

N° 543 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 avril 2025

PROPOSITION DE LOI

*visant à garantir la liberté académique des chercheurs
et des enseignants-chercheurs, l'indépendance des travaux de recherche
et la transparence des fonds privés affectés à l'enseignement supérieur
et à la recherche,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Adel ZIANE, Yan CHANTREL, Mme Marie-Pierre MONIER, MM. Patrick KANNER, David ROS, Mmes Colombe BROSSEL, Sylvie ROBERT, Karine DANIEL, M. Jean-Jacques LOZACH, Mmes Viviane ARTIGALAS, Audrey BÉLIM, Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Marion CANALÈS, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, M. Christophe CHAILLOU, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Thierry COZIC, Jérôme DARRAS, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Éric KERROUCHE, Mmes Annie LE HOUEROU, Audrey LINKENHELD, Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Jean-Jacques MICHAU, Franck MONTAUGÉ, Mme Corinne NARASSIGUIN, MM. Saïd OMAR OILI, Alexandre OUIZILLE, Sébastien PLA, Mme Émilienne POUMIROL, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Pierre-Alain ROIRON, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Simon UZENAT, Mickaël VALLET, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE et Michaël WEBER,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'Antiquité, la quête du savoir s'oppose aux illusions et aux préjugés. Dans *La République*, Platon décrit, à travers son allégorie de la caverne, la condition d'hommes enchaînés, condamnés à ne voir du monde que des ombres projetées sur une paroi. Seul celui qui parvient à s'en libérer peut accéder à la vérité et peut, malgré les résistances, éclairer les autres.

L'Université et la recherche sont aujourd'hui les héritières de cette mission : interroger le réel, confronter les idées et refuser les certitudes faciles. Mais cette exigence de vérité scientifique ne peut s'exercer que dans un cadre protégé, à l'abri des pressions politiques, économiques ou idéologiques. Garantir la liberté académique, c'est ainsi assurer aux chercheurs et aux enseignants-chercheurs les conditions nécessaires à l'émancipation intellectuelle de la société tout entière.

Pourtant, ce concept reste parfois méconnu, voire mal compris, alors même qu'il est essentiel au bon fonctionnement du monde universitaire. Comme l'affirmait le doyen Georges Vedel, la liberté académique est une « liberté faite de liberté »¹, qui recouvre : la liberté d'enseignement académique, la liberté de recherche académique et la liberté d'expression académique². Elle constitue le fondement même de l'Université, permettant aux chercheurs et aux enseignants-chercheurs de développer, sans contraintes, une réflexion critique et indépendante.

En permettant l'épanouissement d'une réflexion scientifique libre de toute influence, la liberté académique joue un rôle crucial dans le débat public. Elle constitue un rempart contre les discours démagogiques et contribue à objectiver les politiques publiques, qu'elles soient sociales, économiques ou environnementales. En cela, elle est l'un des piliers sur lesquels repose une démocratie éclairée, offrant à la société des analyses rigoureuses et libres.

Pourtant, cette liberté, essentielle à la vitalité démocratique, fait face à des menaces croissantes. À l'échelle internationale, les atteintes à la liberté académique se multiplient. L'indice de liberté académique (ILA), créé à l'initiative de Katrin Kinzelbach, professeure en politique internationale des droits de l'homme à l'Université Friedrich-Alexander

¹ Vedel, G. (1960) « Les libertés universitaires », *Revue de l'enseignement supérieur*, n°4, p. 134-139.

² Fernandes, C. (2024), *La liberté académique de A à Z*, Dalloz.

d'Erlangen-Nuremberg, en est la mesure de référence. Cet indice évalue cinq dimensions : la liberté de recherche et d'enseignement, la liberté d'échange et de diffusion académiques, l'autonomie institutionnelle, l'intégrité du campus et la liberté d'expression académique et culturelle.

Les dernières évaluations de l'ILA montrent une tendance préoccupante : alors qu'en 2006, un citoyen sur deux dans le monde vivait dans une zone de liberté académique, en 2023, cette proportion est tombée à un sur trois.

Si l'ILA de la France conserve un score élevé (0,90 en 2023 contre 0,89 en 2006), la liberté académique fait face à des menaces grandissantes :

- des pressions économiques, dues à un financement public insuffisant de la recherche, aggravé par une dépendance croissante aux financements privés. L'essor des conventions de mécénat entre universités et entreprises, souvent marquées par un manque de transparence, soulève des interrogations, comme l'a documenté l'association *Academia*. Certains contrats intègrent des clauses de non-dénigrement, limitant la capacité des chercheurs et des enseignants-chercheurs à critiquer les entreprises ou leurs pratiques ;

- des contraintes administratives, notamment avec une augmentation des tâches bureaucratiques imposées aux chercheurs et aux enseignants-chercheurs qui détournent leur attention de leur mission principale : la production de savoirs ;

- des menaces judiciaires, par le biais de procédures-bâillons : ces poursuites judiciaires abusives pour intimider les chercheurs et les enseignants-chercheurs, souvent sans réelle intention d'obtenir gain de cause en justice, dont les exemples se multiplient ces dernières années. Dès 2017, un rapport commandé par M. Thierry Mandon, alors secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et rédigé par une commission présidée par le professeur Denis Mazeaud, recommandait d'introduire des mécanismes « anti-SLAPP »³ dans notre droit. La présente proposition de loi s'inspire directement de ces propositions restées sans traduction législative à ce jour.

