

Numéro du rôle : 937
Arrêt n° 73/96 du 11 décembre 1996

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 9, 10, 11, 36, 37, 97 et 98 du décret de la Communauté française du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles, introduit par A. Lambert et A. Goffin.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 février 1996 et parvenue au greffe le 1er mars 1996, A. Lambert, demeurant à 5100 Dave, rue du Rivage 57, et A. Goffin, demeurant à 5020 Malonne, rue de Bauw 80, ont introduit un recours en annulation des articles 9, 10, 11, 36, 37, 97 et 98 du décret de la Communauté française du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles (publié au *Moniteur belge* du 1er septembre 1995).

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 1er mars 1996, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 mars 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 19 mars 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- G. De Lahaye, demeurant à 3500 Hasselt, Simon Stevinlaan 7, par lettre recommandée à la poste le 12 avril 1996;

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surlet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 2 mai 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 mai 1996.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française, par lettre recommandée à la poste le 6 juin 1996;

- G. De Lahaye, par lettre recommandée à la poste le 10 juin 1996;

- les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 10 juin 1996.

Par ordonnance du 27 juin 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 28 février 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 17 octobre 1996, le président en exercice a complété le siège par le juge G. De Baets, à la suite du décès du juge L.P. Suetens le 2 septembre 1996.

Par ordonnance du 17 octobre 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 novembre 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 18 octobre 1996.

A l'audience publique du 13 novembre 1996 :

- ont comparu :

. Me D. Wagner, avocat du barreau de Liège, pour les parties requérantes et pour G. De Lahaye;

. Me R. Witmeur, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs L. François et H. Coremans ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet des dispositions attaquées*

Le recours porte sur les articles 9, 10, 11, 36, 37, 97 et 98 du décret de la Communauté française du 5 août 1995, qui disposent :

« Art. 9. § 1er. Pour le 1er février 1996 au plus tard, les pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement supérieur qui souhaitent se regrouper conformément aux dispositions du titre III transmettent au Gouvernement via les organisations représentatives de ces pouvoirs organisateurs, lorsqu'ils en sont membres, le projet pédagogique, social et culturel avec la proposition de regroupement visée à l'article 52 et les avis des organisations représentatives des membres du personnel et des étudiants visés à l'article 7, § 1er.

§ 2. Les autorités des Hautes Ecoles, qui souhaitent fusionner conformément aux dispositions de l'article 61, transmettent au Gouvernement via les organisations représentatives de ces autorités, lorsqu'elles en sont membres, le projet pédagogique, social et culturel avec la proposition de fusion visée à l'article 62 et les avis du Conseil pédagogique et du Conseil des étudiants visés à l'article 7, § 3.

§ 3. Le projet pédagogique, social et culturel et les avis visés à l'article 7, § 1er ou § 3, sont transmis sans délai par le Gouvernement à la Commission communautaire pédagogique.

La Commission communautaire pédagogique remet, dans les trente jours de la réception du projet pédagogique, social et culturel, un avis au Gouvernement sur la conformité de ce dernier avec les dispositions visées à l'article 6.

Dans le cas où au moins un des avis visés à l'article 7, § 1er ou § 3 est négatif, la Commission communautaire pédagogique entend les différentes parties concernées, assistées le cas échéant de leurs organisations représentatives, et joue un rôle de médiateur en vue d'arriver à un accord entre les parties.

§ 4. Toute modification introduite au projet pédagogique, social et culturel par les autorités de la Haute Ecole est transmise sans délai par celles-ci à la Commission communautaire pédagogique avec les avis du Conseil pédagogique et du Conseil des étudiants visés à l'article 7, § 2.

La Commission communautaire pédagogique remet, dans les trente jours de la réception du projet pédagogique, social et culturel, un avis au Gouvernement sur la conformité de ce dernier avec les dispositions visées à l'article 6.

§ 5. Dans le cas où la Commission communautaire pédagogique remet un avis négatif au Gouvernement, celui-ci notifie, soit aux pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement supérieur qui se regroupent en Hautes Ecoles dans le cas visé à l'article 7, § 1er, soit aux autorités des Hautes Ecoles dans les cas visés à l'article 7, § 2 et § 3, une mise en demeure déterminant le délai dans lequel un nouveau projet pédagogique, social et culturel respectant les dispositions visées à l'article 6 doit être déposé auprès de la Commission communautaire pédagogique.

Dans le cas visé à l'article 7, § 1er, la Commission communautaire pédagogique remet au Gouvernement, au plus tard le 15 avril 1996, un avis sur le nouveau projet pédagogique, social et culturel.

