

Numéros du rôle : 843 et 890
Arrêt n° 30/96 du 15 mai 1996

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 21 décembre 1994 relatif à l'enseignement VI.

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 des recours*

A. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 mai 1995 et parvenue au greffe le 10 mai 1995, un recours en annulation des articles 114, 127, 128, 129, 130, 133, 134, 141, 149, § 1er, 1°, 2° et 3°, et 160, alinéa 3, du décret de la Communauté flamande du 21 décembre 1994 relatif à l'enseignement VI, publié au *Moniteur belge* du 16 mars 1995, a été introduit par l'a.s.b.l. Katholieke Universiteit Brussel, dont le siège social est établi à 1081 Bruxelles, avenue de la Liberté 17.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 843 du rôle de la Cour.

La partie requérante avait également introduit une demande de suspension de ces dispositions décrétales. Par son arrêt n° 50/95 du 15 juin 1995 (publié au *Moniteur belge* du 8 août 1995), la Cour a rejeté cette demande de suspension.

B. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 septembre 1995 et parvenue au greffe le 6 septembre 1995, un recours en annulation de l'article 114 du décret de la Communauté flamande du 21 décembre 1994 relatif à l'enseignement VI, publié au *Moniteur belge* du 16 mars 1995, a été introduit par l'a.s.b.l. Vereniging van Vlaamse Studenten, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue des Fripiers 15-17.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 890 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

a) *Dans l'affaire portant le numéro 843 du rôle*

Par ordonnance du 10 mai 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 16 mai 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 30 mai 1995.

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 10 août 1995.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 7 septembre 1995.

Par ordonnances du 25 octobre 1995 et du 25 avril 1996, la Cour a prorogé respectivement jusqu'au 9 mai 1996 et au 9 novembre 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 7 novembre 1995, la Cour, conformément à l'article 90, alinéa 3, de la loi organique, a invité les parties et notamment le Gouvernement flamand à faire connaître à la Cour, dans un mémoire complémentaire à introduire le 10 décembre 1995 au plus tard, les données suivantes :

- le nombre réel de formations académiques continues;
- le nombre de formations académiques continues faisant l'objet d'un financement;
- le nombre de formations académiques continues qui pourraient être prises en compte en vue d'un financement sur la base du décret du 12 juin 1991, mais qui se trouvaient encore dans la phase de programmation;
- le nombre total d'unités de charge d'enseignement;
- la part qu'y occupent les unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues;
- le nombre total d'étudiants;
- le nombre d'étudiants suivant des formations académiques continues.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- la partie requérante, par lettre recommandée à la poste le 8 décembre 1995;
- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 11 décembre 1995.

b) *Dans l'affaire portant le numéro 890 du rôle*

Par ordonnance du 6 septembre 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 21 septembre 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 26 septembre 1995.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 6 novembre 1995.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 1995.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 27 novembre 1995.

Par ordonnance du 5 mars 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 5 septembre 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

c) Dans les affaires portant les numéros 843 et 890 du rôle

Par ordonnance du 21 décembre 1995, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires.

Par ordonnance du 9 janvier 1996, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 1er février 1996.

Ces ordonnances ont été notifiées aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 10 janvier 1996.

A l'audience publique du 1er février 1996 :

- ont comparu :
- . Me D. Lindemans, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Katholieke Universiteit Brussel;
- . Me S. Lust, avocat du barreau de Bruges, pour l'a.s.b.l. Vereniging van Vlaamse Studenten;
- . Me E. Brewaeys, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs L.P. Suetens et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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. Objet des dispositions attaquées

Affaire portant le numéro 843 du rôle

Les dispositions attaquées font partie du titre VII du décret du 21 décembre 1994, qui concerne l'« enseignement académique », et règlent le financement des formations académiques continues organisées par les universités. Elles remplacent une série de dispositions du décret du Conseil flamand du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande et abrogent certaines dispositions de ce décret.

La partie requérante demande en ordre principal l'annulation de l'article 127 du décret du 21 décembre 1994.

Cet article dispose :

« Art. 127. L'article 130, du même arrêté (lire : décret) (le décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande), est remplacé par la disposition suivante :

'Article 130. § 1er. En 1995, les allocations de fonctionnement, exprimées en millions de francs, sont attribuées :

1. Katholieke Universiteit Leuven :	7.022,8
2. Vrije Universiteit Brussel :	2.457,5
3. Universiteit Antwerpen	
a) Universitair Centrum Antwerpen :	750,5
b) Universitaire Instelling Antwerpen :	976,1
c) Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen	777,2
4. Limburgs Universitair Centrum :	647,4
5. Katholieke Universiteit Brussel :	186,0
6. Universiteit Gent :	4.764,4

§ 2. A partir de l'année 1996 le montant nominal de l'allocation de fonctionnement est ajusté selon la formule suivante :

$$W(95 + n) = (W_{1995} + BEB \times (OBE_{94} + n \times OBE_{94}) \times I$$

Dans cette formule :

$W(95 + n)$: le montant nominal de l'allocation de fonctionnement pour l'année 1995 + n;

W_{1995} : le montant de base 1995 de l'allocation de fonctionnement visée au § 1er;

BEB : le montant unitaire de base par unité de charge d'enseignement = 97.402 FB;

$OBE_{94} + n$: la somme des unités de charge d'enseignement de l'université concernée au 1er février 1994 + n calculée conformément à l'article 135;

OBE_{94} : la somme des unités de charge d'enseignement de l'université concernée au 1er février 1994 telle que fixée au § 3;

$I = 0,80 \times (L1/L0) + 0,20 \times (C1/C0)$, I représentant la formule d'indexation;

$L1/L0$: le rapport entre l'indice prévu du coût salarial unitaire à la fin de l'année budgétaire en question et l'indice du coût salarial unitaire à la fin de l'année budgétaire 1995;

C1/C0 : le rapport entre l'indice prévu des prix à la consommation à la fin de l'année budgétaire en question et l'indice des prix à la consommation à la fin de l'année budgétaire 1995.

