

Numéro du rôle : 828
Arrêt n° 85/95 du 14 décembre 1995

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 208, 209, 210 et 284 à 304 du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande, introduit par l'a.s.b.l. Vlaamse Hogescholen van het Lange Type et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, G. De Baets et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

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 28 février 1995 et parvenue au greffe le 1er mars 1995, un recours en annulation des articles 208, 209, 210 et 284 à 304 du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande, publié au *Moniteur belge* du 31 août 1994, a été introduit par l'a.s.b.l. Vlaamse Hogescholen van het Lange Type, dont le siège social est établi à 1040 Bruxelles, rue de Trèves 84, B. Dieltjens, demeurant à 3010 Kessel-Lo, Peter Benoitlaan 46, et Y. Willox, demeurant à 1930 Zaventem, J.B. Devlemincklaan 6A.

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 1er mars 1995, 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 20 mars 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 21 mars 1995.

Par ordonnance du 3 mai 1995, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai d'introduction d'un mémoire, à la demande du Gouvernement flamand.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 22 mai 1995.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 29 mai 1995.

Les requérants ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 28 juin 1995.

Par ordonnance du 4 juillet 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 28 février 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 13 septembre 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 3 octobre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 14 septembre 1995.

A l'audience publique du 3 octobre 1995 :

- ont comparu :

- . Me P. Peeters, avocat du barreau de Bruxelles, pour les requérants;
- . Me P. Devers, avocat du barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs L.P. Suetens et R. Henneuse 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. *Les dispositions entreprises*

Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 208, 209, 210 et 284 à 304 du décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande.

Ces dispositions s'énoncent comme suit :

« Art. 208. § 1er. Chaque institut supérieur crée une a.s.b.l. pour la gestion de son infrastructure sociale.

§ 2. Les allocations sociales sont attribuées aux a.s.b.l. visées au § 1er.

§ 3. Une a.s.b.l., telle que prévue au § 1er, peut participer, pour l'organisation des structures sociales, à un ou plusieurs réseaux régionaux. Un réseau régional est créé par un accord de coopération entre les a.s.b.l. visées au § 1er. L'accord de coopération régit, sur une base commune, l'organisation et la gestion de l'infrastructure sociale. Ces réseaux régionaux adoptent également la forme d'a.s.b.l.

Art. 209. § 1er. Les a.s.b.l., visées à l'article 208, § 1er, reçoivent en tant qu'allocation sociale, un montant de base de 3.000 F par étudiant. Pour le calcul de ce montant, il est tenu compte du nombre d'étudiants admissibles au financement au 1er février de l'année budgétaire précédente.

A partir du 1er janvier 1996, ce montant de base est ajusté annuellement à l'indice des prix à la consommation conformément à la formule :

$BB \times I/194$ ,

Dans cette formule :

- BB est égal au montant de base;
- I représente l'indice des prix à la consommation du mois de janvier;
- 194 représente l'indice des prix à la consommation du mois de janvier 1994.

Chaque trimestre, les allocations sociales sont mises à la disposition des a.s.b.l. visées à l'article 208, § 1er.

§ 2. En outre, l'institut supérieur peut affecter les droits d'inscription ou une partie de ces droits au financement des structures sociales. Ces fonds sont transférés aux a.s.b.l. visées à l'article 208, § 1er.

Art. 210. L'infrastructure sociale est gérée par une ou plusieurs a.s.b.l. visées à l'article 208, § 3, qui sont subordonnées au contrôle des commissaires du Gouvernement flamand auprès des instituts supérieurs pour l'affectation et la gestion des allocations sociales et des autres moyens fournis par l'institut supérieur ou les instituts supérieurs.

L'organe de gestion des a.s.b.l. visées à l'article 208, § 1er et § 3, est composé paritairement de représentants désignés par les directions des instituts supérieurs et d'étudiants élus démocratiquement de l'institut supérieur ou des instituts supérieurs concernés.

Les représentants des étudiants jouissent des facilités nécessaires afin de leur permettre de remplir convenablement leur mandat. Ils ne peuvent pas subir de sanction disciplinaire pour des actes posés lors de l'exercice de leur mandat.

Art. 284. Le présent chapitre ne s'applique qu'aux instituts supérieurs libres subventionnés et aux instituts supérieurs officiels subventionnés.

Art. 285. Chaque institut supérieur libre subventionné adopte la forme de personne morale de droit privé. Celle-ci détermine son siège administratif et le communique au Gouvernement flamand.

Art. 286. La direction de l'institut supérieur détermine quels départements celui-ci comprend et désigne un chef de département par département, parmi les membres du personnel enseignant nommés et rattachés au département. Le chef de département est chargé de la gestion journalière du département.

Art. 287. Conformément aux statuts, la direction de l'institut supérieur peut déléguer certaines compétences de décision, entre autres au niveau des départements.

Art. 288. Dans le cadre du contrôle de la légalité, le commissaire du Gouvernement flamand auprès des instituts supérieurs exerce un contrôle sur le fonctionnement des organes de participation et des comités de négociation.

Art. 289. La direction de l'institut supérieur crée un conseil académique.

La direction de l'institut supérieur doit informer le conseil académique de toutes les questions afférentes à l'institut supérieur.

Art. 290. Le conseil académique est composé :

1° pour trois huitièmes, de représentants de la direction de l'institut supérieur;

2° pour trois huitièmes, de représentants du personnel, élus par et parmi tous les membres du personnel de l'institut supérieur. Au moment de leur élection, les candidats doivent avoir occupé, pendant au moins deux ans, un emploi dans l'institut supérieur;

3° pour deux huitièmes, de représentants des étudiants de l'institut supérieur, élus par et parmi les étudiants inscrits à temps plein à l'institut supérieur.

Art. 291. Le mandat des membres du conseil académique dure quatre années académiques et est renouvelable. Le mandat des représentants des étudiants dure une année académique et est renouvelable deux fois.

Art. 292. Les membres du personnel faisant partie du conseil académique, bénéficient des facilités nécessaires à l'accomplissement de leur mandat. Ils ne peuvent subir aucune sanction disciplinaire pour les actes posés dans l'exercice de leur mandat.

Les étudiants faisant partie du conseil académique, bénéficient des facilités nécessaires à l'accomplissement de leur mandat. Ils ne peuvent en aucune manière subir des inconvénients ou des sanctions pour les actes posés dans l'exercice de leur mandat.

Art. 293. Le règlement du conseil académique est rédigé conjointement par la direction de l'institut supérieur et le conseil académique. A défaut d'un commun accord, le conseil académique a le pouvoir de décision.

Ce règlement définit au moins :

- 1° le nombre de réunions, avec un minimum de trois par an;
- 2° le mode de convocation;
- 3° le mode de communication des documents;
- 4° le mode de délibération et de vote;
- 5° le mode de communication, aux membres du conseil académique, des décisions prises par la direction de l'institut supérieur dans le cadre de la participation;
- 6° le secrétariat du conseil académique;
- 7° la procédure d'élection des représentants du personnel et des étudiants.

Art. 294. Les droits et les compétences du conseil académique sont définis comme suit :

- 1° droit à l'information : le droit d'être informé;
- 2° compétence consultative : donner et rédiger un avis, à la demande de la direction de l'institut supérieur ou de sa propre initiative, après délibération du conseil académique;
- 3° compétence de concertation : prendre une décision, à la demande de la direction de l'institut supérieur ou de son/ses mandataires(s) ou de sa propre initiative, qui sera exécutée par la direction de l'institut supérieur si elle est prise par consensus. A défaut de consensus, la direction de l'institut supérieur a le pouvoir de décision. Cependant, si cette décision a des conséquences pour les conditions de travail du personnel, elle devra faire l'objet de négociations au sein du comité de négociation concerné, avant que la direction de l'institut supérieur ne puisse l'exécuter.