En cas de non-dépôt du nouveau projet pédagogique, social et culturel dans les délais, ou d'avis négatif de la Commission communautaire pédagogique, le Gouvernement peut, soit dans le cas visé à l'article 7, § 1er, refuser la proposition de regroupement, soit dans le cas visé à l'article 7, § 2, refuser le projet pédagogique, social et culturel, soit dans le cas visé à l'article 7, § 3, refuser la proposition de fusion.

Art. 10. § 1er. Lorsque la majorité des représentants, soit des membres du personnel, soit des étudiants siégeant dans le Conseil pédagogique d'une Haute Ecole estime que les autorités de la Haute Ecole ne mettent pas en oeuvre un ou plusieurs des moyens prévus dans le projet pédagogique, social et culturel, il introduit une demande motivée de convocation du Conseil pédagogique auprès du Collège de direction de la Haute Ecole.

§ 2. Le Collège de direction de la Haute Ecole convoque le Conseil pédagogique dans les quinze jours de la réception de la demande et porte à l'ordre du jour le point qui a motivé la convocation.

Le Conseil pédagogique entend les autorités de la Haute Ecole et leur remet, après la clôture des débats, un avis motivé sur le respect des engagements prévus dans le projet pédagogique, social et culturel.

§ 3. Dans le cas où le Conseil pédagogique remet un avis négatif, les autorités de la Haute Ecole signifient dans les quinze jours de la réception de celui-ci leur décision de donner ou non suite à l'avis et de respecter les engagements prévus dans le projet pédagogique, social et culturel.

§ 4. En cas de décision négative, ou d'absence de décision par les pouvoirs organisateurs ou les autorités de la Haute Ecole, la majorité des représentants, soit des membres du personnel, soit des étudiants siégeant dans le Conseil pédagogique dans la Haute Ecole, peut saisir la Commission communautaire pédagogique par requête motivée.

§ 5. La Commission communautaire pédagogique instruit le dossier, entend, à leur demande, les requérants et les autorités de la Haute Ecole, assistés, le cas échéant, de leur organisation représentative, et remet, dans les soixante jours, un avis motivé aux parties concernées et au Gouvernement sur le respect par la Haute Ecole des engagements prévus dans le projet pédagogique, social et culturel. L'avis doit préciser les moyens prévus dans le projet pédagogique, social et culturel qui n'ont pas été mis en oeuvre par les pouvoirs organisateurs ou les autorités de la Haute Ecole et propose les mesures pour y remédier.

§ 6. Dans le cas où la Commission communautaire pédagogique remet un avis négatif, le Gouvernement notifie aux autorités de la Haute Ecole une mise en demeure prévoyant les délais dans lesquels elles devront mettre en oeuvre les moyens prévus dans le projet pédagogique, social et culturel et propose les moyens pour y remédier.

§ 7. Si, au terme de la mise en demeure, le Gouvernement constate, après avis de la Commission communautaire pédagogique, que les autorités de la Haute Ecole restent en défaut de respecter les moyens précisés dans la mise en demeure, le Gouvernement décide une diminution des subventions ou crédits de fonctionnement octroyés à la Haute Ecole.

Art. 11. La Commission communautaire pédagogique peut être également saisie, par requête motivée, par un inspecteur de l'Administration de la Communauté française qui estime que les autorités de la Haute Ecole ne mettent pas en oeuvre un ou plusieurs des moyens prévus dans le projet pédagogique, social et culturel. Dans ce cas, la procédure prévue à l'article 10, § 5 à 7, est d'application.

Art. 36. § 1er. Au plus tard le 1er août de chaque année, les autorités de la Haute Ecole transmettent à la Commission communautaire pédagogique un rapport d'activités complet comprenant un chapitre relatif au respect du projet pédagogique, social et culturel par la Haute Ecole, conformément aux dispositions prévues par

le Gouvernement.

§ 2. Dans les soixante jours du dépôt de ce rapport d'activités, la Commission communautaire pédagogique transmet ce rapport au Gouvernement et au Conseil général accompagné d'un avis portant sur le respect du projet pédagogique, social et culturel par la Haute Ecole.

Dans le cas où la Commission communautaire pédagogique remet au Gouvernement un avis négatif, la procédure visée à l'article 10, §§ 6 et 7, est d'application.

Art. 37. Les autorités de la Haute Ecole procèdent à un contrôle de la qualité des activités d'enseignement et des autres missions qu'elles organisent. Dans le cadre de ce contrôle de qualité, il sera notamment procédé à une évaluation des modalités de refus d'inscription visé à l'article 26.

