse présupposer que l'Etat peut y déroger tout de même en raison de sa souveraineté. Le Cames fait évier l'emprise des gouvernements nationaux sur la carrière des enseignants, libère la re-

146 M. Verpeaux, « Notes sur CE 15 novembre 2010 », op. cit., pp17-99.

147 M. Mathieu, « Faculté de droit et réformes universitaires au XIX siècle : la conquête d'un statut », revue du droit public, 2008, p 1017.

148 Dont le 16ème est tenu du 11 au 22 novembre 2013 au Congo Brazza.

cherche et l'enseignement et atténue les vicissitudes des politiques nationales en la matière.¹⁴⁹ Néanmoins, la dimension administrative de la carrière des enseignants et chercheurs demeure régie par des lois et règlements spécifiques aux Etats. Des textes nationaux déterminent aussi une partie de l'autonomie pédagogique des personnels enseignants des universités. Par exemple, la loi 81-59 du 9 novembre 1981 portant statut du personnel enseignant des universités et la loi 94-77 du 24 novembre 1994 qui modifie la première loi organisent la profession au Sénégal. Cette dernière introduit l'exigence d'un avis du comité consultatif pour la titularisation des enseignants et sur la fixation des charges horaires des maîtres de conférences (5 h par semaine), des maîtres assistants (6 h) et des professeurs, (3 h), des assistants (7 et demi pour les TD) et (12 h pour les TP). Ces charges horaires sont, entre temps, revues à la hausse pour certaines universités tout au moins.

Trois constats réduisent l'autonomie pédagogique tout de même. En premier lieu, l'autonomie pédagogique est réduite par le fait qu'une partie des conditions d'évaluation est fixée par les lois et règlements. Ainsi, le coefficient affecté aux matières,¹⁵⁰ la durée des travaux dirigés et conférences de méthode,¹⁵¹ la forme écrite, orale ou pratique des évaluations,¹⁵² le volume horaire annuel des cours magistraux ¹⁵³ ainsi que les modalités d'évaluation sont fixés par ces lois et règlements. La législation fait profusion. On peut citer le décret 96-608 fixant les programmes et horaires des enseignants et des modalités du contrôle des aptitudes et connaissances de la 1^{ère} année du second cycle de l'UFR Sciences économiques de l'université Gaston Berger de Saint Louis,¹⁵⁴ le décret 96-601 fixant les programmes et horaires des enseignements et les modalités de contrôle des aptitudes et des connaissances en première année du deuxième cycle à L' UGB¹⁵⁵ et le décret 96-603 portant création et organisation de la deuxième année du second cycle à l'UFR LSH à L'UGB.¹⁵⁶ Si nous étudions le cas des maîtres de conférences, la loi de 1994 fixait leurs charges horaire et professionnelle comme suit : ils ont comme service d'enseignement 5 heures par semaine, ils doivent participer aux examens et à la gestion des départements, sections, divisions et unités de recherches, ils doivent prendre part aux réunions et travaux

149 Cf. Les décrets 2012 -1114 et 2012- 1115 sur le système LMD à l'université Cheikh Anta Diop de Dakar, voir aussi le décret 70-11 sur l'UCAD in www.gouv.sn.

150 Décret 96-603 portant création et organisation de la deuxième année du second cycle de l'UFR lettres et sciences humaines de l'université Gaston Berger de Saint-Louis, JORS, numéro 5701 du 1^{er} août 1996, p 340.

151 Cf. Article 11 et 21 du décret fixant les heures de cm à 2 heures décret 96-601 fixant les programmes et horaires des enseignements et les modalités de contrôle des aptitudes et des connaissances en 1^{ère} année de sciences politiques de l'université Gaston Berger de Saint-Louis in Jo de 1996, op. cit., pp348 et suivantes.