Le conseil académique peut exercer ces droits ou ces compétences aux termes du décret ou en vertu de celui-ci ou en vertu d'une décision de la direction de l'institut supérieur.

Art. 295. § 1er. Le conseil académique a le droit d'être informé de toutes les matières afférentes à l'institut supérieur.

§ 2. A la demande de la direction de l'institut supérieur ou de sa propre initiative, le conseil académique possède au moins une compétence consultative, en ce qui concerne les aspects didactiques, dans les domaines suivants :

- 1° modification de l'objectif de l'institut supérieur;
- 2° extension, réduction ou arrêt des activités de l'institut supérieur ou d'une importante subdivision de celui-ci;
- 3° projets de construction;
- 4° définition et modification de la politique de contrôle qualitatif interne au niveau de la charge d'enseignement et de recherche;
- 5° politique de recherche de l'institut supérieur, plan de réalisation de cette politique et adaptations annuelles de celui-ci, en coordonnant la politique des différents départements;
- 6° programmation de l'institut supérieur.

Si le conseil académique émet un avis unanime, la direction de l'institut supérieur ne peut s'en écarter que moyennant motivation.

§ 3. A la demande de la direction de l'institut supérieur ou de son/ses mandataire(s), ou de sa propre initiative, le conseil académique possède au moins une compétence de concertation en ce qui concerne les aspects didactiques, dans les domaines suivants :

- 1° politique d'utilisation et de répartition des moyens;
- 2° critères d'affectation des allocations de fonctionnement, fixation du budget et du cadre du personnel;

- 3° organisation générale du fonctionnement de l'institut supérieur;
- 4° fixation et modification du règlement d'ordre intérieur de l'institut supérieur;
- 5° définition et modification de la politique globale au niveau de l'organisation de l'enseignement et des examens;
- 6° concrétisation et modification de l'organisation de l'enseignement et des examens;
- 7° participation à une expérience d'enseignement ou achèvement de celle-ci;
- 8° définition ou modification de la politique globale de formation complémentaire de l'institut supérieur;
- 9° définition et modification de la gestion au niveau des structures sociales pour les étudiants;
- 10° contrôle, évaluation et coordination des programmes de formation et de la guidance;
- 11° organisation de l'année académique, y compris le régime des vacances et des congés;
- 12° transfert ou fusion de l'institut supérieur.

§ 4. S'il n'y a pas ou s'il y a seulement un département dans l'institut supérieur et si celui-ci ne possède pas une structure comparable, visée à l'article 296, le conseil académique assume la compétence consultative, prévue à l'article 299.

Art. 296. Si l'institut supérieur compte plus d'un département, la direction de l'institut supérieur crée un conseil départemental par département. Si la direction de l'institut supérieur accorde certaines compétences de décision dans une autre structure partielle ou à un niveau autre que le département, elle crée pour cette structure partielle ou pour ce niveau un organe de participation composé de façon analogue au conseil départemental et exerçant les mêmes compétences.

Le conseil départemental est composé comme suit :

- 1° le chef de département, qui est d'office le président du conseil départemental;
- 2° pour la moitié, des représentants du personnel enseignant, élus par et parmi les membres du personnel enseignant rattachés au département, à l'exception du chef de département. Au moment de leur élection, les candidats doivent avoir occupé pendant au moins deux ans un emploi dans l'institut supérieur;
- 3° pour un quart, des représentants des étudiants élus par et parmi les étudiants du département inscrits à temps plein dans l'institut supérieur;
- 4° pour un quart, des représentants des milieux socio-économiques et culturels, cooptés par le chef de département et les représentants visés aux 2° et 3°.

Art. 297. Les membres du personnel faisant partie du conseil départemental, bénéficient des facilités nécessaires à l'accomplissement de leur mandat. Ils ne peuvent encourir aucune sanction disciplinaire pour les actes posés dans l'exercice de leur mandat.

Les étudiants faisant partie du conseil départemental, bénéficient des facilités nécessaires à l'accomplissement de leur mandat. Ils ne peuvent en aucune manière subir des inconvénients ou des sanctions pour les actes posés dans l'exercice de leur mandat.

Art. 298. La direction de l'institut supérieur fixe le règlement du conseil départemental, lequel prévoit au moins :

- 1° la compétence et le fonctionnement du conseil départemental;
- 2° le mode de composition et le nombre des membres;
- 3° la durée du mandat;
- 4° les matières pour lesquelles le conseil départemental est compétent.

Art. 299. § 1er. Le conseil départemental a le droit d'être informé de toutes les questions afférentes au département.

§ 2. A la demande de la direction de l'institut supérieur ou de sa propre initiative, le conseil départemental peut émettre des avis au niveau départemental, dans les domaines suivants :

- 1° l'établissement des critères pédagogiques quant à l'affectation des moyens;
- 2° l'établissement des critères pédagogiques quant à la répartition des tâches du personnel;
- 3° les accords de coopération avec des tiers;
- 4° l'organisation générale et le fonctionnement;
- 5° la programmation de la formation;
- 6° la programmation, l'organisation et l'évaluation de la politique de recherche;
- 7° l'approbation de projets de recherche;
- 8° l'évaluation des activités de recherche;
- 9° l'organisation du contrôle qualitatif interne au niveau de la charge d'enseignement et de recherche;
- 10° la répartition de chaque formation en subdivisions de formation et en années d'études;
- 11° l'expression en points du volume des études de chaque formation;
- 12° l'organisation de l'enseignement et des examens;
- 13° la fixation des critères pour l'établissement des programmes de formation et des méthodes pédagogiques;
- 14° l'évaluation de l'enseignement;
- 15° l'organisation et l'évaluation de la guidance;
- 16° l'organisation et le contrôle des examens et l'évaluation du régime des examens;
- 17° la politique adoptée quant à la formation complémentaire;
- 18° la création de commissions et de groupes de travail permanents ou temporaires;
- 19° l'organisation des activités d'enseignement.

Art. 300. Chaque institut supérieur crée un conseil d'étudiants. Le conseil d'étudiants se compose d'au moins huit représentants et au maximum de seize représentants, élus démocratiquement par et parmi les étudiants.

La direction de l'institut supérieur consulte au préalable le conseil d'étudiants pour toutes les matières qui intéressent directement les étudiants, et notamment pour l'organisation de l'enseignement et des examens et l'évaluation - dans le cadre du contrôle qualitatif - du personnel enseignant par les étudiants. Le conseil d'étudiants est également compétent pour émettre un avis à ce sujet de sa propre initiative.

Art. 301. Chaque direction d'institut supérieur crée un comité de négociation de l'institut supérieur. S'il y a plusieurs départements à l'institut supérieur, il est créé dans chaque département un comité de négociation départemental. Si la compétence de décision se situe à un autre niveau, la direction de l'institut supérieur crée également un comité de négociation à ce niveau.

Art. 302. § 1er. Aux comités de négociation de l'institut supérieur libre subventionné, la direction de l'institut supérieur et les organisations syndicales représentatives négocient les matières visées par et en vertu des articles 2, 9 et 11 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, étant entendu que les mêmes matières ne peuvent pas être négociées en même temps au comité de négociation de l'institut supérieur et à un autre niveau.

Aux comités de négociation de l'institut supérieur officiel subventionné, la direction de l'institut supérieur et les organisations syndicales représentatives négocient les matières visées par et en vertu des articles 2, 6, 9 et 11 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, étant entendu que les mêmes matières ne peuvent pas être négociées en même temps au comité de négociation de l'institut supérieur et à un autre niveau.