Ce contrôle de qualité est géré selon une procédure définie par le Gouvernement qui prévoit notamment le recours à des experts extérieurs dont la majorité exercera une profession principale en dehors de l'enseignement.

Le rapport relatif au contrôle de la qualité des activités de la Haute Ecole est transmis tous les trois ans à partir du 1er septembre 1998 au Gouvernement, à la Commission communautaire pédagogique visée à l'article 80 et à la Cellule de prospective pédagogique visée à l'article 82.

La Commission communautaire pédagogique remet au Gouvernement dans les soixante jours un avis motivé portant sur le respect du projet pédagogique, social et culturel tel que ce dernier est contenu dans le rapport relatif au contrôle de la qualité des activités de la Haute Ecole.

Le Gouvernement détermine les suites à donner aux conclusions de ce contrôle de qualité.

Art. 97. Pour les établissements d'enseignement supérieur relevant des réseaux de l'enseignement subventionné, le non-respect des obligations visées aux articles 51 à 57 entraîne la suppression définitive du droit aux subventions.

Pour les établissements d'enseignement supérieur relevant du réseau de l'enseignement organisé par la Communauté française, le non-respect des obligations visées aux articles 51 à 57 entraîne la fermeture de l'établissement d'enseignement supérieur.

Art. 98. Pour les établissements d'enseignement supérieur relevant des réseaux de l'enseignement subventionné, le non-respect des dispositions prévues aux articles 26, 27 et 37 entraîne la suppression du droit aux subventions à concurrence de 20 p.c.

Pour les établissements d'enseignement supérieur relevant du réseau de l'enseignement organisé par la Communauté française, le non-respect des dispositions prévues aux articles 26, 27 et 37 entraîne la réduction des moyens consacrés à l'enseignement organisé par la Communauté française à concurrence de 20 p.c.

Le non-respect des dispositions visées aux alinéas 1er et 2 est constaté par le Gouvernement.

La diminution des subventions ou crédits de fonctionnement décidée par le Gouvernement en application de l'article 10, § 7, est de 20 p.c. »

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Quant à l'intérêt*

##### *Requête et mémoire de G. De Lahaye*

A.1.1. Les parties requérantes et la partie intervenante sont professeurs dans des établissements d'enseignement supérieur de type court libre subventionné, visés par le décret attaqué. Elles justifient de l'intérêt requis pour introduire le recours. En effet, les sanctions attachées à l'exercice des contrôles relatifs au projet pédagogique, social et culturel et à son exécution touchent le subventionnement de l'établissement sanctionné et, par conséquent, ont une répercussion directe sur le subventionnement de la rémunération des membres du personnel. En tant que membres du personnel d'un établissement d'enseignement supérieur soumis à ce décret, les requérants risquent de subir sur leur rémunération, voire sur l'existence de leur emploi, les conséquences de la mise en oeuvre des règles de contrôle du projet pédagogique, social et culturel et de son exécution.

##### *Mémoire du Gouvernement de la Communauté française*

A.1.2. Il ne suffit pas que les requérants démontrent que la disposition attaquée leur est applicable, mais il convient également qu'ils démontrent que la norme attaquée les affecte défavorablement ou qu'en d'autres termes, elle puisse leur occasionner un préjudice.

Dès lors que les requérants entendent justifier leur intérêt en raison de l'impact financier que les dispositions attaquées pourraient avoir sur leur situation, le recours n'est éventuellement recevable qu'à l'encontre des dispositions attaquées qui pourraient entraîner une diminution des moyens financiers mis à la disposition d'une haute école, à savoir les articles 97 et 98 du décret.

A.1.3. Tel n'est pas le cas des articles 9, 10, 11, 36 et 37 du décret, qui ont trait aux seules modalités de contrôle du respect du projet pédagogique, social et culturel et ne modifient donc en rien la situation, en particulier pécuniaire, des requérants, laquelle est réglée par des décrets du 1er février 1993 et du 6 juin 1994 qui ne sont pas modifiés par les dispositions attaquées. Celles-ci ont pour destinataires, non pas les requérants en leur qualité d'enseignant, mais exclusivement les établissements d'enseignement supérieur.