152 Cf. Décret 96-606, op. cit., p 349.

153 Cf. Décret 96-608, op. cit., p 3357.

154 Cf. JORS, numéro 5703 du 7 août 1996, p357.

155 Cf. JORS, numéro 5700 du 3 août, p 329.

156 Cf. JORS, numéro 5701 du 1^{er} août, p 340.

des conseils et assemblées. Il pèse sur eux l'obligation de diriger les travaux de recherches des étudiants et des chercheurs, ils corrigent les notes de cours.¹⁵⁷ En second lieu, dans une démarche interactive, un contrôle des étudiants est instauré par la loi 1994 sur les franchises universitaires : la loi 94-76 modifiant celle de 1981 sur les personnels enseignants des universités institue un contrôle des enseignants par les étudiants. Ainsi, « tous les enseignements dispensés font, à leur terme, l'objet d'avis pédagogique formulé » anonymement par les étudiants qui les ont suivis.¹⁵⁸ Cette forme de contrôle n'est pas assez effective dans les universités sénégalaises. En troisième lieu, il y a une hiérarchisation interne des personnels enseignants qui pourrait marginaliser telle ou telle catégorie d'enseignants. Les assistants et les maîtres-assistants sont placés sous l'autorité pédagogique des maîtres de conférences et professeurs titulaires.¹⁵⁹ Les maîtres de conférences sont sous l'autorité des professeurs. Il arrive occasionnellement que le supérieur impose sa volonté aux subordonnés. L'évaluation subie par les étudiants par contre est l'une des missions les plus réussies par les structures des universités. A titre illustratif, le décret 96-599 fixant les programmes et horaires des enseignements et les modalités de contrôle des aptitudes et des connaissances en 2^{ème} année du 2^{ème} cycle (collectivités locales et droit de l'entreprise) de l'UFR des sciences juridiques et politiques de l'université Gaston Berger de Saint-Louis.¹⁶⁰ La loi 94-75 de 1994 fait obligation aux maîtres-assistants de prendre part à la correction des copies d'examen. La loi 96-76 du 24 novembre dispose : « les professeurs titulaires et maîtres de conférences sont tenus d'assurer l'encadrement pédagogique et scientifique des assistants pour leur permettre d'avancer dans leurs travaux de thèse ». ¹⁶¹ La manifestation de l'autonomie de l'évaluation se manifeste par le pouvoir de notation détenu par les enseignants. Ce pouvoir est presque un pouvoir absolu sur les notes. Aucune autorité future le Président de la République ne peut révoquer sa note sauf s'il veut y revenir de façon discrétionnaire. Le contrôle de légalité des actes administratifs n'a pas encore, comme en France connu le contrôle juridictionnel de la notation des enseignants. Dans certains cas, le pouvoir réglementaire dicte à l'enseignant de donner une note précise : « toute absence au contrôle continu non justifiée par des motifs exceptionnels entraîne la note zéro ». ¹⁶²

Pour conclure la deuxième partie de cette réflexion, on observe que les libertés académiques sont sous contrôle. Leur exercice obéit à des contraintes parfois sévères. La conclusion générale nous confirmera cette assertion.

157 CF. loi 94-76 du 24 novembre 1994 modifiant la loi 81-59 du 9 novembre sur le statut des PER in JORS de 1994, p 538.

158 Voir article 7 bis de la loi 94-76 sur les franchises, op.cit. p 539.

159 Voir article 4, 5 de la 94-76, op cit, p 539.

160 CF. Journal officiel de la République du Sénégal, numéro 5699 du 27 juillet 1996, pp 317 et suivantes.

161 Loi 94-76 de 1994 sur les franchises, op.cit. p 538.

162 Article 14 du décret 96-597 du juillet 1996 portant statut de l'université de Saint-Louis, JORS, numéro 5698 du 20 juillet 1996, pp 319 et suivantes.