§ 3. Les unités de charge d'enseignement au 1er février 1994 sont fixées comme suit :

1. Katholieke Universiteit Leuven :	33.672,0
2. Vrije Universiteit Brussel :	8.020,5
3. Universiteit Antwerpen	
a) Universitair Centrum Antwerpen :	3.341,0
b) Universitaire Instelling Antwerpen :	2.757,5
c) Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen :	2.884,0
4. Limburgs Universitair Centrum:	2.488,5
5. Katholieke Universiteit Brussel :	527,0
6. Universiteit Gent :	22.838,0

§ 4. Les allocations de fonctionnement complémentaires suivantes (montants exprimés en millions de francs) sont attribuées au Limburgs Universitair Centrum: 27,1.' »

La partie requérante demande en ordre subsidiaire l'annulation d'une série de dispositions liées à l'article 127. Ces dispositions énoncent :

« Art. 114. L'article 43, § 7, du même décret, est remplacé par la disposition suivante :

'§ 7. Par dérogation aux dispositions du § 3, les autorités universitaires peuvent fixer des droits annuels d'inscription plus élevés pour la moitié au maximum des formations académiques continues organisées par ces autorités.' »

« Art. 128. Au chapitre VII, du même décret, un article 130^{ter} est inséré, rédigé comme suit :

'Article 130^{ter}. Les unités de charge d'enseignement au 1er février 1991 et au 1er février 1992 des universités dans la Communauté flamande sont fixées comme suit :

UNIVERSITE	OBE 1991	OBE 1992
Vrije Universiteit Brussel	9.342,5	9.326,5
Katholieke Universiteit Leuven	34.003,5	34.582,0
Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen	3.245,5	3.087,5
Universitaire Instelling Antwerpen	2.726,5	2.825,5
Limburgs Universitair Centrum	1.453,5	2.057,5
Katholieke Universiteit Brussel	665,0	591,5
Universiteit Gent	20.297,5	21.217,5
Universitair Centrum Antwerpen	2.642,5	3.081,5
TOTAL	74.376,5	76.769,5

Le montant unitaire de base par unité de charge d'enseignement est égal à :

$$\text{BEB 1991 : } \frac{14.488.900.000}{2 \times 74.376,5} = 97.402 \text{ »}$$

« Art. 129. A l'article 132, premier alinéa, 1°, du même décret, les mots 'formation académique complémentaire ou de spécialisation' sont supprimés. »

« Art. 130. L'article 135, premier alinéa, du même décret, est remplacé par la disposition suivante :

'Le nombre d'unités de charge d'enseignement d'une université est égal à la somme des produits du nombre d'étudiants admissibles au financement, inscrits pour une formation académique ou pour l'examen de docteur dans chaque groupe de financement, d'une part, et la pondération correspondante, d'autre part.' »

« Art. 133. A l'article 141, premier alinéa, du même décret, les mots 'les formations académiques complémentaires' et les mots 'de 20 étudiants inscrits dans une formation complémentaire et de 20 étudiants inscrits dans chaque année d'études d'une formation de spécialisation' sont supprimés. »

« Art. 134. A l'article 142, premier alinéa, du même décret, les mots 'de 10 étudiants inscrits dans chaque année d'études d'une formation de spécialisation' sont supprimés. »

« Art. 141. A l'article 160, du même décret, le texte à partir de la phrase, commençant par les mots : 'Afin de vérifier ...' est remplacé par :

'Afin de vérifier, à partir de l'année budgétaire 1996, si la norme de 80 % ou de 85 % est dépassée ou non pendant une année budgétaire, les dépenses de personnel estimées de l'année budgétaire concernée sont comparées aux montants calculés selon les formules suivantes :

$$(W1995 + \text{BEB} \times \text{delta OBE}) \times I95 \times 0,80 \times (L95 + n/L95) + Y95 + n$$

$$(W1995 + \text{BEB} \times \text{delta OBE}) \times I95 \times 0,80 [\text{lire : } 0,85] \times (L95 + n/L95) + Y95 + n$$

Dans ces formules :

- I95 représente la valeur de l'indice I, fixé à l'article 130, pour l'année budgétaire 1995;
- delta OBE est égal au nombre d'OBE déterminant pour l'année budgétaire concernée, diminué du nombre d'OBE déterminant pour l'année budgétaire 1995;
- Y95 + n représente l'allocation octroyée pendant l'année 1995 + n, sur la base de l'article 136;
- (L95 + n/95) représente l'augmentation relative du coût salarial unitaire par rapport à l'année 1995;
- W1995 représente les montants tels que fixés à l'article 130'. »

« Art. 149. § 1er. Les dispositions suivantes du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande sont abrogées :

1° l'article 131, troisième alinéa;

2° l'article 132, premier alinéa, 3°, d;

3° l'article 133, 2° et 3°;

(...) »

Affaire portant le numéro 890 du rôle

L'article 43, § 7, du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande permettait de demander, pour les formations académiques continues, un droit d'inscription supérieur aux montants maxima précités. L'article 114 du décret du 21 décembre 1994 a remplacé cette disposition par la disposition suivante :

« § 7. Par dérogation aux dispositions du § 3, les autorités universitaires peuvent fixer des droits annuels d'inscription plus élevés pour la moitié au maximum des formations académiques continues organisées par ces autorités. »

L'article 43, § 3, du même décret fixe respectivement à 10.000 francs et 14.500 francs les droits d'inscription minimum et maximum pour les formations académiques et formations académiques continues à temps plein. Ces montants sont adaptés chaque année à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. L'article précité fixe également les droits d'inscription minimum et maximum pour les formations académiques et formations académiques continues à temps partiel. Pour celles-ci, le droit d'inscription s'élève à 5.000 francs au minimum et à 7.500 francs au maximum, ces montants étant également liés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

IV. *En droit*

- A -

Affaire portant le numéro 843 du rôle

Requête

A.1.1. L'a.s.b.l. Katholieke Universiteit Brussel justifie d'un intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, étant donné que celles-ci l'affecteront directement et défavorablement.

Lors des discussions du projet de décret au Conseil flamand, l'incidence financière des dispositions litigieuses sur les moyens de fonctionnement de la partie requérante a été calculée. Il en ressort que les mesures en cause aboutissent à une réduction des allocations de fonctionnement de 10,2 millions de francs sur un montant total de 196,2 millions de francs qui aurait été attribué en moyens de fonctionnement conformément au décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande.

