



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.624/2/V

du 8 août 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘organisant la fusion entre l’Université catholique de Louvain
et l’Université Saint-Louis-Bruxelles’

Le 2 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de décret 'organisant la fusion entre l'Université catholique de Louvain et l'Université Saint-Louis-Bruxelles'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 8 août 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur, et Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 août 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

RECEVABILITÉ

La section de législation du Conseil d'État a examiné un avant-projet de décret 'organisant la fusion entre l'Université catholique de Louvain et l'Université Saint-Louis-Bruxelles et organisant l'intégration de l'Institut des Hautes Études des Communications Sociales de la Haute École Galilée à l'Université Libre de Bruxelles', à propos duquel elle a donné, le 25 mars 2019, l'avis 65.507/2¹.

L'avant-projet qui fait l'objet de la présente demande d'avis reproduit les dispositions relatives au projet de fusion entre l'Université catholique de Louvain et l'Université Saint-Louis-Bruxelles qui figuraient dans l'avant-projet précité, le cas échéant modifiées ou complétées pour certaines d'entre elles pour tenir compte des observations formulées dans cet avis.

Il y a lieu de rappeler dans ce cadre que, lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées. Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis de la section de législation : en pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles. Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, celle-ci doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux².

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65507.pdf>.

² Voir, dans le même sens, l'avis 64.331/2 donné le 22 octobre 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé' (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3441/1, pp. 106 à 128 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64331.pdf>) et l'avis 65.086/2 donné le 18 janvier 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 7 février 2019 'définissant la formation initiale des enseignants' (*Doc. parl.*, Parl. Comm.fr., 2018-2019, n° 690/4, pp. 2 à 7 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65086.pdf>).

Comme l'a expliqué la déléguée de la Ministre, les modifications apportées à l'avant-projet font écho aux observations formulées par la section de législation dans l'avis 65.507/2, à l'exception toutefois de celles apportées aux articles 5, *partim*, et 13 de l'avant-projet.

Il en résulte que la présente demande d'avis n'est recevable qu'à l'égard des articles 5, *partim*, et 13 de l'avant-projet.

Pour la parfaite information des membres du Parlement de la Communauté française, l'auteur de l'avant-projet veillera à intégrer dans le document parlementaire qui sera déposé sur le bureau du Parlement non seulement le présent avis mais également l'avis 65.507/2 et le texte de l'avant-projet de décret sur lequel il a été donné ³.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 5

L'article 5 de l'avant-projet prévoit que l'institution résultant de la fusion ne peut pas se voir accorder de nouvelles habilitations sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale durant les cinq années académiques à compter de l'année académique visée à l'article 17, « à l'exception de nouveaux programmes d'études organisés dans les domaines visés à l'article 83, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11°, 13°, 14°, 15° et 20° du décret du 7 novembre 2013 d'une part, et de nouveaux programmes d'études dont l'organisation serait la conséquence de modifications légales d'autre part ».

En comparaison avec l'article 6 de l'avant-projet sur lequel a été donné l'avis 65.507/2, l'impossibilité de recevoir des habilitations a été étendue à de nouveaux domaines d'études ⁴.

Dans cet avis 65.507/2, la section de législation a observé ce qui suit :

« 1.4. Certes, ni la liberté d'association ni la liberté d'enseignement ne sont absolues et le législateur décréte peut donc, compte tenu des objectifs d'intérêt général qu'il poursuit en régulant l'enseignement qu'il finance, prendre en considération la situation nouvelle résultant d'une fusion de pouvoirs organisateurs d'enseignement pour modifier les dispositions légales existantes. Il est tout autant admissible qu'il fixe un cadre dans lequel s'organisent les fusions d'établissements d'enseignement de manière à ce que les personnes morales de droit privé qui organisent un enseignement subventionné par les pouvoirs publics connaissent à l'avance les conséquences que le législateur entend déduire des modifications éventuelles du 'paysage' de l'enseignement

³ L'avant-projet de décret sur lequel l'avis 65.507/2 a été donné n'a en effet pas été déposé sur le bureau du Parlement de telle sorte que ni cet avant-projet ni l'avis 65.507/2 n'ont été publiés dans les documents parlementaires.

⁴ L'article 6 de l'avant-projet 65.507/2 énonçait que « [d]urant les cinq années académiques qui suivent l'entrée en vigueur du présent décret, l'Université issue de la fusion entre l'UCL et l'USLB ne peut se voir habilitée à organiser de nouveaux programmes d'études sur le territoire administratif de Bruxelles-Capitale dans les domaines visés à l'article 83, § 1^{er}, 1°, 3° à 7° et 9° du décret du 7 novembre 2013 ».

supérieur résultant de leur éventuelle fusion quant aux conditions de financement et de subventionnement de l'enseignement.

Il reste que, dès lors que ces conditions constituent des restrictions non seulement à la liberté d'enseignement mais également à la liberté d'association, elles requièrent, pour reprendre les termes de la Cour constitutionnelle, 'une attention particulière'. Il y a lieu de s'assurer qu'elles ne portent pas une atteinte essentielle à ces libertés. Leur validité au regard des dispositions qui consacrent ces libertés fondamentales est subordonnée au respect du principe de proportionnalité. Il est généralement admis que cette notion se décompose en une triple exigence : la mesure restrictive doit contribuer à la réalisation de l'objectif légitime, elle doit être la voie la moins dommageable eu égard à la liberté en cause et le rapport entre le bénéfice escompté et le préjudice causé ne doit pas être disproportionné.

[...]

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'être à même de justifier que les nouvelles restrictions à la liberté d'enseignement, limitées à ces seules institutions universitaires, ainsi que la diminution de leur financement pour les universités concernées, répondent bien à l'objectif d'intérêt général prétendument poursuivi, sont nécessaires à cet objectif et ne sont pas disproportionnées. Il en va d'autant plus ainsi que, compte tenu de la limitation géographique des habilitations, la fusion n'a en principe aucune influence sur celles-ci.

[...]

S'agissant de l'impossibilité de recevoir de nouvelles habilitations pendant cinq ans, elle est, selon le commentaire de l'article, motivée par 'le souci de ne pas nourrir la concurrence entre établissements sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale'. À nouveau, cette justification est insuffisante à démontrer la proportionnalité d'une mesure qui ne s'applique qu'à la seule université qui serait issue de la fusion, au regard de la liberté d'enseignement et d'association, compte tenu de ce que le décret 'paysage' prévoit déjà des mesures procédurales tendant à assurer qu'avant tout octroi de nouvelle habilitation, la cohérence globale de l'offre et le souci d'éviter des concurrences stériles est bien pris en compte ⁵».

Cette observation vaut *mutatis mutandis* à l'égard des domaines pour lesquels l'impossibilité de recevoir des habilitations a été étendue par l'article 5 de l'avant-projet à l'examen.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET

⁵ Note de bas de page n°6 de l'avis cité : Voir notamment les articles 87 et 88 du décret « paysage ».