Conclusion générale

La réforme de l'enseignement supérieur entreprise par les nouvelles autorités sénégalaises révèle la nécessité de faire l'état des lieux des franchises universitaires et des libertés académiques. Cet article avait pour finalité de revenir sur la conception et le déploiement pratique de ces libertés universitaires. Tout compte fait, les franchises universitaires sont théoriquement bien protégées mais les mentalités et les agissements des différents acteurs de l'université risquent de les mettre en péril ou à défaut d'en réduire l'effectivité. L'Etat du Sénégal s'attelle à réorganiser l'enseignement supérieur. Ainsi, une loi -cadre sur les universités et une loi d'orientation de l'enseignement supérieur ont été votées ou sont en cours de l'être. Cependant la révocation du doyen de la faculté de Médecine, élu par ses pairs, par décret présidentiel en fin 2014 ainsi que le recrutement des étudiants par le ministre de l'enseignement supérieur depuis 2013-2014 pose la question de l'autonomie des universités sénégalaises. Les contrats de performance constituent un autre sujet d'interrogation quant à l'autonomie de celles-ci. Ces conventions bilatérales sont des contrats d'adhésion. La lettre de politique sectorielle sur l'enseignement supérieur est sans ambiguïté. Si l'on se fie à celle-ci, ils ont pour finalité de « forcer » les universités à massifier, et partant à banaliser l'enseignement supérieur, à exécuter obligatoirement la politique de l'Etat. Avec ces objectifs, l'université n'est qu'un bras d'exécution de l'Etat sans autonomie considérable. La lettre de politique pour l'enseignement supérieur justifie les contrats dits de performance. Ainsi, « dans le cadre de son intention de faire de l'assurance qualité une priorité de développement du système d'enseignement supérieur, le ministère entend verser une partie de la subvention aux universités sur la base de contrats de performance. L'un des avantages des contrats de performance est de forcer les universités à se préoccuper de leurs performances, c'est-à-dire des résultats de leurs opérations. Un autre est de les amener à accorder suffisamment d'attention aux priorités de l'État. Le ministère espère qu'en utilisant des indicateurs » appropriés, il obtiendra que les universités portent une attention plus constante à la qualité et à l'efficacité de leurs performances.¹⁶³ C'est dire que l'autonomie des universités risque d'être aliénée par les contrats de performance. Selon l'adage bien connu « qui tient la bourse tient la décision », les nouveaux modes de financement de l'enseignement supérieur exposent l'autonomie des universités à un contrôle par des forces extérieures. Le document national stratégique de l'enseignement supérieur et divers autres plans fixent le nouveau cadre d'évolution des universités publiques à cet effet. L'Etat du Sénégal initie à cette fin « des stratégies pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur du Sénégal de se réaliser pleinement en faisant face à un nombre croissant de défis, allant notamment de la quête permanente d'excellence en matière de formation et de recherche dans un contexte d'expansion, à la création de partenariats durables avec le secteur économique aux fins d'innovation, en passant par les problèmes de financement et la concurrence des universités