A.1.4. En effet, les articles 9 à 11 organisent la faculté dont disposent les pouvoirs organisateurs de se grouper en hautes écoles et ne s'appliquent qu'aux pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement supérieur, à la Commission communautaire pédagogique et au Gouvernement de la Communauté française. De même, les articles 36 et 37 ne confèrent de droits ou ne créent des obligations qu'à des organes autres que les enseignants considérés individuellement et ne visent que les autorités de la haute école, telles qu'elles sont définies à l'article 1er, 2°, du décret du 5 août 1995, la Commission communautaire pédagogique et le Gouvernement de la Communauté française.

A.1.5. Enfin, les articles 97 et 98 du décret du 5 août 1995 prévoient les sanctions qui peuvent être prises à l'égard des établissements d'enseignement supérieur. Ainsi, l'article 97 prévoit que les établissements d'enseignement supérieur de l'enseignement subventionné perdent leur droit aux subventions en cas de non-respect des obligations prévues par les articles 51 à 57 du décret, lesquels ne sont pas visés dans le présent recours.

L'article 98 du décret prévoit, quant à lui, que les établissements d'enseignement supérieur de l'enseignement subventionné verront leur subvention diminuée à concurrence de 20 p.c. en cas de non-respect des obligations prévues aux articles 26, 27 et 37 du décret. Il faut observer que, parmi ces dernières dispositions, seul l'article 37 est visé dans le présent recours.

A.1.6. S'il est certain que les dispositions litigieuses ont vocation à s'appliquer à l'établissement d'enseignement dans lequel ils exercent leur fonction, cet élément ne suffit évidemment pas à faire des requérants les destinataires des dispositions entreprises. Il en est d'autant plus ainsi que les dispositions attaquées ne concernent que le contrôle du projet pédagogique, social et culturel. Les requérants auraient éventuellement pu soutenir qu'ils sont directement concernés par le groupement de leur établissement d'enseignement supérieur en une haute école. Une telle situation affecte effectivement leur cadre de travail. Toutefois, une telle situation ne résulte pas directement du décret dans la mesure où l'un des principes essentiels de ce dernier est que les groupements des établissements d'enseignement supérieur s'opèrent sur une base volontaire.

*Mémoire en réponse du Gouvernement de la Communauté française*

A.1.7. Le requérant en intervention se prévalant de la même qualité que les requérants en annulation pour justifier la recevabilité de son mémoire, le Gouvernement de la Communauté française tient ici pour reproduit son premier mémoire à l'égard de la partie intervenante.

*Mémoire en réponse des requérants et mémoire en réponse de G. De Lahaye*

A.1.8. Les requérants et le requérant en intervention (ci-après : les requérants) sont soumis au décret du 1er février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné, dont l'article 1er, § 1er, dispose qu'il s'applique, notamment, « aux membres du personnel *subsidiés* des établissements d'enseignement libres subventionnés » tels que ceux dans lesquels les requérants exercent leurs fonctions, pour autant qu'ils soient subsidiés. Ces règles statutaires sont dès lors réservées aux membres du personnel subventionnés et une perte définitive de subvention entraîne automatiquement l'exclusion pour les membres du personnel du champ d'application du décret du 1er février 1993, de telle sorte que, dépourvus de statut, ils seront à nouveau soumis à la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail. Ils perdront en outre leurs prérogatives en matière, notamment, de mise en disponibilité, de pension et d'accidents du travail dans le secteur public.

A.1.9. L'incidence des mesures attaquées n'est donc pas uniquement financière, mais essentiellement statutaire (contrairement à ce qui prévaut dans les universités - voy. l'arrêt n° 19/91 de la Cour - où les règles de financement n'ont pas d'impact direct sur la situation statutaire du personnel) et s'étend au cadre du personnel, dont la charge représente 90 p.c. du subventionnement.

Les articles 97 et 98 arrêtant les sanctions ne peuvent être dissociés des dispositions mettant en place un système de contrôle dont ils sont un élément constitutif. En effet, ces sanctions découlent nécessairement de l'application des articles 9, 10, 11, 36 et 37 attaqués. Une annulation des articles 97 et 98 seuls n'aurait pas de sens.

*Quant au fond*

*Requête et mémoire de G. De Lahaye*

A.2.1. Les articles 9, 10, 11, 36 et 37 du décret ne définissent pas les critères sur la base desquels la Commission communautaire pédagogique et le Gouvernement devront exercer le pouvoir de contrôle qui leur est conféré sur le contenu du projet pédagogique, social et culturel, d'une part (articles 9, 10 et 11), et sur la manière de l'exécuter, d'autre part (articles 36 et 37).