En outre, la direction de l'institut supérieur fournit aux comités de négociation les renseignements, rapports et documents suivants :

- 1° informations générales se rapportant au fonctionnement et à l'organisation de l'institut supérieur;
- 2° l'organigramme de l'institut supérieur, avec la structure organisationnelle interne, la structure administrative, la répartition des compétences et des responsabilités;
- 3° les statuts de l'institut supérieur;
- 4° le budget;
- 5° le budget pluriannuel;
- 6° le cas échéant, le plan de financement visé à l'article 232;
- 7° le compte annuel;
- 8° le rapport annuel;
- 9° un aperçu des recettes de toute nature;
- 10° le cadre du personnel;
- 11° l'évolution du nombre de membres du personnel et des perspectives concernant l'emploi;
- 12° l'évolution de la population estudiantine et des chiffres de réussite, par formation;
- 13° les accords de coopération et les groupements d'intérêts visés à l'article 283;
- 14° l'inventaire physique du patrimoine immobilier de l'institut supérieur;
- 15° les informations concernant le système de financement par enveloppe et le résultat de celui-ci pour l'institut supérieur;
- 16° les plans de programmation et de rationalisation se rapportant aux diverses disciplines, formations et options;
- 17° les informations concernant la politique de formation continue, la recherche scientifique programmée et les services sociaux;
- 18° les structures sociales en faveur des étudiants;
- 19° les priorités en matière d'équipement de l'institut supérieur;
- 20° les possibilités d'hébergement;
- 21° les avis du conseil d'étudiants, du conseil académique et, le cas échéant, des conseils départementaux.

§ 2. Les dispositions de l'article 301 ne s'appliquent pas aux instituts supérieurs libres subventionnés si les matières visées au § 1er de cet article sont traitées intégralement ou partiellement par le conseil d'entreprise visé par ou en vertu de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie.

Les dispositions de l'article 301 ne s'appliquent pas aux instituts supérieurs officiels subventionnés si les matières visées au § 1er de cet article sont traitées intégralement ou partiellement dans les organes créés par ou en vertu de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

Art. 303. Tant le comité de négociation de l'institut supérieur que le comité de négociation départemental se composent de représentants mandatés de la direction de l'institut supérieur ou de la direction départementale et d'au moins autant de délégués du personnel. Il y a autant de délégués suppléants que de délégués effectifs.

Le nombre de délégués effectifs du personnel dans chaque comité de négociation est au moins de deux et au maximum de neuf.

Les deux délégations peuvent faire appel à des techniciens.

Art. 304. § 1er. Les délégués du personnel au sein des comités de négociation des instituts supérieurs libres subventionnés sont élus sur des listes de candidats introduites par les organisations syndicales représentatives. Le chef de département ne peut en aucun cas être proposé comme délégué du personnel. Le mandat des délégués dure quatre années académiques. A moins que les comités de négociation en décident autrement par voie de règlement, l'élection des délégués est organisée suivant la procédure prévue aux articles 20, 20bis, et 20ter de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie.

Les délégués du personnel au sein des comités de négociation des instituts supérieurs officiels subventionnés sont désignés par les organisations syndicales représentatives.

§ 2. Les délégués du personnel au sein des comités de négociation jouissent des facilités nécessaires pour pouvoir exercer convenablement leur mandat. Ils ne peuvent encourir de sanctions disciplinaires pour les actes posés dans l'exercice de leur mandat. »

#### IV. *En droit*

- A -

##### *La requête*

A.1. Les parties requérantes prétendent justifier de l'intérêt requis en droit à l'annulation des dispositions entreprises.

En vertu de ses statuts, la première partie requérante, l'a.s.b.l. Vlaamse Hogescholen van het Lange Type, agit en tant qu'association de promotion de l'enseignement supérieur de type long.

L'objet social de la partie requérante est donc d'une nature particulière et distinct de l'intérêt général. De surcroît, il appert de l'exposé des dispositions attaquées que celles-ci sont susceptibles de porter atteinte à cet objet. Il ressort enfin des activités concrètes de la partie requérante qu'elle poursuit aussi réellement son objet social, ainsi qu'en témoignent notamment ses interventions faites lors des audiences organisées à l'occasion des travaux préparatoires du projet de décret sur les instituts supérieurs.

Les deuxième et troisième parties requérantes, en leur qualité d'étudiants au « Koninklijk Muziekconservatorium te Brussel », sont directement et défavorablement affectées par l'article 209 du décret sur les instituts supérieurs, qui les discriminerait, en tant qu'étudiants d'un institut supérieur, par rapport aux étudiants universitaires, en ce qui concerne le subventionnement social par la Communauté flamande.

A.2.1. Le premier moyen, invoqué par la première partie requérante, tend à l'annulation des articles 208, 209, § 2, et 210, ainsi que des articles 284 à 304 du décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande. Le moyen est pris de la violation, par les dispositions attaquées, de l'article 24, § 1er, ainsi que de l'article 27, en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution,

« en ce que, première branche, obligation est faite aux instituts supérieurs, et en particulier aux instituts supérieurs libres subventionnés, afin d'être admissibles au financement, de créer des organes de participation dont la composition et les compétences sont définies, et en ce que, seconde branche, il leur est également fait obligation, comme condition de subventionnement, de confier la gestion des infrastructures sociales subvenant aux besoins de leurs étudiants à une association sans but lucratif, à créer distinctement à cette fin. L'organe de gestion de cette association doit être composé paritairement de représentants désignés par les directions des instituts supérieurs et d'étudiants élus démocratiquement de l'institut supérieur ou des instituts supérieurs concernés et l'affectation et la gestion, par cette association sans but lucratif, des allocations sociales et des autres moyens fournis par l'institut supérieur ou les instituts supérieurs en matière d'infrastructures sociales sont soumises au contrôle des commissaires du Gouvernement flamand auprès des instituts supérieurs,

alors que, première branche, la liberté d'enseignement garantie par la Constitution, et en particulier le droit d'organiser l'enseignement, s'oppose à ce que le législateur décretaal impose aux instituts supérieurs subventionnés, comme condition de subventionnement, des structures de gestion spécifiques qui vont plus loin que ce qui est nécessaire en fonction des objectifs d'intérêt général pouvant légitimement être poursuivis par ces conditions de subventionnement,

et alors que, seconde branche, les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination s'opposent à ce que le législateur décretaal impose aux instituts supérieurs subventionnés des formes et des modes de direction qui s'ingèrent plus fortement dans l'exercice, par ces instituts supérieurs, de leur liberté constitutionnelle d'association que ce qui peut raisonnablement se justifier en fonction des objectifs d'intérêt général pouvant légitimement être poursuivis par le législateur décretaal. »

A.2.2. La liberté constitutionnelle d'enseignement implique que chacun a le droit d'organiser un enseignement. Il s'ensuit, d'une part, que le pouvoir organisateur est en principe libre de déterminer sa structure de direction. La liberté d'enseignement suppose, d'autre part, si l'on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci.

En l'espèce, les obligations imposées vont cependant plus loin que ce qui peut raisonnablement se justifier par des considérations d'intérêt général susceptibles d'être légitimement poursuivies, telles la dispensation d'un enseignement de qualité ou d'un enseignement dans des conditions socialement acceptables. Les dispositions entreprises imposent au contraire des structures de participation, en ce qui concerne la direction des instituts supérieurs subventionnés, ainsi qu'une gestion paritaire des infrastructures sociales au sein d'associations sans but lucratif distinctes. L'institut supérieur qui ne crée pas ces structures ne peut entrer en ligne de compte pour un financement par la communauté. L'institut supérieur qui ne crée pas d'association sans but lucratif pour la gestion distincte des infrastructures sociales sera non seulement privé du subventionnement social mais risquera de surcroît de perdre son subventionnement en tant qu'institut supérieur. En effet, l'article 174, 1<sup>o</sup>, du décret énonce clairement que l'institut supérieur qui souhaite être admissible au financement doit satisfaire aux dispositions fixées par le décret.