Pour la partie requérante, c'est avant tout l'article 127 du décret du 21 décembre 1994 qui attente à ses intérêts. Les modifications des autres dispositions interviennent « par voie de conséquence » et sont, pour cette raison, également défavorables, certainement dans leurs interrelations.

Seule la modification réalisée par l'article 114 du décret litigieux n'est en soi pas défavorable, dès lors que cette disposition offre seulement la possibilité d'exiger des droits d'inscription plus élevés pour la moitié des formations académiques continues proposées. Cette disposition pourrait, le cas échéant, être exclue de l'annulation.

A.1.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution.

Les dispositions attaquées instaurent un régime d'allocations de fonctionnement ayant pour effet que la partie requérante, en tant que petite et jeune université qui de surcroît, pour les formations académiques continues qu'elle offre, pourrait à partir de 1995 prétendre au financement sur la base de la réglementation antérieurement en vigueur, est frappée d'une réduction des allocations de fonctionnement de 10,2 millions de francs, soit 5,189 p.c. de son budget de fonctionnement, alors même que l'enveloppe des économies budgétaires réalisées sur le montant total des allocations de fonctionnement versées aux universités ne représente que 80 millions de francs, soit 0,452 p.c.

Le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination impliquent que des situations essentiellement différentes soient traitées non seulement « de manière inégale », mais encore que ce traitement inégal soit

appliqué selon un critère objectif et raisonnable par rapport au but poursuivi.

L'article 24 de la Constitution précise et explicite l'obligation contenue déjà dans le principe d'égalité de l'article 10 de la Constitution, mais il renforce du même coup l'obligation faite au législateur décréteur de tenir compte des caractéristiques propres d'un établissement d'enseignement et de toutes les autres différences objectives.

En vertu des articles 10 et, surtout, 24 de la Constitution, le législateur décréteur doit dès lors tenir compte, lors de la répartition des allocations de fonctionnement des universités, des différences objectives, parmi lesquelles les caractéristiques propres d'un établissement universitaire, tel, en l'espèce, le fait qu'il s'agit d'un établissement récent qui, sur la base de la réglementation décréteuse existant antérieurement, aurait pu, à partir de 1995, prétendre à l'octroi de subventions pour des formations académiques continues, après avoir organisé celles-ci sans subventions durant deux ans, et le législateur décréteur doit prévoir un traitement adapté à ces différences.

Les critères utilisés dans le décret litigieux en vue de la répartition du budget total des dépenses de fonctionnement entre les diverses universités sont non seulement fixés de manière arbitraire et n'aboutissent pas à une répartition proportionnée en fonction du but des dispositions attaquées, mais ne sont en outre pas proportionnés à l'objectif poursuivi.

Il ressort des travaux préparatoires du décret litigieux au Conseil flamand que la modification de la répartition des allocations de fonctionnement repose sur un critère choisi arbitrairement, basé sur une limitation inexplicable de l'imputation de l'augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement des formations académiques continues à 10 p.c. de l'accroissement total du nombre d'unités de charge d'enseignement en Flandre.

Le législateur décréteur n'a aucunement tenu compte des différences existant entre les diverses universités, plus particulièrement en ce qui concerne leurs caractéristiques en matière de formations académiques continues.

Cette répartition arbitraire a pour effet que la partie requérante, étant la « plus petite » université, doit subir en chiffres absolus une réduction de 10,2 millions de francs sur 196,2 millions de francs, tandis que la plus grande université (KU Leuven) subit une réduction de 37,6 millions « seulement » sur 7.060,4 millions de francs. Exprimée en pourcentage, la réduction supportée par la partie requérante est toutefois encore bien plus disproportionnée au regard de l'économie totale de 80 millions de francs, soit 0,45 p.c., comme il ressort des travaux préparatoires du décret.

A.1.3. Le second moyen (subsidaire) est pris de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution.

Pour la fixation du montant de base révisé pour l'allocation de fonctionnement des universités, tel que prévu à l'article 130, § 1er, du décret du 12 juin 1991, remplacé par l'article 127 du décret litigieux, il n'est pas tenu compte des formations académiques continues réellement suivies, mais seulement des unités de charge d'enseignement dans ces formations, prises en compte pour le financement.

Dans la répartition du montant total des allocations de fonctionnement entre les universités, le législateur décréteur est tenu d'utiliser des critères qui soient pertinents ou qui soient au moins raisonnablement proportionnés à l'objectif poursuivi.

Le nouveau montant de base des allocations de fonctionnement des universités est fixé pour 1995 en chiffres absolus, tandis qu'il variera dans les années futures suivant une formule déterminée qui prend notamment en compte comme variable la modification du nombre d'unités de charge d'enseignement par rapport aux unités de charge d'enseignement relevées le 1er février 1994 pour les formations académiques et de doctorat, à l'exclusion des formations académiques continues.

Toute modification du nombre d'étudiants des formations académiques continues intervenue après le 1er février 1994 reste donc sans influence sur les allocations de fonctionnement des universités à partir de 1995.

Le coût de fonctionnement de ces formations à partir de 1995 n'est pas financé non plus par une adaptation du montant de base applicable pour 1995.

En outre, pour déterminer le nouveau montant de base, il a exclusivement été tenu compte d'une augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues entre le 1er février 1993

et le 1^{er} février 1994, limitée, par université, d'une manière arbitraire et non argumentée, à 10 p.c. de l'accroissement total pour toutes les universités pendant cette même période.

Il s'y ajoute que cela ne vaut pas seulement pour le montant de base fixé pour 1995 par l'article 130, § 1^{er}, du décret litigieux, mais évidemment aussi pour les années ultérieures puisque la formule de l'article 130, § 2, qui sera appliquée pour ces années, prend comme point de départ l'allocation de fonctionnement accordée en 1995, telle que celle-ci est fixée par l'article 130, § 1^{er}.