Les sanctions dont sont assortis ces contrôles sont lourdes : si la proposition de groupement est rejetée par le Gouvernement sur la base de l'article 9 du décret, les établissements visés par ce refus ne pourront pas remplir les obligations imposées par les articles 51 à 57 lors de la constitution des hautes écoles, ce qui entraîne la suppression définitive du droit aux subventions (article 97 du décret du 5 août 1995).

Le non-respect de l'article 37 ainsi que l'application de l'article 10, § 7, entraînent la suppression du droit aux subventions à concurrence de 20 p.c. (article 98).

A.2.2. Les dispositions attaquées violent l'article 24, § 1er, de la Constitution, qui garantit la liberté d'enseignement.

La liberté d'organiser un enseignement a pour corollaire le droit au subventionnement. Les limitations apportées à cette liberté et à ce droit doivent être justifiées par l'intérêt général et ne peuvent être arbitraires.

Le décret du 5 août 1995 ne précise cependant nullement la base sur laquelle le contrôle du projet pédagogique, social et culturel des établissements d'enseignement supérieur et de son respect doit s'exercer, ni les critères d'évaluation qui permettent de conclure à la non-conformité d'un projet pédagogique, social et culturel avec les dispositions visées à l'article 6, ou de conclure au non-respect de ce projet. Le décret donne par conséquent un énorme pouvoir d'appréciation à la Commission communautaire pédagogique, dont l'avis est déterminant et peut entraîner des décisions négatives du Gouvernement ayant des conséquences graves sur le subventionnement. Un tel contrôle, dont l'exercice n'est pas réglementé par le décret mais laissé à l'entière appréciation de la Commission communautaire pédagogique et du Gouvernement, est arbitraire en ce qu'il limite de manière illégitime la liberté d'enseignement et le droit au subventionnement qui en est le corollaire.

A.2.3. En ne fixant pas elles-mêmes les critères d'évaluation du projet pédagogique, social et culturel et de son exécution et en confiant ce rôle à la Commission communautaire pédagogique et au Gouvernement, les dispositions attaquées leur ont donné implicitement une délégation qui viole manifestement l'article 24, § 5, de la Constitution; ces critères d'évaluation sont des éléments essentiels de l'organisation de l'enseignement supérieur et ont des répercussions directes sur son subventionnement; ils ne peuvent être laissés à l'appréciation du Gouvernement et de la Commission communautaire pédagogique.

Il résulte des articles 37 et 98 du décret que celui-ci délègue au Gouvernement le pouvoir de déterminer les suites du contrôle de qualité prévu à l'article 37 autres que la suppression du droit aux subventions à concurrence de 20 p.c. déjà prévue par l'article 98. Ces suites pouvant avoir trait à l'organisation de l'enseignement, voire à la reconnaissance de l'enseignement donné par une haute école ne remplissant pas les garanties de qualité exigées, la délégation ainsi donnée au Gouvernement n'est pas compatible avec l'article 24, § 5, de la Constitution.

#### *Mémoire du Gouvernement de la Communauté française*

A.2.4. Les dispositions attaquées qui, selon les requérants, restreignent le droit au subventionnement des établissements supérieurs contrairement à l'article 24, § 1er, de la Constitution ne portent pas une atteinte essentielle à la liberté de l'enseignement en ce que l'organisation des modalités et des sanctions qui peuvent être infligées à un établissement d'enseignement supérieur en cas de non-respect de son projet pédagogique, social et culturel constitue une mesure évidemment légitime qui ne porte pas atteinte à la liberté de l'enseignement.

A.2.5. Le groupement des établissements d'enseignement est organisé par le décret sur une base volontaire, afin d'assurer la qualité de l'enseignement et en fonction d'un projet pédagogique, social et culturel qui est l'une des clés de voûte du décret et dont le législateur pouvait, dès lors, assurer le respect par des modalités de contrôle et des sanctions qui ne sont pas contestables en leur principe. L'absence de critères critiquée par les requérants sera examinée ci-après, lors de l'examen des arguments tirés de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution (A.2.7).

A.2.6. Conformément à l'article 24, § 5, de la Constitution, le législateur décretaal a fixé les principes essentiels en ce qui concerne le projet pédagogique, social et culturel. En effet, le décret du 5 août 1995 précise, dans le détail, de manière expresse et exhaustive, la procédure d'élaboration de ce texte, la procédure de contrôle qui pèse sur les hautes écoles quant à son respect et les sanctions qui seront prises en cas de méconnaissance de ces dispositions. Il n'est d'autre pouvoir accordé au Gouvernement de la Communauté française que celui de prendre des décisions sur des cas individuels ou des mesures d'exécution relatives à des modalités de procédure particulières.