Même si l'on admettait que le législateur décretaal peut légitimement imposer les conditions de gestion paritaire au sein d'une association sans but lucratif distincte et les conditions de contrôle de la part des commissaires du Gouvernement flamand, ces conditions devraient exclusivement porter sur le subventionnement social par la Communauté flamande et non pas sur les autres modes de financement des infrastructures sociales.

A.2.3. De plus, les dispositions attaquées violent l'article 27 de la Constitution, combiné avec les articles 10 et 11 de celle-ci.

Le législateur décretaal s'ingère donc de manière fondamentale dans l'organisation et le fonctionnement des instituts supérieurs subventionnés et, partant, dans l'exercice par lesdits instituts de la liberté d'association garantie par la Constitution, sans qu'il existe pour ce faire une justification raisonnable.

A.3.1. Le second moyen est invoqué par toutes les parties requérantes.

Le moyen tend à l'annulation de l'article 209, § 1er, du décret attaqué et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.2. La disposition attaquée fixe le montant de base de l'allocation sociale octroyée aux instituts supérieurs à 3.000 francs par étudiant; ce montant est ajusté annuellement, à partir du 1er janvier 1996, à l'indice des prix à la consommation.

Par contre, en application de l'article 2 de la loi du 3 août 1960 accordant des avantages sociaux aux universités et établissements assimilés, modifié par l'arrêté royal n° 434 du 5 août 1986 et par le décret du 27 janvier 1993, des montants indexés de 9.000 francs et de 6.000 francs par étudiant sont accordés aux universités au titre d'allocation sociale.

Le montant de base de l'allocation sociale par étudiant des instituts supérieurs est donc sensiblement inférieur à l'allocation sociale qui est accordée par étudiant aux universités, sans qu'existe une justification raisonnable pour cette différence de traitement au niveau du subventionnement social des étudiants universitaires et des étudiants d'instituts supérieurs.

#### *Mémoire du Gouvernement flamand*

A.4.1. S'agissant de la recevabilité du recours en annulation, le Gouvernement flamand renvoie à l'arrêt de la Cour n° 19/91 du 4 juillet 1991.

A.4.2. En ce qui concerne le premier moyen, le Gouvernement flamand observe que, conformément à la jurisprudence de la Cour, la liberté d'enseignement définie à l'article 24, § 1er, de la Constitution suppose, si l'on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci. Le droit au subventionnement est toutefois limité, d'une part, par le pouvoir de la communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres à celles de l'enseignement de qualité et de certains besoins scolaires et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté.

Les normes internationales en matière d'enseignement, et en particulier l'article 2, 1°, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, font également référence à une concrétisation des droits matériels de l'enseignement en fonction de la situation économique-financière et budgétaire générale du pays concerné.

A.4.3. Il s'ensuit que le législateur décrétoal a la faculté de faire dépendre le financement ou le subventionnement de certaines conditions qui limitent (nécessairement) la liberté d'enseignement, cependant qu'un rapport raisonnable de proportionnalité doit évidemment exister entre les deux. La recherche d'un certain parallélisme, lorsque celui-ci est possible, dans les structures des instituts supérieurs officiels et des instituts supérieurs libres, comme en l'espèce, n'a rien d'inadmissible.

L'objectif d'égalité a bien sûr des conséquences en ce que les instituts supérieurs libres subventionnés se voient imposer certaines règles, sur le plan de l'organisation, du fonctionnement et du contrôle.

Lors de l'appréciation d'une telle réglementation, il importe en premier lieu de vérifier si les principes pédagogiques et/ou philosophiques, le caractère propre, le projet pédagogique spécifique des instituts supérieurs libres subventionnés restent garantis, c'est-à-dire si la substance même de la liberté d'enseignement est laissée totalement intacte ou (du moins) s'il n'y est pas porté atteinte de manière disproportionnée ou déraisonnable. Seraient en effet inacceptables, des conditions de subventionnement qui videraient de son sens, fût-ce partiellement, la liberté d'enseignement ainsi comprise.

Imposer une structure administrative qui cadre avec le contrôle de l'utilisation des subventions, avec la garantie de l'accès à l'enseignement, avec la protection de l'emploi, et également, du point de vue de l'intérêt général, avec l'idée généralement présente et acceptée dans une société démocratique d'une participation, au moins limitée, de tous les intéressés à l'enseignement donné, est acceptable pour autant seulement qu'il ne soit

pas porté atteinte de manière fondamentale à la liberté d'enseignement.

A.4.4. A la lumière de ce qui précède, le Gouvernement flamand considère pour ce qui est de la première branche du premier moyen que les structures administratives prévues par le décret résistent à un contrôle au regard de la liberté d'enseignement.

Les organes de participation à créer visent exclusivement au bon fonctionnement des instituts supérieurs, sur les différents plans, et ne portent aucunement atteinte au droit de décision de la direction de l'institut supérieur, et donc de son pouvoir organisateur.

A.4.5. En ce qui concerne la seconde branche du premier moyen, il convient d'observer que, dans le cadre de la liberté d'enseignement et de la liberté d'association, la réglementation en matière de financement et de gestion de l'infrastructure sociale destinée aux étudiants des instituts supérieurs (article 207, *in fine*) est également acceptable.

L'objectif explicite du législateur décrétoal était de veiller, d'une part, à ce que les allocations sociales ne restent pas bloquées auprès de l'institut supérieur concerné et, d'autre part, qu'elles bénéficient intégralement aux étudiants, ce qui ne semblait réalisable que par la mise en place d'une structure de gestion séparée.

Contrairement à ce que semblent penser les parties requérantes, seules les allocations sociales doivent être attribuées par la Communauté flamande à l'association sans but lucratif et faire obligatoirement l'objet d'une gestion paritaire par une telle association.

Il est loisible aux instituts supérieurs de décider librement d'affecter ou non les droits d'inscription, ou une partie de ceux-ci, au financement de l'infrastructure sociale; ce n'est que lorsqu'une telle décision est prise que ces moyens sont également gérés paritairement et placés sous le contrôle du commissaire du Gouvernement flamand (articles 209, § 2, et 210).

Si la direction d'un institut supérieur décide de consacrer encore d'autres moyens à l'infrastructure sociale, elle le fera en toute autonomie et continuera de gérer de manière indépendante les moyens supplémentaires susvisés, à moins qu'elle n'en décide elle-même autrement.

La réglementation en matière d'infrastructures sociales en faveur des étudiants se situe en marge de la liberté d'enseignement, étant donné que le pouvoir organisateur est libre de ne pas faire usage de la réglementation adoptée.

Le législateur décrétoal s'est en effet borné à établir, compte tenu de l'objectif qu'il poursuit, les normes, concernant la forme de la personnalité juridique et la gestion, selon lesquelles il est prêt, agréant ainsi l'association dont il s'agit, à verser à celle-ci les allocations sociales visées dans le décret et destinées aux étudiants et à eux seuls.

Le contrôle, par le commissaire du Gouvernement flamand, vise à vérifier, d'une part, si ces normes sont respectées et, d'autre part, si l'utilisation se fait conformément à l'article 211 du décret.

Il n'est pas prévu d'autre ingérence des pouvoirs publics, telle une tutelle d'approbation ou un pouvoir d'annulation des décisions des organes compétents de ces associations sans but lucratif.

Une réglementation qui se limite à fixer les conditions et les modalités en matière « d'agrément » et d'octroi de subventions aux associations et à régler le contrôle de l'utilisation de ces subventions laisse intacte la liberté d'association. Il convient de rejeter le moyen dans ses deux branches.