Quel que puisse être l'objectif des dispositions litigieuses - mais à supposer qu'une économie sur les dépenses en matière de formations académiques continues constitue l'objectif principal -, il convient de constater que le système de financement contesté, compte tenu des conséquences résultant des critères de répartition appliqués, viole le principe d'égalité (et l'exigence qu'il contient d'une proportionnalité entre l'objectif et les moyens) et donc l'application qui est faite de ce principe à l'article 24 de la Constitution.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2.1. La partie requérante expose, dans le premier moyen, qu'elle se trouverait dans une situation différente par rapport aux autres universités et qu'en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution et en particulier sur la base de l'article 24 de celle-ci, le législateur décréteil aurait dû tenir compte, lors de la répartition des allocations de fonctionnement des universités, des différences objectives, parmi lesquelles les caractéristiques propres d'une institution universitaire.

La partie requérante estime pouvoir puiser ces « caractéristiques propres » dans le fait qu'elle est une institution jeune qui, sur la base de la réglementation décréteile existant précédemment, aurait pu prétendre à partir de 1995, à l'issue de deux années d'organisation non subventionnée de formations académiques continues, à l'octroi de subventions pour celles-ci.

La Cour devra tout d'abord examiner si les caractéristiques avancées sont suffisamment objectives et établies pour justifier un traitement inégal et d'autre part si le principe de proportionnalité a bien été respecté.

Le législateur décréteil avait pour intention d'instaurer un nouveau mode de financement des formations académiques continues en incluant le financement de celles-ci dans le montant de base de chacune des universités, en vue d'éviter que les allocations de fonctionnement de ces dernières ne s'accroissent à l'avenir de manière incontrôlée et afin d'aboutir à une rationalisation de l'offre de formations académiques continues. Cette modification vise en particulier à maîtriser à l'avenir le coût des formations académiques continues en renonçant pour celles-ci, à partir de l'année budgétaire 1996, au financement en fonction de l'augmentation ou de la diminution du nombre d'étudiants admissibles au financement.

Il va sans dire que l'appréciation de l'opportunité d'une mesure ne relève pas de la compétence de la Cour.

S'agissant du financement des formations académiques complémentaires, il convient d'observer que cette forme d'enseignement académique ne constitue pas une tâche essentielle des universités. L'organisation de telles formations, même pour une jeune institution qui se trouve à la veille d'obtenir une subvention pour ce faire, ne peut donc être considérée comme constituant « les caractéristiques propres » qui justifieraient un traitement approprié au sens de l'article 24, § 4, de la Constitution.

Le droit des établissements d'enseignement à l'octroi de subventions est, selon la jurisprudence de la Cour, limité, d'une part, par le pouvoir de la communauté de lier l'octroi de subventions à des exigences d'intérêt général et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté.

Dès lors que le législateur décréteil avait l'intention de maîtriser le financement des formations académiques complémentaires, la partie requérante ne peut se plaindre de ce qu'elle serait la « victime » de ces mesures de restriction financière.

A.2.2. Dans le second moyen, la partie requérante reproche au législateur décréteil de ne pas avoir tenu compte, dans la fixation du montant de base revu pour l'allocation de fonctionnement, des formations académiques continues réellement suivies, mais exclusivement des unités de charge d'enseignement qui entrent

en ligne de compte pour un financement dans le cadre de ces formations. Le législateur décrétoal aurait de la sorte recouru à des critères qui ne sont pas pertinents ou qui, du moins, ne sont pas raisonnablement proportionnés à l'objectif poursuivi.

Le moyen revient essentiellement à critiquer la pertinence de la méthode de financement actuellement prévue et contient dès lors une critique d'opportunité qui ne peut être appréciée par la Cour.

Etant donné que l'intention du législateur décrétoal était, comme indiqué précédemment, de maîtriser les allocations de fonctionnement des universités, en particulier pour ce qui concerne la formation académique complémentaire, on ne saurait lui reprocher d'avoir pris des mesures restrictives portant précisément sur le calcul de ces allocations et de fonder ce calcul sur la situation existant avant le 1^{er} février 1994.

Il est renvoyé pour le surplus à ce qui était exposé concernant le premier moyen.

Mémoire en réponse de la partie requérante

A.3.1. Avant d'aborder le fond de l'affaire, la partie requérante fait observer que la requête citait, parmi les dispositions à annuler, l'article 160, alinéa 3, du décret du 21 décembre 1994. Cette mention est erronée. Elle provient d'une confusion entre l'article 141 (modificatif) du décret modificatif du 21 décembre 1994 et l'article 160, alinéa 3 (modifié), du décret modifié du 12 juin 1991. C'est évidemment l'article 141 du décret du 21 décembre 1994 seul qui est visé, si bien que la mention « article 160, alinéa 3 » doit être réputée non écrite.

A.3.2. S'agissant du premier moyen, le Gouvernement flamand affirme, d'une part, que l'opportunité de la mesure d'économie ne peut être mise en cause devant la Cour et allègue, d'autre part, que le législateur décrétoal n'avait pas à tenir compte du moment où cette mesure d'économie sortirait ses effets. Lors de l'adoption de cette mesure d'économie, le législateur décrétoal ne devait pas avoir égard à la circonstance que la partie requérante allait précisément pouvoir prétendre aux subventions pour ses formations académiques continues au moment de l'entrée en vigueur de ladite mesure.

Ceci ne répond cependant pas à l'essence du moyen. Aucune justification n'est donnée quant aux raisons pour lesquelles les petites universités - et la partie requérante, hors de toute proportion raisonnable, - doivent supporter bien plus qu'une part proportionnelle des économies.

Comme exposé dans le moyen, il y va d'une économie totale de 0,452 % du budget des allocations de fonctionnement. En cas de partage proportionnel entre toutes les universités, la partie requérante devrait bien sûr contribuer elle aussi à raison de 0,452 % des allocations de fonctionnement lui revenant. Or, on est passé à 5,189 %. La partie requérante supporte dès lors une part disproportionnée, sans aucune justification raisonnable en droit.

La partie requérante estime du reste que même une répartition purement proportionnelle ne saurait résister à un contrôle au regard des articles 10, 11 et 24 de la Constitution. Parce qu'en tant que petite université, qui a dû, en outre, «investir» durant deux années dans les formations académiques continues sans subvention ni financement, elle considère avoir droit à un régime de faveur.