A.2.7. L'article 24, § 5, de la Constitution n'a pas pour effet de contraindre le législateur décretaal à régler directement l'ensemble des aspects des principes qu'il pose. En ce qui concerne le projet pédagogique, social et culturel, le législateur a déterminé, avec un luxe de détails, la procédure d'élaboration, les procédures de contrôle et le régime de sanction.

Il a certes investi, sur certains points, le Gouvernement d'un pouvoir d'appréciation. Mais ce pouvoir ne porte jamais sur la détermination d'un principe essentiel.

En outre, dans les faits, le projet pédagogique, social et culturel est, en vertu de l'article 6 du décret du 5 août 1995, un instrument complet et précis. Le contrôle de son respect est donc essentiellement une opération matérielle de contrôle des faits. Il n'y avait, dès lors, nul besoin de prévoir des critères de contrôle particuliers, les critères étant naturellement ceux qui sont inscrits à l'article 6 du décret du 5 août 1995.

A.2.8. Les questions particulières de procédure sont elles-mêmes précisées par le décret qui détermine les règles et modalités particulières qu'il conviendrait d'observer à l'occasion de l'exercice de ce pouvoir. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 37 du décret du 5 août 1995 prévoit expressément que le contrôle de qualité interne des activités de la haute école devra faire l'objet d'une procédure particulière fixée par le Gouvernement, qui devra impérativement prévoir « le recours à des experts extérieurs dont la majorité exercera une profession principale en dehors de l'enseignement ». On constate ainsi que les pouvoirs du Gouvernement s'insèrent dans un cadre législatif précis.

A.2.9. Le pouvoir de décision du Gouvernement de la Communauté française ne peut enfin s'exercer sans l'avis motivé de la Commission communautaire pédagogique, laquelle aura été saisie, selon les cas, par la majorité des membres du personnel ou des étudiants qui siègent au conseil pédagogique de la haute école (article 10 du décret), soit par une requête motivée d'un inspecteur de l'administration de la Communauté française (article 11 du décret), soit à la suite du contrôle, par les organes de la haute école, de ses propres activités (articles 36 et 37 du décret).

#### *Mémoire en réponse du Gouvernement de la Communauté française*

A.2.10. Le mémoire introduit par G. De Lahaye constituant une reproduction fidèle de celui qui a été introduit par les requérants originaires, le Gouvernement de la Communauté française tient ici pour reproduit son premier mémoire à l'égard de la partie intervenante.

*Mémoire en réponse des requérants et mémoire en réponse de G. De Lahaye*

A.2.11. Le droit au subventionnement peut être retiré en vertu des dispositions attaquées, alors que celles-ci organisent, dans cette perspective, un contrôle qui, s'il n'est pas par lui-même illégitime, ne s'exerce pas d'une manière totalement objective et prévisible pour l'établissement qui le subit, faute de critères d'évaluation connus, permettant à l'établissement d'agir en connaissance de cause.

La Commission communautaire pédagogique et le Gouvernement apprécient en effet souverainement, d'une part, si le projet pédagogique, social et culturel correspond au prescrit de l'article 6, tant quant à la forme que quant au contenu (lequel relève de l'essence même de la liberté d'enseignement) et, d'autre part, comment les hautes écoles remplissent leur mission : l'article 37 du décret ne définit en effet ni les critères d'évaluation, ni le contenu du contrôle de qualité des activités d'enseignement et des missions de la haute école, hormis l'évaluation des modalités de refus d'inscription.

A.2.12. Faute de fixer les critères d'évaluation de la qualité des activités de l'enseignement et des missions des hautes écoles, le décret viole l'article 24, § 5, de la Constitution. Il s'agit en effet de principes de base dont la fixation ne peut être confiée par le législateur décretaal au Gouvernement et à la Commission communautaire pédagogique : ceux-ci devront en effet nécessairement, préalablement à l'exercice de l'opération matérielle de contrôle des faits, définir les règles d'évaluation qu'ils devront appliquer ainsi que les limites de cette évaluation et, partant, de leur pouvoir d'appréciation. Cette délégation implicite de compétences est incompatible avec la disposition constitutionnelle précitée.

A.2.13. L'article 37 du décret contient une délégation trop imprécise et trop vague, le Gouvernement recevant délégation pour déterminer la procédure de contrôle de qualité sans que ne soit aucunement précisés dans le décret les principes de base de cette procédure ni les critères à appliquer.