A.5.1. En ce qui concerne l'inégalité de traitement dénoncée dans le second moyen entre les étudiants des universités et les étudiants des instituts supérieurs en matière d'allocation sociale, le Gouvernement flamand souhaite tout d'abord indiquer qu'avant l'année académique 1992-1993, il n'était nullement question d'une allocation pour l'infrastructure sociale au profit des étudiants des instituts supérieurs.

Une commission administrative chargée de dresser l'inventaire des infrastructures sociales existantes, de réaliser une enquête sur les besoins et de proposer des projets concrets a été créée pour la première fois par l'article 49 du décret du 23 octobre 1991 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande.

Sur la base d'un rapport intérimaire de cette commission et après avis du Conseil flamand de l'Enseignement, le Gouvernement flamand a, par arrêté du 24 juin 1992, instauré pour la première fois une subvention sociale (3.000 francs par étudiant) au profit des étudiants des instituts supérieurs, mais uniquement en faveur des réseaux régionaux relatifs aux infrastructures sociales pour étudiants et dépassant les réseaux et les formes d'enseignement, issus d'accords de collaboration entre des institutions d'enseignement supérieur non universitaires, et ce pour une période d'essai s'étendant du 1er octobre 1992 au 30 juin 1993.

Ce régime a été prorogé par l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 juillet 1993 pour la période s'étendant du 1er septembre 1993 au 31 août 1994, en faveur des réseaux cités dans l'arrêté.

Les dispositions décrétales attaquées étendent le régime susdécrit à tous les instituts supérieurs visés par le décret, à partir de l'année académique 1994-1995 (voy. l'article 369, § 1er, du décret).

Lors des discussions au sein de la commission de l'enseignement du Conseil flamand, le ministre flamand de l'Enseignement a déclaré que les gouvernements successifs devront prendre leurs responsabilités en la matière dans un sens positif, ce qui laisse entendre qu'à l'avenir, et en fonction des possibilités budgétaires, il conviendra de relever le montant de base de 3.000 francs par étudiant d'un institut supérieur.

Tout ceci indique à suffisance non seulement que le législateur décretaal a élaboré un système nouveau, partiel et purement réglementaire d'infrastructures sociales en faveur des étudiants des instituts supérieurs, mais encore que ce système a été considérablement étendu, en ce qui concerne ses bénéficiaires, dans l'attente manifeste d'autres initiatives favorables.

Vue sous cet angle, la disposition décrétaale attaquée remédie à la différence de traitement, prise en soi, entre l'étudiant universitaire et l'étudiant d'un institut supérieur, en ce qui concerne l'allocation sociale, tandis que d'autres actions sont prévues sur le même plan et dans la même direction, de sorte que la disposition attaquée doit être considérée comme provisoire et, en tant que telle, compte tenu des précédents décrits plus haut, comme acceptable au regard des exigences du principe d'égalité.

A.5.2. L'inégalité dénoncée, qu'on ne saurait, est-il dit, raisonnablement justifier, s'agissant de l'allocation sociale, et à propos de laquelle les parties requérantes comparent purement et simplement des montants par étudiant, manque également en fait.

Alors que les subventions visées doivent, s'agissant des universités de la Communauté flamande, servir au fonctionnement des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et homes estudiantins, mais aussi contribuer à la construction, à la modernisation, à l'agrandissement et à l'aménagement des immeubles affectés à ces objets (article 1er de la loi du 3 août 1960), les allocations sont, en ce qui concerne les instituts supérieurs de la Communauté flamande, destinées quasi exclusivement aux services sociaux et d'accompagnement

ment (article 211 du décret) et visent uniquement des moyens de fonctionnement proprement dits, qui diffèrent des moyens d'investissement.

Une comparaison basée simplement sur la différence de montant par année académique et par étudiant subsidiable, selon qu'il est étudiant universitaire ou étudiant d'un institut supérieur, manque dès lors nécessairement en fait : les allocations sociales non seulement ne couvrent pas les mêmes besoins, mais elles n'ont même pas cette destination.

Compte tenu notamment de la répartition géographique totalement différente des universités et des instituts supérieurs dans la Communauté flamande et des besoins dès lors totalement différents en matière de logement et d'infrastructure, la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

Le principe d'égalité exige en premier lieu que des situations concrètes inégales, comme celles de l'espèce, soient traitées de manière inégale au lieu qu'elles soient, en ce qui concerne leur traitement, uniformisées, ce qui, précisément, violerait les principes d'égalité et de non-discrimination.

Le second moyen ne saurait être admis.

#### *Mémoire en réponse des parties requérantes*

A.6.1. S'agissant des éléments de fait de l'affaire, les parties requérantes observent que, dans son mémoire, la Communauté flamande attire l'attention sur le parallélisme qui a été recherché dans les structures des instituts supérieurs officiels et libres.

Indépendamment de la question de savoir si ce parallélisme est légitime, il échet de formuler cette constatation concrète que, de la sorte, la Communauté flamande ne tient pas compte des différences objectives entre les deux réseaux : les instituts supérieurs officiels ont un statut de droit public et relèvent du « pouvoir organisateur » des autorités, actuellement le Conseil autonome de l'enseignement communautaire (ARGO). Les instituts supérieurs libres ont un statut de droit privé et émanent de l'initiative privée.

Quand bien même semblable parallélisme serait souhaitable, il doit évidemment s'appliquer aussi entre les instituts supérieurs et les universités.

A.6.2. Contrairement aux instituts supérieurs, les universités ne se voient toutefois pas imposer les mêmes obligations détaillées en matière de création de structures de participation. La Communauté flamande ajoute que l'autonomie et la liberté d'enseignement ne sont pas affectées en ce que le pouvoir organisateur conserve le droit de décision. Il va cependant sans dire que l'autonomie n'implique pas seulement la liberté de décider mais également celle d'élaborer soi-même ses structures de gestion, de concertation et de décision.

A.6.3. Pour ce qui est des dispositions du décret entrepris qui imposent des structures spécifiques pour la gestion des infrastructures sociales, le Gouvernement flamand conteste que chaque institut supérieur serait obligé de créer une telle association sans but lucratif.

Contrairement à la thèse de la Communauté flamande, les instituts supérieurs n'ont aucune liberté de choix et la formule de l'a.s.b.l. n'est pas seulement obligatoire pour l'obtention et la gestion d'allocations sociales de la Communauté flamande.

L'article 208, § 1er, du décret relatif aux instituts supérieurs impose à chaque institut supérieur de créer une association sans but lucratif pour les infrastructures sociales. Cette disposition ne leur laisse aucune liberté de choix. Cela ressort également des travaux préparatoires. Même si les instituts supérieurs financent ces infrastructures uniquement par leurs propres moyens, ces moyens financiers doivent, conformément aux articles 209, § 2, et 210, alinéa 1er, être transférés à cette association sans but lucratif.

En outre, la création de l'association sans but lucratif composée paritairement est nécessaire pour obtenir d'autres subventions.

En effet, les instituts supérieurs doivent, en vertu de l'article 174, P, du décret relatif aux instituts supérieurs, satisfaire à toutes les dispositions du décret et des arrêtés d'exécution en vue d'entrer en ligne de compte pour tout financement par la Communauté flamande.

Contrairement à ce que prétend la Communauté flamande dans son mémoire, il est bel et bien question, en définitive, d'une tutelle d'annulation.

Les commissaires du Gouvernement flamand peuvent suspendre toutes les décisions de l'association sans but lucratif qui violent la loi, le décret ou les dispositions d'exécution. Il en va de même pour toutes les décisions qui compromettent l'équilibre financier. Le ministre flamand compétent peut par la suite annuler ces décisions (articles 249 à 251 *juncto* l'article 253, alinéa 1er, du décret relatif aux instituts supérieurs).

A.6.4. Enfin, la première partie requérante souhaite encore attirer l'attention sur un élément de fait essentiel. La création obligatoire d'une association paritaire sans but lucratif a pour but d'assurer que les allocations sociales soient uniquement utilisées pour des infrastructures sociales et que les étudiants soient associés à la gestion de celles-ci.