- un climat d'anti-intellectualisme et de disqualification de toute pensée critique qui se traduit par des pressions, des intimidations et des injonctions à se taire de plus en plus fréquentes, notamment de la part de personnalités publiques ;

³ SLAPP : *strategic litigation against public participation*

- enfin, les influences étrangères, dénoncées notamment par une mission d'information sénatoriale en 2021 menée par MM. Etienne Blanc et André Gattolin⁴.

Dès lors, il est impératif d'agir maintenant pour garantir la liberté académique avant que les menaces qui pèsent sur elle ne deviennent irréversibles. L'absence de cette protection par le droit affaiblit notre système académique face aux pressions internes et externes. Si cette liberté n'est pas protégée par le droit, elle risque de s'éroder. L'exemple récent des États-Unis illustre ce danger : depuis l'investiture du Président Donald Trump en janvier 2025, les ingérences politiques dans l'enseignement supérieur se sont multipliées, mettant en péril l'indépendance des chercheurs et la pluralité des savoirs.

Ce contexte, aussi préoccupant soit-il, place la France face à une responsabilité majeure, mais aussi face à une opportunité unique. Nous devons nous donner les moyens de devenir un pôle d'attraction pour les chercheurs étrangers qui fuient les pressions politiques, les menaces, les atteintes à la liberté académique. Pour cela, il est essentiel de leur offrir un cadre protecteur à la hauteur, capable de nous distinguer dans la compétition internationale pour l'accueil des chercheurs en exil.

Si la liberté académique est avant tout une exigence nationale, la garantir sans ambiguïté en ferait aussi un atout stratégique pour notre pays, en attirant les chercheurs en quête d'un espace de recherche libre et protégé.

En France, notre Constitution consacre les principes de gratuité et de laïcité de l'enseignement supérieur public depuis 1971 et l'indépendance des enseignants-chercheurs depuis la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1984, qui l'a érigée en principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR). Pour autant, la liberté académique reste un angle mort du droit français et les quelques principes éventuellement identifiables sont peu prescriptifs.

La seule source, à valeur seulement législative, a été introduite en 2020 lors des débats sur la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030. La première rédaction adoptée au Sénat : « *Les libertés académiques s'exercent dans le respect des valeurs de la République* » avait suscité un vif émoi au sein de la communauté scientifique. Face à la polémique, un compromis avait été trouvé en commission mixte paritaire, aboutissant à la rédaction actuelle : « *Les libertés académiques sont le gage de l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche français. Elles*

⁴ Sénat (2021), *Mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences*.

s'exercent conformément au principe à caractère constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs. »

Cette rédaction qui figure aujourd'hui à l'article L. 952-2 du code de l'éducation pose plusieurs problèmes :

- sur la forme, elle emploie le pluriel « libertés académiques », un choix contesté par les universitaires, qui privilégient le singulier en référence à l'expression allemande *akademische Freiheit* et à son équivalent anglais *academic freedom* ;

- sur le fond, cette rédaction ne complète qu'imparfaitement l'article L. 952-2, qui se limite à garantir la liberté d'expression des enseignants-chercheurs sans expliciter la liberté de recherche et la liberté d'enseignement, laissant un vide juridique préjudiciable.

Face à ces lacunes, l'auteur de la présente proposition de loi propose d'inscrire clairement dans la loi les trois dimensions de la liberté académique – la liberté d'enseignement, la liberté de recherche et la liberté d'expression des chercheurs et des enseignants-chercheurs – afin de garantir pleinement l'indépendance des travaux de recherche. Elle vise également à garantir la transparence des fonds privés affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Ainsi l'**article 1^{er}** vise à davantage encadrer, aux termes de la loi, la liberté académique, corollaire du principe à valeur constitutionnelle d'indépendance des enseignants-chercheurs, et à protéger les sources et matériaux des chercheurs et des enseignants-chercheurs.

L'**article 2** vise à garantir la mise en œuvre effective de la liberté académique dans chaque établissement d'enseignement supérieur, en instaurant l'obligation d'adopter une politique d'établissement formalisée, assortie d'un bilan annuel.

L'**article 3** vise à créer un Observatoire national de la liberté académique chargé de centraliser les données, signalements et analyses relatifs aux atteintes à cette liberté et de formuler des recommandations dans un rapport public annuel.

L'**article 4** vise à protéger les chercheurs et les enseignants-chercheurs visés par une procédure-bâillon, c'est-à-dire une action judiciaire sans fondement réel, intentée dans le but de les intimider ou de les faire taire en raison de l'exercice de leur liberté d'expression, en instaurant un mécanisme de protection fonctionnelle et de prise en charge de leurs frais de justice.

L'**article 5** vise à assurer la transparence des fonds privés octroyés aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

L'**article 6** complète le code de la recherche afin de garantir l'indépendance des travaux de recherche et d'empêcher la limitation de ceux-ci par le biais de clauses contractuelles.

L'**article 7** soumet les entraves à la liberté académique aux sanctions pénales actuellement applicables aux entraves à la liberté d'enseigner, à la liberté d'expression ou à la liberté de création et de diffusion artistiques.

L'**article 8** est le gage de la proposition de loi.

Proposition de loi visant à garantir la liberté académique des chercheurs et des enseignants-chercheurs, l'indépendance des travaux de recherche et la transparence des fonds privés affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche

Article 1^{er}

- ① Le second alinéa de l'article L. 952-2 du code de l'éducation est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :
- ② « La liberté académique constitue le gage de l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche français. Conformément au principe à caractère constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs, elle garantit aux enseignants-chercheurs et aux chercheurs :
- ③ « 1° La liberté de recherche, qui inclut l'autonomie du choix des sujets, des collaborations et de la méthodologie des travaux de recherche ainsi que le droit de publication et de diffusion de ces travaux et le droit de communication s'appliquant à ceux-ci ;
- ④ « 2° La liberté pédagogique, qui recouvre la liberté d'enseignement et de discussion ;
- ⑤ « 3° La liberté d'expression académique, qui comprend l'expression d'opinions fondées sur le savoir, dans et hors l'université.
- ⑥ « Les sources et matériaux nécessaires aux enseignants-chercheurs et aux chercheurs sont protégés dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche.
- ⑦ « Toute entrave à l'exercice de la liberté académique est passible de l'une des sanctions prévues à l'article 431-1 du code pénal. »

Article 2

- ① Le code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre III du titre II du livre I^{er} de la première partie est complété par un article L. 123-10 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 123-10.* – Les universités et les établissements d'enseignement supérieur mettent en œuvre une politique d'établissement visant à garantir le respect et l'exercice de la liberté académique, telle que définie à l'article L. 952-2 du présent code.

- ④ « Cette politique est définie et approuvée par le conseil d'administration après avis du conseil académique. Elle précise notamment les engagements de l'établissement en matière de protection de la liberté d'expression académique, de prévention des pressions internes ou externes et d'accompagnement des enseignants-chercheurs et des chercheurs en cas d'atteinte à cette liberté. Un conseil, dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par décret, est chargé de veiller à la mise en œuvre de cette politique. » ;
- ⑤ 2° Après le 11° de l'article L. 712-2, il est inséré un 12° ainsi rédigé :
- ⑥ « 12° Il présente chaque année au conseil d'administration un rapport sur la mise en œuvre de la politique d'établissement visant à garantir le respect et l'exercice de la liberté académique mentionnée à l'article L. 123-10. Ce rapport est transmis, après approbation par le conseil d'administration, au ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. »

Article 3

- ① Il est créé, auprès du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, un Observatoire national de la liberté académique composé de personnalités indépendantes.
- ② Il recueille, analyse et publie chaque année les données transmises par les établissements en application du 12° de l'article L. 712-2 du code de l'éducation ainsi que tout signalement d'atteinte à la liberté académique.
- ③ Il remet, chaque année, un rapport au Parlement et au ministre chargé de l'enseignement supérieur. Ce rapport dresse un état des lieux national, identifie les menaces pesant sur la liberté académique et propose les évolutions législatives, réglementaires ou pratiques susceptibles de la renforcer. Il fait l'objet d'un débat annuel dans les commissions compétentes des deux assemblées.
- ④ Un décret précise la composition, les missions et les modalités de fonctionnement de cet Observatoire.

Article 4

- ① Après l'article L. 134-11 du code général de la fonction publique, il est inséré un article L. 134-11-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 134-11-1.* – Les enseignants-chercheurs et chercheurs bénéficient de la protection fonctionnelle dès lors qu'ils font l'objet de poursuites mettant en cause l'exercice de la liberté d'expression ou de la liberté académique, dans le cadre de leurs fonctions.

- ③ « La collectivité publique prend en charge, au titre de cette protection, les frais exposés dans le cadre d’instances civiles ou pénales. »

Article 5

La deuxième phrase du premier alinéa de l’article L. 719-4 du code de l’éducation est complétée par les mots : « qui font l’objet d’une publicité dans des conditions prévues par décret ».

Article 6

- ① Après l’article L. 111-2 du code de la recherche, il est inséré un article L. 111-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 111-2-1.* – Aucune clause contractuelle ne peut entraver l’indépendance d’un travail de recherche, dans sa définition, sa méthode, son périmètre et ses conclusions.
- ③ « Le contrat de recherche signé entre un établissement public de recherche ou d’enseignement supérieur et un organisme de droit privé est rendu public et fait apparaître le sujet de recherche et le montant de la rémunération versée à l’établissement et aux chercheurs concernés, dans des conditions fixées par décret. »

Article 7

- ① Avant le dernier alinéa de l’article 431-1 du code pénal, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le fait d’entraver, d’une manière concertée et à l’aide de menaces, l’exercice de la liberté académique est puni d’un an d’emprisonnement et de 15 000 euros d’amende. »

Article 8

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l’État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.