- B -

*Sur l'objet des dispositions attaquées*

B.1.1. Les articles 9, 10 et 11 du décret de la Communauté française du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles ont trait au contrôle exercé sur le projet pédagogique, social et culturel (décret dont l'article 6 prévoit qu'il définit les moyens et les objectifs pris en compte pour la création de la haute école) à l'intervention d'un organe composé de membres du personnel des services du Gouvernement - et d'experts désignés par celui-ci (article 81) -, dénommé la Commission communautaire pédagogique.

Un avis négatif de la Commission communautaire pédagogique lors de l'élaboration ou de la modification d'un projet pédagogique, social et culturel permet au Gouvernement de refuser la proposition de groupement des établissements d'enseignement supérieur, de fusion de hautes écoles ou de modification du projet pédagogique, social et culturel (article 9). La Commission communautaire pédagogique peut également être saisie par les représentants du personnel ou des étudiants (article 10) ou par l'inspection de la Communauté française (article 11) lorsqu'ils estiment que le projet pédagogique, social et culturel n'est pas régulièrement mis en oeuvre par la haute école. Un avis négatif de la Commission communautaire pédagogique sur le respect par la haute école dudit projet permet au Gouvernement de décider une diminution des subventions ou des moyens de fonctionnement (articles 10, § 7, et 11).

B.1.2. Les articles 36 et 37 chargent la Commission communautaire pédagogique de remettre au Gouvernement un avis motivé, au regard du respect du projet pédagogique, social et culturel, sur le rapport annuel (article 36) et le rapport trisannuel (article 37) que les autorités de la haute école sont tenues d'établir en vue d'un « contrôle de qualité ». Un avis négatif de la Commission communautaire pédagogique sur le rapport annuel permet au Gouvernement de décider une diminution des subventions ou des moyens de fonctionnement. Les suites du contrôle de qualité effectué à l'occasion du rapport trisannuel sont laissées par le décret à l'appréciation du Gouvernement.

B.1.3. L'article 97 prévoit la fermeture de l'établissement d'enseignement supérieur qui ne se conforme pas à la procédure de constitution des hautes écoles ou, s'il s'agit d'un établissement subventionné, la suppression définitive du droit aux subventions (articles 51 à 57). L'article 98 prévoit une diminution des subventions ou des moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur qui ne respectent pas les

dispositions du décret relatives à l'inscription des étudiants (article 26), au règlement des études (article 27) ou au contrôle de qualité (article 37).

### *Quant à l'intérêt*

B.2. Les requérants, qui font valoir leur qualité de membre du personnel d'un établissement d'enseignement supérieur de type court libre subventionné soumis au décret attaqué, pourraient être affectés directement et défavorablement par des dispositions qui régissent, d'une part, l'élaboration et la modification du projet pédagogique, social et culturel définissant les moyens et les objectifs des hautes écoles et, d'autre part, le contrôle exercé sur la mise en oeuvre de ce projet. Ces dispositions peuvent en effet porter atteinte à leur situation, en ce que la non-approbation du projet pédagogique, social et culturel ou la constatation qu'il n'est pas mis en oeuvre de manière régulière peuvent aboutir à la suppression ou à la diminution des subventions ou des moyens de fonctionnement.

### *Quant au fond*

#### *Sur l'article 24, § 1er, de la Constitution*

B.3.1. La liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution implique que des personnes privées puissent - sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et des droits fondamentaux - organiser et dispenser un enseignement, selon leurs propres conceptions tant en ce qui concerne la forme que pour ce qui est du contenu de cet enseignement.

B.3.2. La liberté d'enseignement visée à l'article 24, § 1er, de la Constitution implique que les pouvoirs organisateurs autres qu'une communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci.

Le droit au subventionnement est limité, d'une part, par la faculté pour la communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité et du respect de certaines normes de population scolaire, et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté.

La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur décréte impose des conditions de financement et de subventionnement qui restreignent l'exercice de cette liberté, pour autant qu'il n'y soit pas porté d'atteinte essentielle.

B.3.3. Le décret du 5 août 1995 organise le groupement volontaire, tenant compte de la « priorité pédagogique », des établissements d'enseignement supérieur sur la base d'un projet pédagogique, social et culturel (*Doc.*, Conseil de la Communauté française, S.E. 1995, n° 26/1, p. 2). L'intention est exprimée de maîtriser les coûts et d'assurer un enseignement supérieur de qualité conformément aux exigences de la situation budgétaire de la Communauté française (*idem*, pp. 3 et 4).