163 Lettre de politique sectorielle in www.gouv.sn.

du Nord ». ¹⁶⁴ La vision stratégique de L'UCAD adoptée par l'assemblée de l'université le 30 Juillet 2003 propose une palette fournie sur le financement et la gestion des finances de l'université. ¹⁶⁵ Le plan stratégique de l'UCAD, inspiré par le plan national, dans son axe stratégique 4, dégage les options de financement de l'université de Dakar. Il s'agit d' « optimiser et diversifier les sources de financement »; d' « optimiser la subvention de l'État »; de « rationaliser les dépenses »; de « diversifier les sources de financement »; de « relever les droits d'inscription des étudiants. Les mesures idoines choisies par l'université visent à « allouer la subvention sur une base contractuelle »; à « augmenter les dépenses de formation et de recherche et limiter les dépenses non pédagogiques »; à « développer la fonction de service »; à « augmenter le montant des droits d'inscription administrative en modulant les montants en fonction du type de formation (formation professionnalisante ou formation générale), des cycles d'études (1er, 2ème ou 3ème cycle) et du type d'étudiant (salarié, boursier de l'État ou des structures privées ou non boursier) et à « généraliser les frais d'inscription pédagogique ». Ces données modifient substantiellement les modes de financement de l'UCAD. La subvention de l'État se transforme en un financement sur objectifs axé sur les résultats; les dépenses de formation et de recherche connaissent une forte hausse; les ressources propres doivent atteindre 30% du budget de l'UCAD d'ici à 2020; les frais d'inscription administrative sont révisés afin qu'ils soient « équitables et tiennent compte des coûts réels des études »; les frais d'inscription pédagogique sont généralisés. ¹⁶⁶ L'idée fondatrice des contrats de performance est défendue par le ministre de l'enseignement supérieur, le professeur Mary Teuw Niane, qui, lors de la signature du CDP de l'université Cheikh Anta Diop le 16 janvier 2013, laissait entrevoir la volonté de subordonner l'université à l'Etat. Selon lui, « au-delà de ce contrat de performance, c'est une nouvelle vision de l'enseignement supérieur que nous voulons impulser. Il s'agira, de plus en plus pour l'Etat, de conditionner l'augmentation des ressources des universités à l'obligation de performances à atteindre dans les domaines essentiels de leurs missions et conformément à la politique qu'il a définie pour le sous-secteur », en effet « les CDP ne sont pas des projets qui se suffiront à leur durée et à leurs résultats, ils doivent être considérés par les universités qui réussiront à les mettre en œuvre comme un tremplin qui leur servira de perspective de coopération, de partenariat et de recherche de financements dans le futur ». ¹⁶⁷ Des obligations contraignantes doivent contrebalancer les subventions de l'Etat. L'UGB doit se doter d'un conseil d'administration et des audits administratifs et financiers seront menés tous azimuts. L'obligation de reddition des comptes est érigée en règle de gouvernance universi-

164 Cf. Document dactylographié du ministère de l'éducation sur la question, 2004, pp 5-6.

165 Décret relatif aux études doctorales à l'UCAD in www.gouv.sn.

166 Les indicateurs sont alors les contrats de performance entre l'État et l'UCAD, la part des dépenses de formation et de recherche dans le budget de l'UCAD, la part des ressources propres dans le budget de l'UCAD, le montant des frais d'inscription administrative et pédagogique des étudiants.

167 El H. I. Thiam, « Enseignement supérieur : le contrat de performance veut remettre l'UCAD sur la voie de l'excellence » in *Le soleil* du 17 janvier 2013, pp 2 et s.

taire, des indicateurs de performance et réalisation seront imposés à l'université, des échéanciers lui seront unilatéralement fixés. Il y a une obligation de résultats, un devoir impératif de rendre compte à l'Etat et à la Banque mondiale pour ne pas être suspendu de l'accès aux ressources financières de la Banque. Le recteur ne sera qu'un surveillant. Les bailleurs de fonds aliènent –ils la liberté de l'enseignement?¹⁶⁸ La note de l'ambassade de France à Dakar est suspecte : « le rôle de chef de file des bailleurs de fonds dans le secteur de l'éducation confère à la France une responsabilité particulière en termes d'accompagnement institutionnel et d'expertise technique en relation avec les besoins et les sollicitations de notre partenaire sénégalais ». ¹⁶⁹

168 Ces instruments internationaux sont d'une grande utilité pour comprendre les franchises universitaires car, au Sénégal, elles sont inspirées par la législation internationale. Cf. Declaration of rights and duties inherent in academic freedom, the sinai state, 7 may 1992, the magna carta of european universities, Bologna, 18 september 1988, the Dar- Es Salam declaration of academic freedom and social responsibility of academies etc.

169 Cf. Note_ coop_ éducative 31 janvier 2005, la coopération bilatérale dans le domaine de l'éducation, ambassade de France, 2005, p1.