L'affirmation du ministre selon laquelle « le principe de confiance » serait violé par le développement des formations académiques continues est tout aussi inexacte. Il ressort très clairement, tant des travaux préparatoires que de la systématique du décret de 1991, que les pouvoirs publics entendaient stimuler le développement des formations académiques continues en raison de l'importance croissante d'une formation permanente et d'une spécialisation plus poussée. Le financement adéquat nécessaire à cette fin a été prévu dans le décret pour cette raison.

A.3.3. Concernant le deuxième moyen, la réponse du Gouvernement flamand consiste à dire que le législateur décréte librement « la méthode de financement la plus appropriée ».

Ici encore, il n'est pas répondu à l'essence du moyen : rien ne permet de justifier de manière acceptable en droit le fait que le ministre n'a pas tenu compte des unités de charge d'enseignement concrètes, réellement existantes, mais uniquement des unités de charge d'enseignement subsidiées au 1^{er} février 1993 pour appliquer à la « Katholieke Universiteit Brussel » la limitation à 10 % de « l'augmentation » du nombre d'unités de charge d'enseignement. Etant donné sa situation particulière, du fait que, pour des raisons purement historiques, elle ne disposait pas encore d'unités de charge d'enseignement subsidiées au 1^{er} février 1993, la « Katholieke Universiteit Brussel » présente une année plus tard une très forte augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement finançables. Cela ne correspond cependant pas à une augmentation réelle du nombre d'unités de charge d'enseignement.

Le simple fait que le nombre d'unités de charge d'enseignement entrant en ligne de compte pour un financement constitue une donnée objectivement mesurable - tout comme le nombre d'unités de charge d'enseignement réellement existantes - ne fournit pas en soi une justification du choix de ce critère en vue d'appliquer à la « Katholieke Universiteit Brussel » la limitation précitée des 10 %. De cette manière, les universités (plus grandes) qui assuraient depuis longtemps - ou du moins depuis plus de deux ans au 1^{er} février 1993 - des formations académiques complémentaires se trouvent favorisées. Même avec une plus forte augmentation ou une plus faible diminution des unités de charge d'enseignement réellement existantes pour les formations académiques continues qu'à la « Katholieke Universiteit Brussel », la limitation de la prise en compte de l'augmentation des unités de charge d'enseignement admises au financement n'est pas appliquée à ces autres universités ou ne l'est que dans une mesure moindre qu'à la « Katholieke Universiteit Brussel ». Ceci provient précisément de ce que l'on a choisi le critère non pertinent des unités de charge d'enseignement entrant en ligne de compte pour un financement au 1^{er} février 1993.

Affaire portant le numéro 890 du rôle

Requête

A.4.1. Selon ses statuts, la partie requérante est l'organisation nationale des étudiants des universités et des étudiants des établissements d'enseignement supérieur de type long et de type court. Dans un esprit pluraliste et indépendamment de tout parti politique et de toute organisation, la partie requérante défend les droits et les intérêts de tous les étudiants inscrits dans un établissement de l'enseignement supérieur néerlandophone en Belgique. Elle est le porte-parole de l'opinion des étudiants en ce qui concerne l'enseignement et les questions actuelles. Elle situe la défense des étudiants dans le cadre plus large de la démocratisation de l'enseignement.

Compte tenu de son objet social, la partie requérante a donc un intérêt indéniable à introduire le présent recours en annulation. La disposition litigieuse concerne en effet les droits d'inscription aux formations universitaires, ce qui touche directement à la liberté de l'enseignement et au caractère démocratique de celui-ci.

A cet égard, la partie requérante dépose en outre un certain nombre de pièces faisant apparaître qu'elle poursuit effectivement son objet social.

En outre, l'intérêt que poursuit la partie requérante n'est pas limité à l'intérêt individuel de ses membres. Il s'agit au contraire de l'intérêt des étudiants en général à un enseignement (supérieur) organisé sur une base démocratique. Le recours doit donc être déclaré recevable.

A.4.2. Dans le premier moyen, la partie requérante allègue que la disposition attaquée viole le principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution et, spécifiquement en ce qui concerne l'enseignement, à l'article 24, § 4, de celle-ci.

La disposition litigieuse établirait une distinction contraire au principe d'égalité entre les étudiants qui s'inscrivent à une formation académique continue et les autres étudiants. Alors que ces derniers ont la certitude de devoir payer pour leur formation académique un droit d'inscription annuel de 14.500 francs maximum, indexé selon l'indice des prix à la consommation, les premiers n'ont nullement cette certitude et peuvent se voir réclamer un droit d'inscription plus élevé, aucune limite maximale n'ayant même été fixée par le décret.

Or, rien ne peut raisonnablement justifier la distinction ainsi opérée et qui est, en outre, dénuée de pertinence. Il n'existe en effet aucun motif acceptable pour exiger des étudiants poursuivant une formation continue un droit d'inscription plus élevé que celui réclamé aux autres étudiants, d'autant que la distinction entre formation de base et formation académique continue n'est pas toujours claire et qu'elle n'est souvent pas perçue comme telle par les étudiants concernés.

La distinction est d'autant plus inacceptable que la disposition litigieuse prévoit cette possibilité de majoration des droits d'inscription annuels pour la moitié seulement des formations académiques continues, pleine liberté étant laissée aux autorités universitaires de choisir les formations continues pour lesquelles un droit d'inscription plus élevé sera réclamé et celles pour lesquelles il n'en sera pas ainsi.

La disposition litigieuse entraîne de la sorte un traitement distinct des étudiants qui suivent des formations académiques continues différentes, une décision totalement arbitraire de la part des autorités universitaires étant rendue possible.

La distinction est encore plus inadmissible du fait qu'il n'est imposé aucune limite au montant du droit d'inscription pouvant être fixé en application de la disposition litigieuse. Celle-ci permet en effet aux autorités universitaires d'exiger un droit d'inscription annuel « plus élevé » pour la moitié au maximum des formations académiques continues, sans que soit assignée nulle part une limite maximale à cette majoration. Elle offre dès lors en principe la possibilité de fixer un droit d'inscription très élevé pour les formations académiques continues concernées, ce qui fait ressortir davantage encore le caractère déraisonnable de la distinction opérée.

En outre, il est très important, à cet égard, de savoir qu'un étudiant ne peut pas obtenir de bourse d'études en vue de suivre une formation académique continue, que celle-ci soit nécessaire ou non pour l'exercice de la profession qu'il souhaite exercer ultérieurement. L'étudiant est dès lors totalement tributaire de ses moyens propres pour financer cette formation.

Il ressort donc clairement de ce qui précède que la disposition litigieuse a été adoptée en violation du principe constitutionnel d'égalité.

A.4.3. Dans le deuxième moyen, il est reproché à la disposition litigieuse de violer l'article 24, § 5, de la Constitution, considéré tant en soi qu'en combinaison avec l'article 33 de celle-ci et avec l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

L'article 24, § 5, de la Constitution dispose que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret. Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver aux pouvoirs législatifs le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement.

L'article 24, § 5, ne contient pas une interdiction de principe de confier, sur ce point, des missions au gouvernement de communauté. Mais il est exigé que les éléments essentiels de la réglementation soient toujours réglés par décret et qu'une éventuelle délégation au gouvernement de communauté se limite à l'affinement des principes élaborés en la matière par le législateur décréteil.

En l'espèce, le législateur décréteil va toutefois plus loin. Il a confié une délégation concernant l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement non au gouvernement de communauté, mais directement aux autorités universitaires. La disposition litigieuse confère en effet aux autorités universitaires la compétence de fixer le droit d'inscription annuel pour la moitié au maximum des formations académiques continues.

Ce faisant, le législateur décréteil ne viole pas seulement l'article 24, § 5, de la Constitution mais également, en combinaison avec celui-ci, l'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles adopté en vertu de la Constitution.

Il résulte effectivement de la combinaison de ces articles que le législateur décréteil, en ce qui concerne les matières visées à l'article 24, § 5, de la Constitution, peut confier des missions, dans une mesure toutefois fort restreinte, au gouvernement de communauté et peut laisser à celui-ci, dans les limites susvisées, l'exécution de ses décrets, mais de telles tâches ne peuvent être confiées qu'au gouvernement de communauté.

L'article 33 de la Constitution dispose en effet que les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution. L'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles pris en vertu de la Constitution attribue le pouvoir exécutif au gouvernement de communauté. Dès lors, en tant que l'article 24, § 5, de la Constitution autorise que, dans les matières visées par cette disposition, des missions soient confiées à une autre autorité que le législateur décréteil, cette tâche ne peut être attribuée qu'au gouvernement de communauté et nullement aux autorités universitaires.

A.4.4. Dans le troisième moyen, il est allégué que la disposition litigieuse viole également l'article 24, § 5, de la Constitution considéré pour lui-même.

Pour autant qu'on puisse admettre que des missions soient confiées au gouvernement de communauté ou à une autre autorité - *quod non* - en ce qui concerne l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement, ces délégations ne sauraient viser que l'exécution de principes établis par le législateur décréteil lui-même. L'autorité concernée ne saurait, à travers ces délégations, combler l'imprécision des principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

L'appréciation du montant des droits d'inscription ne saurait dès lors être confiée sans plus au gouvernement de communauté ou à une autorité autre que le législateur décréteur. Celui-ci doit au moins avoir fixé les montants minimum et maximum qui sont le reflet non équivoque d'une volonté politique. Le montant maximum du droit d'inscription pour une année d'études universitaires constitue en effet un élément essentiel de la législation relative à l'enseignement, dans la mesure où le niveau du droit d'inscription a une influence déterminante sur l'accès effectif à l'université et a, en outre, une répercussion directe sur le système de financement de cet enseignement. Comme il ressort de la jurisprudence de la Cour, il faut, en vertu de l'article 24, § 5, de la Constitution, que cette mesure soit fixée par le décret lui-même ou que soient tout au moins indiqués, dans la formulation du pouvoir réglementaire accordé à cette autre autorité que le législateur décréteur, les critères tenant lieu de directives pour son élaboration.

En l'espèce, il est attribué aux autorités universitaires la compétence de fixer, pour la moitié au maximum des formations académiques continues, « des droits d'inscription annuels plus élevés » que les maxima prévus à l'article 43, § 3, du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités. Le décret n'établit toutefois pas le montant maximum de ce droit d'inscription annuel, ni n'indique les critères tenant lieu de directives pour l'exercice, par les autorités universitaires, de la compétence qui leur est attribuée. La disposition litigieuse viole dès lors manifestement l'article 24, § 5, de la Constitution.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.5.1. Le Gouvernement flamand affirme tout d'abord que la Cour n'est pas compétente pour connaître du recours en annulation.

La disposition attaquée laisse aux autorités universitaires le choix dans la fixation du droit d'inscription aux formations académiques continues, mais seulement dans certaines limites.

La distinction dénoncée ne résulte pas du décret, mais éventuellement de la décision ultérieure - facultative - à prendre par les autorités universitaires.

Or, il n'appartient pas à la Cour de contrôler la constitutionnalité de ces décisions des autorités universitaires.

A.5.2. La partie requérante ne justifie pas non plus de l'intérêt requis en droit.

Les effets prétendument dommageables de la norme attaquée concernent les intérêts des membres individuels, à savoir ceux qui finalement auront à payer le droit d'inscription plus élevé à fixer éventuellement plus tard.

L'intérêt de la partie requérante n'a dès lors qu'un caractère indirect, ce qui est insuffisant pour lui permettre d'introduire un recours en annulation. Le recours sert en effet les intérêts des étudiants représentés et non leur intérêt collectif, de sorte qu'il n'est pas recevable.

La référence à la liberté de l'enseignement et au caractère démocratique de celui-ci n'est pas pertinente.

Cette affirmation est tout d'abord trop vague et trop générale pour pouvoir être prise en considération à l'appui de l'intérêt de la partie requérante. Ensuite, on ne voit pas en quoi la réglementation attaquée mettrait ces principes fondamentaux en péril, dès lors qu'elle ne concerne que les formations académiques continues et non les véritables formations académiques.

Par ailleurs, les principes invoqués se confondent avec l'intérêt général, alors que l'intérêt collectif dont se réclame une personne morale ne peut conduire à un recours en annulation recevable que si l'objet social de cette personne morale est d'une nature particulière et dès lors distinct de l'intérêt général.

Ceci est d'autant plus vrai que la réglementation décrétalement antérieure donnait aux autorités universitaires la possibilité de fixer pour certaines parties des formations académiques continues (à savoir les formations complémentaires et de spécialisation) un droit d'inscription plus élevé que le maximum fixé par le décret, alors que, s'il est exact que la norme présentement attaquée étend cette possibilité à toutes les formations académiques continues, elle la limite néanmoins simultanément à la moitié de celles-ci.

Du reste, la preuve n'est pas apportée que la partie requérante soit suffisamment représentative des étudiants inscrits aux formations académiques continues.

A.5.3. Concernant le premier moyen, le Gouvernement flamand souligne que le décret attaqué instaure un nouveau mode de financement pour les formations académiques continues en incluant le financement de ces formations dans le montant de base alloué à chaque université, afin d'éviter que les allocations de fonctionnement des universités ne croissent à l'avenir d'une manière non maîtrisable, tout ceci ayant pour objectif de rationaliser l'offre de formations académiques continues.

L'appréciation de l'opportunité d'une mesure n'est pas de la compétence de la Cour.

S'agissant du financement des formations académiques complémentaires, il convient d'observer en premier lieu que cette forme d'enseignement académique ne constitue pas une tâche essentielle des universités mais vise un complément ou un élargissement d'une ou de plusieurs formations académiques du deuxième cycle.

L'article 30 du décret du 12 juin 1991 dispose que les universités peuvent organiser des formations académiques continues. En outre, les universités avaient déjà la possibilité de fixer, pour certaines de ces formations, un droit d'inscription plus élevé. Depuis la modification réalisée par le décret présentement attaqué du 21 décembre 1994, les autorités universitaires peuvent fixer un droit d'inscription annuel plus élevé pour la moitié au maximum des formations académiques continues qu'elles proposent.

C'est au législateur décrétalement qu'il appartient de choisir les modes de financement les plus appropriés en ce qui concerne les établissements d'enseignement qui relèvent de sa compétence. Le législateur décrétalement entendait maîtriser le financement des formations académiques continues. En échange, les autorités universitaires peuvent réclamer un droit d'inscription plus élevé aux étudiants qui suivent ces formations, dans une marge fixée par le décret.

Les étudiants qui suivent une formation académique continue se trouvent dans une situation différente de celle des étudiants qui suivent une formation académique « ordinaire ». Les premiers sont déjà titulaires d'un diplôme universitaire, tandis que les seconds doivent encore obtenir un tel diplôme. Pour que la Cour puisse examiner une éventuelle violation du principe d'égalité, il doit s'agir de personnes, de situations et de rapports qui soient suffisamment comparables, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.5.4. Il est affirmé, dans le deuxième moyen, que le législateur décrétalement aurait accordé une délégation illicite aux autorités universitaires, et qu'une telle délégation n'aurait pu être accordée qu'au gouvernement de communauté.

On ne saurait déduire de l'article 24, § 5, de la Constitution que le législateur décrétalement ne peut attribuer de compétences, en matière d'enseignement, qu'au seul gouvernement. En l'espèce, le décret attribue une compétence aux autorités universitaires, compétence que ces autorités détenaient déjà sous le régime originnaire du décret du 12 juin 1991 et également après la modification de celui-ci par le décret du 23 juillet 1992.

Par ailleurs, la Constitution prévoit elle-même, en son article 24, §§ 2 et 4, que les compétences en matière d'enseignement peuvent être confiées à des « organes autonomes » et à des « pouvoirs organisateurs ».

En outre, les autorités universitaires restent évidemment soumises au contrôle que le Gouvernement flamand exerce via son commissaire et un délégué des finances, conformément aux articles 170 et suivants du décret relatif aux universités.

A.5.5. Dans le troisième moyen, la partie requérante cherche à démontrer qu'avec la norme attaquée, le législateur décrétoal aurait violé le principe de légalité fixé à l'article 24, § 5, de la Constitution, en n'indiquant pas aux autorités universitaires les critères devant tenir lieu de directives pour l'exercice du pouvoir qui leur est conféré de fixer les droits d'inscription aux formations académiques continues.

Il convient d'observer tout d'abord que la norme attaquée prévoit bel et bien une limitation : le droit d'inscription annuel majoré ne peut être appliqué qu'à la moitié au maximum des formations continues offertes par l'université. Ainsi, dans l'exercice de la compétence qui lui est confiée, l'autorité académique pourra et devra opérer un choix entre les diverses formations continues qu'elle offre, en fonction de leur nécessité éventuelle, ce qui répond à la critique de la partie requérante selon laquelle certaines formations continues sont nécessaires à la profession que les intéressés souhaitent exercer par la suite.

Les autorités universitaires devront également tenir compte de l'intention du législateur décrétoal et assumer elles-mêmes leurs responsabilités lors de la fixation des droits d'inscription.

Des missions peuvent être confiées à un organe exécutif, pour autant qu'elles aient trait à l'exécution des principes fixés par le législateur lui-même et que l'organe d'exécution ne comble pas, à travers ces missions, l'imprécision des principes, ou qu'il n'affine pas des options insuffisamment détaillées.

Les principes fixés par le décret sont clairs : le législateur décrétoal avait pour objectif de décourager, par le système élaboré, l'organisation de formations continues. En contrepartie, le droit d'inscription a été libéré, mais seulement en partie. Il n'est dès lors pas attribué aux autorités universitaires une compétence qui excéderait les principes fixés en la matière par le décret.

La situation actuelle n'est pas comparable à celle dont il était question dans l'arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992 : le montant maximum du droit d'inscription pour les formations académiques ordinaires constitue un élément essentiel de la législation relative à l'enseignement, dans la mesure où le niveau du droit d'inscription a une influence déterminante sur l'accès effectif à l'université et a, de surcroît, une incidence directe sur le régime de financement de cet enseignement.

Comme il a déjà été exposé précédemment, ce n'est pas le cas en l'espèce : la formation continue n'est suivie qu'après que l'on a reçu et terminé une formation académique. En outre, l'incidence sur le financement de l'université est bien plus réduite, compte tenu du nombre plus faible d'étudiants qui suivent ces formations continues. La réglementation attaquée vise à « compenser » le fait qu'on cherche à décourager ces formations continues.