B.3.4. Le contrôle exercé par la Commission communautaire pédagogique, critiqué par les requérants et par la partie intervenante, a pour objet, d'une part, de vérifier l'existence même du projet pédagogique, social et culturel lors de l'élaboration ou de la modification de celui-ci et de déterminer s'il tend, par des méthodes librement choisies par les établissements d'enseignement supérieur ou les hautes écoles, à atteindre les objectifs visés à l'article 6 du décret (*idem*, p. 11) et, d'autre part, de soumettre la mise en oeuvre du projet à un « contrôle annuel et trisannuel de qualité »; l'avis « ne portera pas sur la méthode pédagogique en tant que telle mais sur le point de savoir si les autorités de la Haute Ecole mettent en oeuvre les moyens pour atteindre les différents objectifs de leur projet » (*idem*, p. 18).

B.3.5. Il apparaît des travaux préparatoires du décret attaqué que le législateur communautaire a entendu que la Commission communautaire pédagogique exerce sa mission en ayant égard à la liberté des pouvoirs organisateurs et des hautes écoles; les articles 9, 10, 11, 36 et 37 du décret ont par ailleurs subordonné les plus graves des décisions que le Gouvernement est habilité à prendre à l'endroit des établissements d'enseignement supérieur et des hautes écoles à un avis négatif de la Commission, sans que cet avis négatif oblige le Gouvernement à prendre de telles décisions; enfin, ces décisions elles-mêmes peuvent être censurées par le juge administratif ou judiciaire dans l'hypothèse, notamment, où elles violeraient la liberté d'enseignement.

B.3.6. Il s'ensuit que les dispositions litigieuses ne s'imposent pas d'une manière disproportionnée dans l'organisation et le fonctionnement des établissements d'enseignement et laissent ainsi pour l'essentiel la liberté d'enseignement intacte.

*Sur l'article 24, § 5, de la Constitution*

B.4.1. L'article 24, § 5, de la Constitution porte :

« L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret. »

Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver aux pouvoirs législatifs le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement.

B.4.2. Aux termes du rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, le Constituant a voulu que « seules des personnes démocratiquement élues [puissent] régler par des règles générales l'octroi de subsides à l'enseignement ainsi que son organisation et son agrément » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-1/2°, p. 4).

B.4.3. L'article 24, § 5, de la Constitution ne prohibe pas que des délégations soient données au Gouvernement de communauté. Toutefois, à travers elles, le Gouvernement de communauté ne saurait combler l'imprécision des options et des principes arrêtés par le législateur lui-même.

B.4.4. Les dispositions litigieuses confèrent respectivement à la Commission communautaire pédagogique et au Gouvernement un pouvoir d'avis et un pouvoir de décision dans l'appréciation de la question de savoir si le projet pédagogique, social et culturel présenté lors de la création ou de la fusion de hautes écoles prévoit les moyens adéquats pour atteindre les objectifs que l'article 6 du décret assigne à ce projet (articles 9, 10 et 11) et fait l'objet d'une mise en oeuvre conforme aux moyens et aux objectifs visés par l'article 6 du décret (articles 36 et 37).

B.4.5. Conformément au principe de la liberté d'enseignement, l'article 6, § 2, alinéa 2, du décret charge les pouvoirs organisateurs et autorités qu'il désigne de décider des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs du projet pédagogique, social et culturel. Le législateur décrétole a par contre pris le soin de définir lui-même lesdits objectifs (article 6, § 3) ainsi que les mesures pouvant être imposées par le Gouvernement aux établissements d'enseignement supérieur et aux hautes écoles qui ne se conformeraient pas aux dispositions du décret relatives audit projet (articles 10, § 7, 11, 36, 97 et 98).

Le pouvoir d'appréciation conféré dans ces limites à la Commission communautaire pédagogique et au Gouvernement par les dispositions litigieuses ne peut dès lors être tenu pour contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution, à peine d'inférer de cette disposition qu'elle interdirait au législateur décrétole d'accorder des délégations qui, comme en l'espèce, ne portent pas sur les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement.

L'article 37, alinéa 5, du décret laisse toutefois au Gouvernement le soin de déterminer les suites à donner aux conclusions du contrôle de qualité prévu par cette disposition. Dès lors qu'aucune disposition du décret ne permet de définir l'objet de ces suites - les travaux préparatoires du décret ne contenant par ailleurs aucune indication à cet égard - et qu'il ne peut être exclu, partant, que celles-ci portent sur les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, l'article 37, alinéa 5, du décret contient une délégation qui n'est pas conforme à l'article 24, § 5, de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 37, alinéa 5, du décret de la Communauté française du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 11 décembre 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior