

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, de l'Aide à la jeunesse et des Relations internationales de la Communauté française, le 2 février 1994, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif au régime des études universitaires et des grades académiques", a donné le 20 avril 1994 l'avis suivant :

Observations générales.

1. Plusieurs dispositions du projet de décret confèrent d'importantes délégations de pouvoir au Gouvernement, d'une part, et aux "autorités universitaires", d'autre part. Ainsi en est-il notamment, pour ce qui concerne le Gouvernement, de l'article 10, § 2, qui confère au Gouvernement le soin de déterminer les conditions d'accès à l'enseignement universitaire des étudiants qui ne possèdent pas l'un des diplômes ou certificats énumérés dans ledit paragraphe. Ainsi - plus fondamentalement - en est-il, pour ce qui concerne les "autorités universitaires" non autrement déterminées, des articles 11 (qui permet aux autorités universitaires de régler l'accès aux études de base du deuxième cycle) et 17 (qui investit les mêmes autorités du pouvoir discrétionnaire de fixer l'ensemble du programme d'études et d'examens des différents cursus qu'elles organisent et cela sous la seule limite découlant des dispositions de l'article 18 relatives à la durée des études).

La question se pose si de telles délégations du pouvoir réglementaire sont compatibles avec l'article 24, § 5, de la Constitution qui dispose que "L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi ou le décret". La réponse à cette question est négative tant au regard de l'économie des textes constitutionnels qu'en fonction de l'interprétation qui en a été donnée à plusieurs reprises déjà par la section de législation du Conseil d'Etat.

.../...

2. En attribuant à la loi ou au décret le règlement de "l'organisation" et de "la reconnaissance" de l'enseignement, la Constitution réserve au pouvoir législatif - et à lui seul - la compétence de déterminer aussi bien les conditions d'accès aux études que les éléments essentiels des programmes d'enseignement. Ce principe régit l'enseignement universitaire comme les autres formes d'enseignement. Il implique que le contenu minimum des programmes universitaires soit déterminé par le décret. L'établissement d'un tel "tronc commun" applicable à l'ensemble des universités et aux études qu'elles organisent dans les différents cycles de base permet, seul du reste, d'assurer l'égalité minimale de contenu des diplômes tant en ce qui concerne la reconnaissance en Belgique des diplômes étrangers qu'en ce qui concerne l'accès à diverses professions légalement réglementées.

L'article 24, § 5, de la Constitution n'exclut certes pas la possibilité pour le législateur décréteil de recourir à la technique de la délégation. Spécialement au niveau de l'enseignement universitaire se conçoit-il parfaitement que certaines délégations puissent être consenties pour la détermination du contenu de programmes d'études complémentaires ou de troisième cycle. Le prescrit constitutionnel implique, en revanche, qu'en ce qui concerne à tout le moins le premier et le deuxième cycle d'études universitaires - c'est-à-dire les cycles de base - le législateur décréteil fixe lui-même les règles relatives aux conditions d'accès ainsi que les éléments essentiels des programmes constitutifs des différents cursus. Les délégations consenties, sur ce point, au Gouvernement, ne pour-

.../...

raient être que limitées et strictement contenues dans un cadre légal préétabli.

3. La nécessité pour le législateur de régler lui-même - par application de l'article 24, § 5 (anciennement article 17), de la Constitution - le contenu des matières relevant des programmes d'enseignement a été rappelé, à maintes reprises, dans plusieurs avis exprimés par la section de législation du Conseil d 'Etat.

Dans un avis du 13 décembre 1962 donné sur un projet devenu la loi du 21 mars 1964 modifiant, notamment en ce qui concerne les matières d'examen et les programmes d'enseignement, les lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires et la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement supérieur dans les universités de l'Etat (1), la section de législation avait déjà considéré qu'en

"conférant au Roi, sans réserve, le pouvoir de modifier le programme des matières, des épreuves et examens universitaires, le projet s'en remettrait à l'avenir au Roi sur deux points essentiels de la législation sur l'enseignement supérieur. Dans la mesure où une telle attribution de pouvoirs doit avoir des effets sur l'enseignement donné aux frais de l'Etat, elle excède dès lors le cadre des délégations qui pourraient être envisagées et ne se concilie pas avec la disposition de l'article 17, alinéa 2, de la Constitution, qui réserve à la loi ce qui est relatif à l'organisation de l'enseignement donné aux frais de l'Etat".

