



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.388/2
du 13 mars 2014

sur

un avant-projet de décret 'finalisant le transfert des études de
traduction et interprétation à l'université'

Le 13 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Enseignement supérieur de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'finalisant le transfert des études de traduction et interprétation à l'Université'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 mars 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, premier président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mars 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Selon l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement',

« Les réformes fondamentales de l'enseignement font l'objet d'une concertation préalable entre le Gouvernement et les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs d'enseignement reconnus par le Gouvernement.

Par réforme fondamentale, il faut entendre une modification dans l'orientation générale ou la durée des études et dans les conditions d'admission et de passage des élèves.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur non universitaire, la concertation prévue à l'alinéa 1^{er} est exercée directement par les pouvoirs organisateurs ».

L'avant-projet de décret à l'examen doit assurément être considéré comme une réforme fondamentale de l'enseignement supérieur et doit faire l'objet de la concertation visée à l'article 5, alinéa 3, de la loi du 29 mai 1959.

Il ressort du dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État qu'une concertation a été faite avec les « groupements les plus représentatifs des pouvoirs organisateurs ». Il n'empêche qu'en l'état actuel, l'article 5, alinéa 3, de la loi du 29 mai 1959 prévoit que la concertation est « exercée directement » par les différents pouvoirs organisateurs concernés.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

2. Le dossier ne contient pas l'avis de l'Inspecteur des Finances ni l'accord du Ministre du Budget.

L'auteur de l'avant-projet doit s'assurer de l'accomplissement de ces formalités.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. La liberté d'enseignement

1. Le texte à l'examen a pour objet, en Communauté française, de transférer de l'enseignement supérieur non universitaire vers l'enseignement universitaire l'ensemble des études de traduction et interprétation qui ne l'ont pas encore été ¹.

Un tel projet apporte des restrictions importantes à la liberté d'enseignement :

- en ce qu'il modifie la liste des universités qui sont habilitées à organiser de telles études (article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet) ² ;

- en ce qu'il impose à plusieurs hautes écoles, dont trois hautes écoles subventionnées (la Haute École Francisco Ferrer de la Ville de Bruxelles, la Haute École de la Ville de Liège et la Haute École libre Léonard de Vinci), non seulement d'être transférées mais également de l'être vers l'université qu'il désigne (article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet) ;

- en ce qu'il impose aux universités, dont trois universités libres (l'Université catholique de Louvain, l'Université libre de Bruxelles et l'Université Saint-Louis Bruxelles), de réceptionner les études organisées au sein de ces hautes écoles selon le transfert prédéfini (article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet).

Concernant la méthode d'habilitation qui tend, en l'espèce, à fixer l'offre d'enseignement supérieur pour les études de traduction et d'interprétation, le Conseil d'État a déjà émis des réserves quant à ce mécanisme.

À cet égard, il est renvoyé aux critiques formulées par la section de législation dans son avis 53.475/2 donné le 26 juin 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études' ³ dans la mesure où ce décret énumère les habilitations individuelles

¹ Voir le décret du 13 décembre 2007 'intégrant l'École d'interprètes internationaux de la Haute École de la Communauté française du Hainaut à l'Université de Mons-Hainaut et modifiant les habilitations universitaires', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 487/1.

² Voir l'annexe III du décret du 31 mars 2004 'définissant l'Enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités'. Voir également l'avis 36.275/2 donné le 14 janvier 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 31 mars 2004, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 498/1.

³ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 537/1.

aux universités pour les études visées par le texte en projet, et ce à partir de l'année académique 2015-2016 ⁴.

Concernant le transfert « obligatoire » qui est organisé par le texte en projet, on rappellera que la liberté d'enseignement implique une liberté organisationnelle, qui postule le droit, pour un pouvoir organisateur, de maintenir ou fermer son établissement, voire de le fusionner avec un autre ⁵.

En l'espèce, les pouvoirs organisateurs ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation quant au choix qui les concerne dans le cadre de la nouvelle organisation des études mise en place par le texte en projet.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de justifier que chacune des restrictions apportées à la liberté d'enseignement est bien nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis qui sont énoncés dans l'exposé des motifs.

II. La mise en œuvre du transfert

2. La mise en œuvre du transfert des études de traduction et d'interprétation prévue par l'avant-projet s'opère de et vers les trois réseaux : celui de l'enseignement organisé par la Communauté française, de l'enseignement officiel subventionné et celui de l'enseignement libre subventionné.

Le texte à l'examen pose de nombreux problèmes qui sont liés soit à la circonstance qu'il a été conçu sans tenir compte de la nature et des particularités des différents établissements et universités concernés (de la Communauté française et de droit privé), soit qu'il est incomplet sur des éléments essentiels alors que le législateur est tenu en la matière au respect du principe de légalité.

⁴ Voir, dans l'annexe II du décret du 7 novembre 2013, ce qui suit :

(*) : À partir de l'année académique 2015-2016

Domaine	Intitulé	Cycle	ULg	UCL	ULB	UMons	UNamur	USL-B
3	Traduction et interprétation	1	62		21*	53		21*
3	Traduction	2	62	25*	21*	53		
3	Interprétation	2	62	25*	21*	53		

⁵ X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Les droits en matière d'enseignement », in M. Verdussen et N. Bonbled (dir.) *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, volume 2, spéc. pp. 1269 à 1272, ainsi que la note de bas de page n° 449, qui renvoie, pour des références aux dispositions décrétales récentes qui, en Communauté française, ont fusionné ou encouragé les fusions d'établissements, à M. EL BERHOUMI, *La liberté d'enseignement à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle 1999-2008*, Bruxelles, Larcier, coll. Dossiers du Journal des Tribunaux, n° 73, 2009, pp. 21 à 26, spéc. p. 25, note 65.