Dans la loi du 3 août 1960 accordant des avantages sociaux aux universités et établissements assimilés, il n'est toutefois pas question d'une gestion paritaire ou de la création d'une association sans but lucratif distincte. Le contrôle se limite à la soumission du budget et des comptes ainsi qu'à un rapport justifiant l'usage fait des subventions accordées.

A.6.5. Dans son mémoire, la Communauté flamande observe que l'octroi de subventions sociales aux instituts supérieurs constitue déjà une amélioration par rapport à la situation antérieure et que les montants ne sont pas comparables.

Cette affirmation est inexacte. Les allocations sociales des universités et celles des instituts supérieurs sont censées couvrir la même chose et sont dès lors comparables. L'article 211, P, du décret relatif aux instituts supérieurs dispose explicitement que les allocations sociales visent notamment aussi le financement du logement des étudiants.

Par contre, l'article 209, § 1er, représente une amélioration par rapport à la situation antérieure.

Toutefois, étant donné que le problème est connu depuis longtemps et que plusieurs solutions ont été étudiées, cette amélioration ne suffit pas pour remédier à cette inégalité, même temporairement.

A.7.1. En ce qui concerne la première branche du premier moyen, tant la Cour d'arbitrage que le Conseil d'Etat ont reconnu que les pouvoirs publics peuvent subordonner l'octroi de subventions à des conditions qui peuvent être légitimement exigées dans l'intérêt général, telle la dispensation d'un enseignement de qualité dans des conditions acceptables du point de vue social et le contrôle de l'utilisation des subventions, pourvu que la limitation de la liberté d'enseignement qui en découle soit pertinente et proportionnée.

La Communauté flamande limite cette notion à la liberté pédagogique et au caractère de l'école libre.

Cette interprétation réduit la liberté d'enseignement à « l'interdiction, appliquée au XIX<sup>ème</sup> siècle, de prendre des mesures préventives ».

Or, la liberté d'enseignement représente plus que le droit de dispenser un enseignement sans interdictions préventives. Elle implique également le droit de donner un caractère propre à cet enseignement, tant en ce qui concerne le projet éducatif que pour ce qui est de l'organisation. Les subventions ne sauraient être utilisées pour vider cette liberté de sa substance.

A.7.2. Contrairement à ce qu'affirme la Communauté flamande, le Conseil d'Etat n'a jamais fait référence, dans son avis n° L. 22.943/1 susvisé, à la possibilité d'imposer de manière régulière des conditions de participation lors de l'octroi de subsides.

Le Conseil d'Etat a uniquement renvoyé à des conditions très générales en matière de contrôle des subventions, à la protection de l'emploi et à la préservation de l'accès à l'enseignement.

La Cour d'arbitrage, pour sa part, n'a jamais considéré non plus que, dans le cadre de conditions d'octroi de subventions, des obligations en matière de participation puissent légitimement être imposées. Il est uniquement renvoyé aux restrictions budgétaires, à la dispensation d'un enseignement de qualité et aux normes de population scolaire.

A.7.3. La première partie requérante ne conteste pas que, lors de l'octroi de subventions, certaines obligations puissent être imposées au pouvoir organisateur afin de contrôler l'utilisation des subventions, la qualité de l'enseignement et le respect de restrictions budgétaires et autres. Elle ne conteste pas davantage qu'une participation puisse être utile.

Il s'agit toutefois de savoir si cet objectif de participation peut être imposé par le biais de conditions de subventionnement (exigence de pertinence), ou du moins si le législateur décréte peut fixer en détail à cet effet toutes les modalités sans méconnaître la liberté d'enseignement (exigence de proportionnalité).

Contrôlées au regard des objectifs que le législateur décréte pouvait légitimement poursuivre, à savoir le contrôle de l'affectation des subsides et de la dispensation d'un enseignement de qualité, les dispositions attaquées n'imposent aucune obligation qui soit pertinente.

Les dispositions entreprises affectent la liberté d'enseignement plus qu'il n'est nécessaire.

Le législateur décréte aurait pu se limiter à imposer le principe même de la participation, de sorte que les pouvoirs organisateurs des instituts supérieurs - tout comme les universités - gardent la liberté de le concrétiser dans leur organisation de la manière qui convienne le mieux au caractère de leur institut supérieur.

La création obligatoire d'une association sans but lucratif paritaire pour la gestion des infrastructures sociales a pour but de garantir que les allocations sociales soient uniquement utilisées pour les infrastructures sociales et que les étudiants soient associés à la gestion de celles-ci. Quand bien même l'on admettrait que cela constitue un objectif licite dans l'intérêt général, cette mesure est excessive. Le même but pouvait en effet être atteint par des mesures qui affectent moins la liberté d'enseignement, la liberté d'association et l'autonomie des instituts supérieurs.

Même si l'on admettait que la création obligatoire de l'association sans but lucratif paritaire est légitime pour la gestion des infrastructures sociales, il n'y aurait pas lieu d'étendre cette condition de participation aux autres structures de gestion. En tout état de cause, en faire une condition pour tout financement et pour le financement des infrastructures sociales que les instituts supérieurs réalisent par leurs fonds propres est disproportionné.

A.7.4. La Communauté flamande renvoie également au principe d'égalité inscrit à l'article 24, § 4, de la Constitution et à l'admissibilité d'une assimilation des instituts supérieurs libres aux instituts supérieurs officiels.

Cette position méconnaît les différences objectives entre les deux réseaux, en particulier l'autonomie du pouvoir organisateur des instituts supérieurs libres. La disposition constitutionnelle formule à juste titre une réserve sur ce point. Les dispositions décrétales entreprises vident toutefois cette autonomie de toute sa substance.

Le législateur décretaal lui-même n'a pas imposé l'obligation de participation dans les organes de gestion des universités.

Vu le principe d'égalité et la similitude entre les universités et les instituts supérieurs de type long, il n'y a pas lieu d'imposer aux instituts supérieurs une obligation détaillée de créer une association sans but lucratif paritaire pour les infrastructures sociales et d'organiser une participation dans toutes les structures.

A.8.1. Pour ce qui est de la seconde branche du premier moyen, la première partie requérante répond que, pour les mêmes raisons que celles concernant la violation de la liberté d'enseignement, l'obligation de créer une association sans but lucratif paritaire et les règles en matière de participation ne sont pas pertinentes pour atteindre le but poursuivi (contrôle) et sont au moins disproportionnées.

La création obligatoire d'une association sans but lucratif paritaire pour la gestion des infrastructures sociales affecte aussi la liberté d'enseignement des instituts supérieurs.

Il est certain que les dispositions entreprises affectent gravement la liberté d'association des instituts supérieurs et de leurs fondateurs. En effet, l'objectif pouvait être réalisé par des moyens moins drastiques, ainsi qu'il ressort par exemple de la réglementation concernant les universités.

Les dispositions attaquées violent en outre le principe d'égalité inscrit dans les articles 10 et 11 de la Constitution. L'article 24, § 4, de la Constitution impose en particulier au législateur décretaal de respecter l'égalité entre les élèves, étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement, compte tenu des différences objectives.

En assimilant les instituts supérieurs officiels et les instituts supérieurs libres pour ce qui est de l'administration, la participation et la gestion des structures sociales, le législateur décretaal méconnaît, par les dispositions entreprises, les différences objectives entre les deux réseaux : les instituts supérieurs officiels sont organisés par l'ARGO, alors que les instituts supérieurs libres émanent de l'initiative privée.

Le législateur décretaal ignore de surcroît le principe d'égalité en imposant de manière détaillée la participation et la création d'une association sans but lucratif paritaire aux instituts supérieurs, alors que dans le cas des universités, qui ont les mêmes objectifs, l'on se contente, pour la gestion des subventions sociales, d'opérer un contrôle comptable et, pour ce qui est de la participation, d'imposer l'obligation d'organiser un conseil d'étudiants.

A.9.1. En ce qui concerne le second moyen, les parties requérantes soulignent à nouveau que les allocations sociales des instituts supérieurs, comme celles des universités, couvrent également le logement, en sorte que la comparaison entre les montants est bel et bien pertinente.

A.9.2. La référence à l'arrêt n° 26/90 de la Cour est sans pertinence. En effet, le décret relatif aux instituts supérieurs n'est pas une loi de circonstance mais bien une réglementation à part entière et tournée vers l'avenir pour les instituts supérieurs. Cette réglementation est basée sur des études du problème réalisées depuis 1981. Il n'y a dès lors pas lieu de maintenir encore plus longtemps l'inégalité que la Communauté flamande reconnaît elle-même.

L'argument selon lequel l'article entrepris réduit déjà l'inégalité antérieure ne convainc évidemment pas.

En effet, les différences ne sont pas raisonnablement justifiées. Il en est d'autant plus ainsi que des études scientifiques démontrent que les infrastructures sociales sont peut-être même plus indispensables dans l'enseignement supérieur que dans les universités. Le regroupement des écoles projeté renforcera encore cette situation.

L'argument budgétaire ne constitue pas, cela va sans dire, une justification suffisante. Si des moyens supplémentaires n'étaient pas disponibles, on aurait également pu procéder à une redistribution des moyens dont on dispose. C'est d'autant plus vrai que le problème et les solutions éventuelles sont connus depuis de nombreuses années.

- B -

### *Quant à la recevabilité*

B.1.1. La première partie requérante est l'a.s.b.l. Vlaamse Hogescholen van het Lange Type.

B.1.2. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.1.3. Les dispositions litigieuses imposent aux instituts supérieurs subventionnés de nouvelles obligations en matière de gestion et de participation ayant pour effet, selon la première partie requérante, de subordonner l'octroi de subventions à des conditions excessivement lourdes. Les dispositions attaquées règlent aussi l'octroi aux instituts supérieurs de subventions destinées au développement des infrastructures sociales. La première partie requérante considère que le décret instaure à cette occasion une discrimination entre les instituts supérieurs subventionnés et les universités.

B.1.4. La première partie requérante, qui, selon ses statuts, a notamment pour objectif de promouvoir les intérêts de l'enseignement supérieur de type long, est susceptible d'être affectée directement et défavorablement par les dispositions décrétales attaquées. Comme elle satisfait également, en tant qu'association sans but lucratif, aux autres conditions énumérées sous B.1.2, elle justifie de l'intérêt requis en droit.

B.1.5. Les deuxième et troisième parties requérantes sont des étudiants du « Koninklijk Muziekconservatorium te Brussel ». Ils demandent exclusivement l'annulation de l'article 209, § 1er, du décret litigieux, qui fixe le montant de l'allocation sociale accordée par étudiant aux instituts supérieurs et qui en règle les modalités de liquidation.

B.1.6. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.1.7. Un intérêt n'est suffisamment direct que s'il existe un lien de causalité suffisant entre la disposition attaquée et le préjudice allégué.

L'article 208 du décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande dispose que les allocations sociales sont attribuées à une association sans but lucratif à créer par chaque institut supérieur pour la gestion de son infrastructure sociale. L'organe de gestion de ces associations sans but lucratif est constitué sur une base paritaire et composé pour moitié « d'étudiants élus démocratiquement de l'institut supérieur ou des instituts supérieurs concernés » (article 210).

Il s'ensuit que le législateur décretaal a lui-même estimé que les étudiants ont un intérêt direct à l'utilisation des allocations sociales.

Il convient dès lors de considérer que les parties requérantes sont susceptibles d'être affectées directement et défavorablement par une disposition qui fixe le montant de base de l'allocation sociale par étudiant. Elles justifient de l'intérêt requis en droit pour attaquer cette disposition.

B.1.8. Les recours sont recevables.

*Quant au fond*

*Sur le premier moyen*

B.2.1. Le premier moyen, tendant à l'annulation des articles 208, 209, § 2, et 210, ainsi que des articles 284 à 304 du décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande, est pris de la violation de l'article 24, § 1er, de la Constitution, ainsi que de son article 27 lu conjointement avec ses articles 10 et 11, en ce que, première branche, le subventionnement des instituts supérieurs est subordonné au respect de l'obligation faite à ces instituts et en particulier aux instituts supérieurs libres subventionnés, de créer des organes de cogestion dont la composition et les compétences sont détaillées, et en ce que, seconde branche, il leur est également imposé comme condition au subventionnement de confier la gestion des infrastructures sociales pour étudiants à une association sans but lucratif à créer séparément, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par le décret.

B.2.2. Le décret précité du 13 juillet 1994 tend à une réforme fondamentale de l'enseignement supérieur non universitaire.

Il ressort des travaux préparatoires que deux nouveautés radicales ont été admises comme principe, à savoir la fusion et la dérégulation, afin de réaliser une « concurrence qualitative dans une perspective internationale » et de favoriser la création d'entités

d'enseignement « capables de dispenser d'une manière autonome un enseignement de qualité » (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 546-1, p. 5).

En vue d'atteindre ces objectifs, le législateur décrétoal a opté pour un système de financement par enveloppe dans lequel des incitants financiers à la fusion ont été prévus, ce qui devrait également permettre une meilleure gestion du budget de l'enseignement (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 546-1, pp. 5-9; n° 546-14-A, p. 13).

Le décret se veut aussi un encouragement à la dérégulation dans l'enseignement supérieur non universitaire et est basé sur une nouvelle conception du rôle des pouvoirs publics vis-à-vis des établissements d'enseignement. Les pouvoirs publics se limitent à fixer le cadre dans lequel les directions des instituts supérieurs peuvent développer leur propre profil (*Doc.*, Conseil flamand, n° 546-1, pp. 10 et 29).

B.2.3. Le législateur décrétoal a également cherché à « uniformiser autant que possible la gestion des écoles libres et officielles. Pour autant que les structures respectives le permettent, des organes de cogestion sont installés dans les instituts supérieurs libres, aux mêmes niveaux que ceux auxquels existent des organes de direction dans les écoles officielles » (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 546-1, p. 18).

Il est précisé que la cogestion et la démocratisation ne constituent pas seulement un but en soi mais doivent également servir de contrepoids à la plus grande autonomie financière accordée aux établissements, et qu'elles cadrent donc aussi avec le contrôle que l'autorité organise sur l'usage des moyens financiers qu'elle octroie (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 546-1, p. 29).

*Sur la première branche du moyen*

B.2.4. Les articles 289 et suivants attaqués du décret du 13 juillet 1994 doivent être appréciés à la lumière de ce qui précède. Ils obligent les instituts supérieurs subventionnés à créer un conseil académique (composé de représentants de la direction de l'institut supérieur, du personnel et des étudiants), un conseil d'étudiants (composé uniquement d'étudiants) et des comités de négociation (au sein desquels la direction de l'institut supérieur négocie avec les organisations syndicales représentatives). Si l'institut supérieur compte plus d'un département, un conseil départemental (composé du chef de département, de représentants du personnel enseignant et des étudiants, et de représentants des milieux socio-économiques et culturels) doit en outre être créé par département.

B.2.5. La liberté d'enseignement visée à l'article 24, § 1er, de la Constitution implique que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci.

Le droit au subventionnement est limité, d'une part, par le pouvoir de la communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celle 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.2.6. Les conditions de subventionnement imposées par les dispositions décrétales litigieuses sont, comme il est dit plus haut, inspirées par des motifs d'intérêt général, à savoir la recherche de prises de décision démocratiques dans l'enseignement supérieur et la responsabilité qui incombe à l'autorité de veiller à ce que les deniers publics soient utilisés de manière justifiée.

B.2.7. Le décret garantit aux organes de cogestion à créer sur la base des articles 289 et suivants, une compétence d'avis, une compétence de concertation ou un droit à l'information, selon le cas, de sorte que la compétence de décision finale de la direction de l'institut supérieur reste intacte. Le législateur décretaal a voulu s'abstenir de régler la direction même des instituts supérieurs libres subventionnés (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 546-1, p. 20; *Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 546-14-A, p. 20).

B.2.8. Les dispositions litigieuses ne portent pas atteinte à la liberté de créer des écoles et n'empêchent pas que les pouvoirs organisateurs fixent librement le caractère religieux ou philosophique et les méthodes pédagogiques de leur enseignement, ou qu'ils en déterminent la tendance. Les dispositions litigieuses laissent aux directions d'écoles leur pouvoir de décision; elles ne s'immiscent pas d'une manière déraisonnable ou disproportionnée dans l'organisation et le fonctionnement des établissements subventionnés et laissent ainsi pour l'essentiel la liberté d'enseignement intacte.

#### *Sur la seconde branche du moyen*

B.2.9. La seconde branche du moyen concerne l'obligation faite aux instituts supérieurs subventionnés de confier la gestion des infrastructures sociales à une association sans but lucratif distincte, dont l'organe de direction doit être composé paritairement de représentants désignés par la direction de l'institut supérieur et d'étudiants élus démocratiquement.

B.2.10. Il apparaît des travaux préparatoires que l'obligation de créer, pour la gestion de l'infrastructure sociale, une association sans but lucratif, à laquelle sont attribuées les allocations sociales, est inspirée par différents motifs. Le législateur décrétoal a tout d'abord voulu faire en sorte que la direction de l'institut supérieur soit obligée de consacrer réellement les allocations sociales aux étudiants et a voulu garantir aux étudiants la pleine cogestion et participation dans l'utilisation de ces allocations, ce qui est plus facile à réaliser dans une structure séparée. Le législateur décrétoal avait ensuite pour objectif d'encourager les instituts supérieurs à créer, en matière d'infrastructures sociales, des réseaux régionaux, afin d'aboutir à une meilleure offre et à une utilisation optimale des moyens financiers accordés. D'un point de vue organisationnel, la participation des instituts supérieurs à ces réseaux est plus aisée à réaliser par le biais d'une association sans but lucratif indépendante (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 546-14-A, pp. 25-26, 127-128, et *Ann.*, Conseil flamand, 28 juin 1994, pp. 1967, 1982, 1993, 1996 et 1999).

B.2.11. Par la nouvelle réglementation, le législateur décrétoal a voulu également permettre la participation des personnes directement intéressées par les équipements sociaux et a voulu garantir en même temps, via les organes de participation, un contrôle sur l'utilisation des moyens financiers qu'il octroyait.

B.2.12. L'obligation contenue à l'article 208 de confier la gestion des infrastructures sociales à une association sans but lucratif distincte restreint quelque peu le pouvoir de décision de la direction de l'institut supérieur, en ce qu'un droit de codécision est reconnu aux représentants des étudiants. Limitée aux allocations sociales, cette disposition ne porte nullement atteinte à la liberté d'enseignement et ne saurait être considérée comme une condition de subventionnement disproportionnée.

B.2.13. La partie requérante affirme également que les dispositions litigieuses méconnaissent la liberté d'association, combinée avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La partie requérante n'expose pas en quoi les dispositions attaquées auraient violé la liberté d'association; le moyen ne peut être accueilli sur ce point.

B.2.14. Le premier moyen est dénué de fondement dans ses deux branches.

*Concernant le second moyen*

B.3.1. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'article 209, § 1er, du décret du 13 juillet 1994 fixe à 3.000 francs le montant de base de l'allocation sociale par étudiant des instituts supérieurs, ce qui est « considérablement moins élevé que l'allocation sociale accordée par étudiant aux universités, sans qu'existe une justification raisonnable pour cette différence de traitement au niveau du subventionnement social des étudiants universitaires et des étudiants d'instituts supérieurs ».

B.3.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3.3. La disposition litigieuse établit pour la première fois un système général d'allocations sociales au profit des étudiants des instituts supérieurs, qui s'applique à partir de l'année académique 1994-1995, alors que les universités sont déjà subventionnées pour le développement de leurs infrastructures sociales depuis la loi du 3 août 1960 accordant des avantages sociaux aux universités et établissements assimilés. Les instituts supérieurs reçoivent un montant de base de 3.000 francs d'allocation sociale par étudiant, qui sera adapté à partir du 1er janvier 1996 à l'indice des prix à la consommation sur la base de la formule mentionnée dans le décret. Les allocations pour infrastructures sociales que reçoivent les universités sont désormais fixées aux articles 140*bis* et 140*ter* du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande, insérés par le décret du 21 décembre 1994 relatif à l'enseignement VI; le montant de base est fixé à 9.544 francs.

B.3.4. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décrétole a considéré que les réformes fondamentales réalisées dans l'enseignement supérieur non universitaire, et notamment la concentration, qui constitue l'un des buts essentiels du décret litigieux, nécessitait aussi un nouveau système de financement pour les infrastructures sociales; ce nouveau système était considéré comme ne constituant qu'une première phase dans le développement d'un système définitif d'allocations sociales pour les instituts supérieurs (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 546-14-A, p. 129; *Ann.*, Conseil flamand, 28 juin 1994, n° 50, p. 1993).

B.3.5. Les parties requérantes comparent en chiffres absolus les allocations qui sont accordées pour les infrastructures sociales respectivement aux universités et aux instituts supérieurs, mais elles n'apportent aucune précision concernant le schéma des besoins

réels en matière d'infrastructures sociales des deux sortes d'établissements d'enseignement. Or, un même subventionnement suppose aussi les mêmes besoins.

B.3.6. La différence de subventionnement des infrastructures sociales des instituts supérieurs et des universités pouvait se justifier dans le passé par les besoins manifestement différents des deux sortes d'établissements d'enseignement. Le fait, avant tout, que les étudiants universitaires étaient traditionnellement bien plus nombreux à vivre de manière indépendante que les étudiants des instituts supérieurs avait pour conséquence immédiate que le besoin d'infrastructures sociales telles que logements, restaurants et soins de santé était plus grand dans le passé pour les universités.

B.3.7. Le décret du 13 juillet 1994 vise à la concentration par la création de grands instituts supérieurs multisectoriels.

Il ressort des travaux préparatoires du décret que, bien qu'on puisse admettre que les besoins en infrastructures sociales des universités et des instituts supérieurs soient aujourd'hui plus proches qu'ils ne l'étaient dans le passé, on n'aperçoit pas clairement jusqu'où va ce rapprochement, des études concrètes sur ce point faisant défaut. Il subsiste en tout état de cause encore des différences, telles la dispersion géographique plus limitée des universités et la composition de la population étudiante qui, à l'université, est généralement plus internationale et compte davantage d'étudiants relativement âgés, ce qui implique des besoins autres et supplémentaires en fait d'infrastructures sociales (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 546-9, pp. 105-106).

B.3.8. Compte tenu des différences qui subsistent, le législateur décrétole a pu raisonnablement considérer que, dans l'état actuel de la situation, les établissements d'enseignement supérieur non universitaire ne devaient pas être globalement assimilés aux universités pour ce qui concerne les infrastructures sociales.

B.3.9. Dans ces conditions, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés en ce que, pour les infrastructures sociales, la même allocation par étudiant n'est pas allouée aux universités et aux instituts supérieurs.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française 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 14 décembre 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève