

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.213 du 10 septembre 1999

A.85.165/VIII-1420

En cause : **la Ville de Bruxelles,**
 ayant élu domicile chez
 Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
 place de Jamblinne de Meux 41
 1030 Bruxelles,

 contre :

 la Communauté française, représentée
 par son Gouvernement.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 juillet 1999 par la ville de Bruxelles qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française autorisant à ouvrir ou reconnaissant et admettant aux subventions de nouvelles sections, de nouvelles options ou de nouvelles études de spécialisation dans les Hautes Ecoles à partir de l'année académique 1999-2000 en ce qu'il autorise l'ouverture d'une section "sciences commerciales et financières" à la Haute Ecole de Bruxelles;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande la suspension de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. BOUVIER, premier auditeur chef de section, au Conseil d'Etat, sur la base des articles 94

du règlement général de procédure et 12 du règlement de procédure relatif au référé administratif;

Vu l'ordonnance du 6 août 1999, notifiée aux parties, ordonnant le dépôt du rapport et convoquant celles-ci à comparaître le 10 septembre 1999;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. BOUVIER, premier auditeur, chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. Aux termes de l'article 20, § 1^{er}, du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles, la décision par laquelle le conseil d'administration d'une haute école organisée par la Communauté française ouvre une nouvelle section, une nouvelle option ou de nouvelles études de spécialisation est soumise à l'autorisation du Gouvernement sur avis du conseil général.

2. Dans son avis n° 7 relatif aux demandes de programmations introduites pour l'année 1998-1999 et faisant suite aux conseils des 12 mars, 19 mars, 2 avril et 28 avril 1998, le conseil général des Hautes Ecoles a considéré que la demande formulée par la haute école HEB Bruxelles d'ouvrir à Bruxelles une licence en sciences commerciales et consulaires et une licence en sciences

commerciales et financières était irrecevable, au motif qu'il s'agissait de formations déjà organisées dans la zone par un établissement de même caractère.

3. Le 21 janvier 1999, le conseil général émet l'avis n° 16 relatif aux programmations dans les Hautes Ecoles pour l'année académique 1999-2000. Il est notamment d'avis "qu'il n'est pas souhaitable de multiplier les sections de type long, surtout dans les catégories où existent des formations similaires à l'université. Il fait également valoir que (ses) avis précédents ne comportent pas de grille minimum pour l'enseignement supérieur économique de type long et, à cet égard, (...) souhaite interroger le conseil économique". L'avis comprend cependant la note de minorité suivante : "Les représentants du réseau de la Communauté française signalent que, s'ils ont été amenés à voter pour la proposition d'avis du conseil général, ils n'adhèrent pas à la remarque restrictive concernant la licence en sciences commerciales et financières. Ils rappellent que la Communauté française n'organise pas cette formation, dans le cadre des Hautes Ecoles".

4. Examinant la demande d'ouverture de la licence en sciences commerciales et financières, le conseil supérieur de l'enseignement supérieur économique s'est notamment exprimé, le 28 janvier 1999, en ces termes :

" Bien que le conseil supérieur ne soit pas questionné sur l'opportunité d'ouverture d'une licence en sciences commerciales et financière à Bruxelles, il tient néanmoins à s'exprimer sur le sujet.

Un constat : l'offre actuelle des formations dans le secteur économique, couverte à la fois par les universités et l'enseignement supérieur de type long, est largement suffisante. Dès lors, accepter l'ouverture d'un lieu d'enseignement supplémentaire, précisément dans ce secteur, serait de nature à favoriser et cautionner une prolifération de formations semblables, prolifération d'autant plus critiquable qu'elle se situerait sur une même place.

Dans le cadre du décret du 5 août 1995, rien ne s'oppose à cette ouverture. Cependant, le conseil supérieur tient à mettre en exergue deux faits qui vont à l'encontre de cette façon de faire en s'inscrivant dans une toute autre logique de gestion rationnelle de l'offre d'enseignement.

- 1) les autorités publiques s'évertuent à rationaliser les diverses possibilités de formations universitaires;
- 2) dans le réseau de l'enseignement libre, les instituts ont d'initiative fait leur propre rationalisation; en conséquence, le nombre d'institutions est passé de quatre à trois.

Une révision des règles générales de programmation, en distinguant les ouvertures des créations, s'avère indispensable pour éviter l'écueil d'une concurrence débridée entre les Hautes Ecoles, aux répercussions indéniablement néfastes sur l'emploi et la qualité de l'enseignement, tout en permettant une adaptation de l'offre de formations aux besoins nouveaux.

Pour essayer de solutionner le problème, le conseil supérieur suggère la détermination de critères permettant d'apprécier objectivement le bien-fondé de toute demande de programmation".

5. Le 27 avril 1999, le Gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté autorisant à ouvrir ou reconnaissant et admettant aux subventions de nouvelles sections, de nouvelles options ou de nouvelles études de spécialisation dans les Hautes Ecoles à partir de l'année académique 1999-2000.

Ce texte, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 et non encore publié au Moniteur belge à ce jour, se présente ainsi qu'il suit :

" Le Gouvernement de la Communauté française,

Vu le décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles, modifié par les décrets des 9 septembre 1996, 2 décembre 1996, du 4 février 1997, du 24 juillet 1997, les décrets-programmes des 24 juillet 1997 et 27 octobre 1997 et les décrets des 17 juillet 1998, 30 juin 1998, 8 février 1999 et du 26 avril 1999, notamment les articles 20 et 21;

Vu le décret du 26 avril 1999 portant la création de nouvelles études dans les Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française;

Vu les avis du conseil général des Hautes Ecoles des 10 et 30 avril 1998, du 2 décembre 1998 et du 21 janvier 1999;

Vu le protocole du 24 mars 1999 de la concertation avec l'organisation représentative des étudiants reconnue au niveau communautaire;

Vu l'avis de l'Inspection des finances donné le 30 mars 1999;

Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1^{er}, modifié par les lois du 9 août 1980, 16 juin 1989 et 4 juillet 1989;

Considérant qu'il convient, sans délai, de donner les autorisations nécessaires aux Hautes Ecoles qui souhaitent programmer de nouvelles études à la rentrée académique 1999-2000;

Vu l'urgence;

Sur la proposition du Ministre de l'Enseignement supérieur;

Vu la délibération du Gouvernement de la Communauté française du 26 avril 1999,

ARRETE

Article 1^{er}.

Conformément à l'article 20, § 1^{er}, du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles, les Hautes Ecoles organisées par la Communauté française suivantes sont autorisées à ouvrir les nouvelles sections, les nouvelles options ou les nouvelles études de spécialisation précisées en vis-à-vis :

- 1^o Haute Ecole de Bruxelles : section «sciences commerciales et financières» sur l'implantation de Bruxelles (catégorie économique - type long) et spécialisation «orthopédagogie» sur l'implantation de Bruxelles (catégorie pédagogique - type court)".

Il s'agit de la décision attaquée;

Considérant que la partie adverse expose que la concurrence que la Haute Ecole de Bruxelles risquerait de faire peser sur l'enseignement économique développé à

l'Institut Cooremans de la Haute Ecole Francisco Ferrer dont la ville de Bruxelles est le pouvoir organisateur, ne suffit pas à lui conférer un intérêt à agir devant le Conseil d'Etat; que, selon elle, la partie requérante ne dispose pas d'un tel intérêt dès lors que l'acte attaqué ne l'empêche pas d'organiser une filière d'enseignement économique dans la Haute Ecole Francisco Ferrer et d'obtenir une subvention de la Communauté française à cet effet; que la partie adverse ajoute que la ville de Bruxelles est, en raison de l'article 24, §§ 1^{er} et 5, de la Constitution, sans intérêt légitime à empêcher la Communauté française d'organiser son propre enseignement en matière économique dans la zone de Bruxelles;

Considérant qu'il n'est ni contestable ni contesté que la licence en sciences commerciales et financières ouverte à la Haute Ecole de Bruxelles à partir du 15 septembre 1999 par l'effet de l'arrêté attaqué, est également proposée à la Haute Ecole Francisco Ferrer dont la ville de Bruxelles est le pouvoir organisateur; que cet arrêté fait grief à la partie requérante par cela qu'il est de nature à entraîner une diminution de la population scolaire de la Haute Ecole Francisco Ferrer au profit de la Haute Ecole de Bruxelles; que cette circonstance suffit à justifier l'intérêt de la ville de Bruxelles à poursuivre l'annulation de l'acte sans lequel ce grief serait inexistant; qu'en outre, le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement ne concerne nullement la Communauté française en sa qualité de pouvoir organisateur; qu'aux termes de l'article 24 de la Constitution, celle-ci n'est en effet pas autorisée, mais au contraire tenue d'organiser un enseignement, étant toutefois entendu que cette obligation n'est pas illimitée, mais bien réglée par la loi ou le décret; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991

relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe général de bonne administration; qu'elle reproche à l'acte attaqué d'autoriser la Haute Ecole de Bruxelles à ouvrir une section "sciences commerciales et financières" sans indiquer les motifs de cette décision ou, à tout le moins, sans reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles susceptibles de le justifier; qu'elle souligne que cet acte tombe dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991, pour être dépourvu de tout caractère réglementaire dès lors qu'il se présente comme une juxtaposition d'autorisations ainsi que de reconnaissances et d'admissions aux subventions qui se rapportent à des destinataires précisément identifiés; qu'elle fait observer que l'avis n° 7 du conseil général des Hautes Ecoles visé au préambule était requis par l'article 20 du décret du 5 août 1995 et qu'il contenait en substance des objections catégoriques à l'ouverture d'une section "sciences commerciales et financières" sur l'implantation de Bruxelles; que la partie requérante relève que l'acte attaqué ne reproduit pas les considérations justifiant l'ouverture critiquée et soutient qu'une motivation s'avérerait d'autant plus indispensable que la décision allait à l'encontre de la volonté affichée par la partie adverse de rationaliser l'enseignement supérieur par le regroupement d'établissements et l'enrayement de la concurrence entre ceux-ci, causée par un trop grand nombre de formations similaires organisées en leur sein; qu'elle ajoute qu'aucun motif admissible ne permet de justifier l'ouverture d'une section "sciences commerciales et financières" en région bruxelloise alors que l'offre d'un enseignement en matière économique y est largement suffisante; qu'elle considère enfin que la partie adverse n'a pas examiné avec soin l'ensemble des données utiles recueillies préalablement à la prise de son acte;

Considérant que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs vise, d'après son article 1^{er}, les actes juridiques unilatéraux de portée individuelle; qu'à la différence de l'acte réglementaire dont l'objet est de pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l'établissement de normes de conduite pour le présent et pour l'avenir, l'acte individuel se caractérise par sa portée limitée : il concerne des situations concrètes ou a pour destinataires des personnes déterminées, quand bien même leur nombre serait-il élevé mais pour autant qu'elles puissent être toutes identifiées; qu'en l'espèce, l'arrêté attaqué autorise les Hautes Ecoles qu'il identifie à ouvrir les nouvelles sections, nouvelles options et nouvelles études de spécialisation qu'il détermine par établissement, en instituant un échelonnement par année académique; que dès lors que les établissements et les autorisations dont chacun d'entre eux est bénéficiaire, sont identifiés avec précision, le caractère individuel de l'acte en cause est établi; qu'à la lecture du préambule de l'arrêté attaqué, il apparaît que celui-ci n'est revêtu d'aucune considération tendant à expliquer pourquoi des nouvelles sections, options et études de spécialisation sont autorisées; que les avis émis par le conseil général des Hautes Ecoles, visés dans le préambule, requis par l'article 20 du décret du 5 août 1995 et destinés par hypothèse à éclairer l'autorité investie du pouvoir de décision, n'étaient pas globalement favorables à la création d'une licence en sciences commerciales et financières au sein de la Haute Ecole de Bruxelles; que, dès lors, la partie adverse devait indiquer - quod non - les raisons pour lesquelles la création de cette section s'imposait; que le premier moyen est manifestement fondé;

Considérant qu'il n'y pas lieu d'examiner l'autre moyen de la requête qui ne pourrait conduire à une annulation plus étendue;

Considérant que la demande de suspension est devenue sans objet,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Dans l'arrêté du 27 avril 1999 autorisant à ouvrir ou reconnaissant et admettant aux subventions de nouvelles sections, de nouvelles options ou de nouvelles études de spécialisation dans les Hautes Ecoles à partir de l'année académique 1999-2000, les mots suivants, inscrits à l'article 1^{er}, 1^o, : "section sciences commerciales et financières sur l'implantation de Bruxelles (catégorie économique - type long) et" sont annulés.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le dix septembre 1900 nonante-neuf par :

M^{mes} DAURMONT, conseiller d'Etat, président f.f.,
 HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

O. DAURMONT.