En ce qui concerne le transfert des membres du personnel statutaires et contractuels des hautes écoles

3. Le texte examiné prévoit que les établissements concernés sont tenus d'établir une liste provisoire du personnel à transférer pour le 30 juin 2014 au plus tard (article 13 de l'avant-projet), ainsi qu'à mettre en place un mécanisme conventionnel pour le 31 décembre 2014 entre chaque haute école et la ou les universités concernées habilitées (article 4 de l'avant-projet).

Il ne peut tout d'abord être prévu que le Gouvernement « arrête » la convention de transfert dans toutes les hypothèses couvertes par le texte en projet (article 4, § 2, alinéa 3, de l'avant-projet). Une procédure d'approbation doit être privilégiée pour les établissements qui ne sont pas organisés par la Communauté française.

En outre, dans l'hypothèse spécifique du transfert de la Haute Ecole libre Léonard de Vinci, dont l'habilitation est scindée pour les études de bachelier et de master entre l'Université Saint-Louis Bruxelles et l'Université catholique de Louvain, aucun critère objectif ne permet d'appréhender comment le personnel concerné doit être transféré entre ces deux universités dans le respect du principe d'égalité. La même observation vaut à cet égard pour l'article 8, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet.

Enfin, concernant le transfert des membres du personnel contractuel, celui-ci ne peut se concevoir que dans le respect de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail', ce qui implique notamment que soit donnée aux membres du personnel concernés la possibilité d'accepter ou de refuser le transfert prévu.

En ce qui concerne le transfert des biens meubles et immeubles

4. L'article 7, alinéas 4 et 5, de l'avant-projet dispose comme suit :

« Les biens meubles et immeubles de la haute école ou de son pouvoir organisateur affectés totalement ou partiellement aux activités de la catégorie de traduction et interprétation sont transférés, à due concurrence, au patrimoine de l'université habilitée. Pour les établissements qui ne sont pas organisés par la Communauté française, ce transfert de biens immeubles peut prendre la formation d'une cession ou d'un droit d'usage à titre gratuit approprié à la situation particulière.

Le Gouvernement arrête, au plus tard à la date d'entrée en vigueur de ce décret, la liste de ces biens ainsi que celles des créances et obligations, ainsi que les modalités de transfert, après concertation entre les autorités de la haute école, son pouvoir organisateur, les représentants du personnel concerné et l'université habilitée ».

Quant au transfert du patrimoine de la Haute École libre Léonard de Vinci, outre la complexité liée à la circonstance que les infrastructures doivent encore servir à d'autres formations qui restent organisées par cette haute école et que le patrimoine doit, par ailleurs, être transféré à deux universités qui sont géographiquement éloignées l'une de l'autre, en l'occurrence l'Université Saint-Louis Bruxelles et l'Université catholique de

Louvain, l'avant-projet est avant tout critiquable en ce qu'il organise un transfert de propriété de plein droit qui s'apparente à une expropriation sans toutefois prévoir une juste et préalable indemnité en violation de l'article 16.

Sur ce point également, le texte en projet doit être revu afin de prévoir un mécanisme conventionnel entre les parties concernées ⁶.

Enfin, l'habilitation au Gouvernement à arrêter la liste des biens n'est pas admissible. À ce propos, il est renvoyé à la critique formulée au sujet du transfert des membres du personnel.

En ce qui concerne les règles relatives au financement

5. L'article 10 de l'avant-projet est sujet à critique au regard du principe de légalité en ce que l'habilitation qui est faite au Gouvernement est beaucoup trop large et n'est pas encadrée. Telle qu'elle est rédigée, elle n'est pas admissible.

En ce qui concerne la « co-diplômation »

6. Le texte examiné ne semble pas prendre en considération la particularité de la « co-diplômation » existante entre la Haute École de la Ville de Liège et l'Université de Liège ⁷. Le cas échéant, il serait utile, si celle-ci n'est plus possible, de prévoir des mesures transitoires quant à ce.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur

7. Il revient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à la bonne articulation de l'entrée en vigueur de celui-ci, notamment de ses articles 2, § 2, et 14, avec l'article 15 de l'avant-projet dès lors que ces dispositions sont appelées à s'appliquer avant le 1^{er} janvier 2016.

⁶ Voir, par exemple, l'article 7, § 2, du décret du 30 avril 2009 'organisant le transfert de l'enseignement supérieur de l'architecture à l'université', qui prévoit la conclusion d'une convention portant sur la jouissance et l'entretien des biens meubles et immeubles (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 680/1).

⁷ Voir le décret du 18 juillet 2008 'portant création de nouvelles formations dans les Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 560/1).

8. S'il entend maintenir la date d'entrée en vigueur fixée par l'article 15 de l'avant-projet au 1^{er} janvier 2016, l'auteur du texte doit s'assurer de la réalisation de tous les mécanismes conventionnels liés au transfert⁸ et avoir égard à la circonstance que l'application du texte en projet est prévue pour les étudiants dès la rentrée académique 2015-2016.

* * *

9. Eu égard aux importantes observations qui précèdent, l'avant-projet de décret doit être profondément réexaminé.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

⁸ Les conventions relatives au transfert des membres du personnel mais aussi, eu égard à l'observation formulée à ce propos, celles relatives aux biens meubles et immeubles.