(1) Doc. Parl., Chambre 605 (1962-1963) - n° 1, p. 7.

L'adoption par le Constituant d'un nouvel article 17 (aujourd'hui article 25) de la Constitution renforce encore cette observation.

Ainsi, dans un avis donné le 13 juin 1990 sur un projet devenu le décret du 9 novembre 1990 portant organisation des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française et instaurant la participation des membres de la communauté éducative (1), la section de législation a, de même, critiqué la conformité à l'article 17 (actuellement 24), § 5, de la Constitution de dispositions qui attribuaient à l'Exécutif le pouvoir d'assurer l'organisation et le fonctionnement de l'enseignement de la Communauté, mais s'abstenaient de fournir une définition précise et consistante des principes que l'Exécutif était appelé à mettre en oeuvre.

De même, dans deux avis donnés dans la seconde partie de l'année 1993 à propos de projets d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatifs à l'organisation des études dans l'enseignement supérieur non universitaire de type long, la section de législation a considéré que les dispositions qui déterminent les matières qui doivent obligatoirement être enseignées ainsi que le nombre minimal d'heures de cours qui doivent être consacrées à l'enseignement de ces matières sont fondamentales pour l'organisation de l'enseignement envisagé et doivent donc figurer dans un décret.

(1) Doc. C.C.F., 1989-1990, 159, 1, p. 13; sur le même projet, voyez également l'avis L. 20.025/2 du 2 juillet 1990, *ibid.*, p. 18.

Enfin, dans son avis du 18 avril 1991 sur un projet devenu le décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande, la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé qu'en vertu de l'article 17 (actuellement 24), § 5, de la Constitution l'essentiel de ce qui concerne l'organisation des études universitaires doit être fixé par le décret et que les délégations de compétence à l'Exécutif flamand ne sont possibles que dans la mesure où le législateur décrétal fixe lui-même les critères en fonction desquels une réglementation complémentaire peut être élaborée. Dans cet avis, la section de législation du Conseil d'Etat relève, en outre, que les dispositions de l'article 17 (actuellement 24), § 5, de la Constitution ne permettent pas au législateur décrétal de déléguer un pouvoir réglementaire à des personnes morales de droit privé ou de droit public telles les universités (Vlaamse Raad, 502 (1990-1991) - N. 1., pp. 188 et 198).

4. Il résulte des développements qui précèdent qu'en réservant au législateur décrétal le soin d'assurer l'organisation de l'enseignement universitaire, l'article 24, § 5, de la Constitution impose que soient fixées par décret non seulement les conditions d'accès aux cycles de base, mais également la détermination des éléments essentiels des programmes d'études qui, pour ces cycles, font l'objet des cursus universitaires.

Si la disposition constitutionnelle n'exclut point que certaines délégations de pouvoir puissent être consenties au Gouvernement, encore ces délégations ne pourraient-

.../...

elles porter que sur la mise en oeuvre de principes arrêtés par le législateur lui-même. A travers elles, le délégataire ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affirmer des options non suffisamment détaillées.

Ces limites strictes dans lesquelles le Constituant a entendu contenir les délégations dans la matière de l'enseignement et dont il a confié le contrôle à la Cour d'arbitrage, ne sont manifestement pas respectées en l'espèce. A tout le moins, les dispositions des articles 10, 11 et 17 du projet doivent, dès lors, être fondamentalement revues.

Comme le confirme l'exposé des motifs, les articles examinés ci-dessus sont des éléments essentiels du projet; celui-ci doit, dès lors, être entièrement revu.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,
F. DELPEREE, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,
Madame : J. GIELISSEN, greffier.

Le rapport a été rédigé par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.