Enfin, il échet encore d'observer que le principe de légalité s'applique exclusivement à l'organisation, à la reconnaissance ou au subventionnement de l'enseignement. On ne peut confondre « subventionnement » et « financement ». Une subvention est une allocation financière accordée à une personne, une institution ou une entreprise. Le droit d'inscription est bien une forme de financement, mais ne constitue pas une subvention. Il constitue en effet la contrepartie du droit de bénéficier d'un enseignement, avec les prestations de service qui l'accompagnent éventuellement, dans l'établissement d'enseignement concerné. On peut dès lors se poser la question de savoir si une telle matière ressortit bien au principe de légalité inscrit à l'article 24, § 5.

Mémoire en réponse de la partie requérante

A.6.1. La partie défenderesse conteste tout d'abord la recevabilité du recours en annulation. A ce propos, elle affirme, pour commencer, que le recours ne serait pas recevable dans la mesure où la distinction dénoncée ne résulterait pas « du décret mais de la décision - facultative - que les autorités universitaires prendront éventuellement par la suite ».

A cet égard, la partie requérante souhaite faire remarquer en premier lieu que cette exception ne pourrait être fondée que si la partie requérante avait invoqué une violation du principe d'égalité dans la mesure où la disposition litigieuse permet qu'un droit d'inscription plus élevé que le maximum fixé par le décret soit réclamé pour certaines formations. Mais en tant que la partie requérante allègue que la disposition litigieuse confie en la matière aux autorités universitaires une compétence illimitée, l'exception, pour des raisons évidentes, ne peut être retenue.

L'exception est cependant aussi sans fondement, en tant que la partie requérante invoque la violation du principe constitutionnel d'égalité. En effet, l'inégalité résulte bien directement de la disposition litigieuse qui prévoit la possibilité de fixer des droits d'inscription plus élevés. Que cette disposition doive d'abord recevoir une exécution pour que l'inégalité apparaisse réellement ne signifie pas que ce traitement inégal ne résulte pas déjà du décret lui-même.

A.6.2. La partie défenderesse affirme ensuite que le recours en annulation ne serait pas recevable, faute d'un intérêt suffisant. La partie requérante a déjà démontré de façon détaillée, dans sa requête introductive, qu'elle justifie bien de l'intérêt requis en droit et elle renvoie dès lors à son exposé antérieur sur ce point.

A.6.3. Concernant le premier moyen, la partie défenderesse soutient que le principe d'égalité n'est pas violé, puisque les catégories entre lesquelles une différence de traitement est instaurée ne seraient pas suffisamment comparables. Elle déduit cela du fait que les étudiants qui suivent des formations académiques continues - formations qui sont visées par la disposition litigieuse - sont déjà titulaires d'un diplôme, ce qui ne serait pas le cas des autres étudiants.

Cette défense est sans fondement. Il appert de ce qui suit que les situations dans lesquelles se trouvent les divers étudiants sont bien comparables.

Il apparaît tout d'abord qu'un intérêt croissant est accordé aux formations continues. Une formation continue doit *de facto* être considérée de plus en plus souvent comme une formation de base, nécessaire pour accéder au marché du travail.

Ensuite, certaines professions ne sont même pas accessibles si l'on n'a pas suivi une formation continue déterminée. Ainsi, par exemple, seul le porteur d'un diplôme en notariat - obtenu après une formation continue - peut être nommé notaire. De telles formations continues doivent dès lors être assimilées aux formations de base, si bien qu'il n'existe aucun motif raisonnable susceptible de justifier une différence de traitement en ce qui concerne l'accès à ces formations et le droit d'inscription y afférent.

Enfin, on ne peut perdre de vue que des étudiants toujours plus nombreux suivent, à titre de « formation continue », une formation dite de base et obtiennent de la sorte deux diplômes. Les étudiants qui suivent ainsi une seconde formation de base possèdent également déjà un diplôme, mais il ne peut leur être réclamé un droit d'inscription plus élevé.

Il résulte en tout cas de ce qui précède que la situation des étudiants qui suivent une formation continue est suffisamment comparable à celle des étudiants qui suivent une « formation de base ». Les deux catégories doivent dès lors être traitées de manière égale, à moins que le traitement différent ne soit susceptible d'une justification objective et raisonnable. La partie requérante a déjà démontré de manière détaillée, dans sa requête introductive, que ce n'était pas le cas en l'espèce.

A.6.4. S'agissant du deuxième moyen, la partie requérante renvoie à l'exposé contenu dans sa requête introductive.

A.6.5. Pour ce qui est du troisième moyen, la partie défenderesse conteste l'affirmation selon laquelle il n'a pas été fixé de critères servant de directives aux autorités universitaires pour l'exercice de la compétence qui leur est confiée.

Elle expose tout d'abord que le décret limite bel et bien la compétence des autorités universitaires, puisque le pouvoir de fixer des droits d'inscription majorés n'est accordé que pour la moitié des formations continues.

Ceci ne constitue évidemment pas une limitation suffisante de la compétence déléguée aux autorités universitaires. En effet, rien n'est dit du montant auquel peut être fixé le droit d'inscription. Or, le montant du droit d'inscription constitue un aspect essentiel de l'enseignement, de sorte qu'il doit être réglé par le législateur décréteur lui-même.

La partie défenderesse fait référence en outre à l'intention du législateur décréteur qui, selon elle, constituerait une indication suffisante pour savoir jusqu'où les autorités universitaires peuvent aller dans l'exercice de la compétence qui leur est attribuée. Cette défense ne tient pas.

En effet, la disposition litigieuse est inspirée par un motif lié au financement des formations concernées. Elle doit être vue comme une compensation du fait que les formations continues ne peuvent désormais plus être financées.

L'article 24, § 5, de la Constitution exige cependant que les éléments essentiels de l'enseignement, parmi lesquels la fixation du montant des droits d'inscription, soient réglés par décret. Le décret doit dès lors contenir une disposition explicite établissant au moins les critères que les autorités universitaires, auxquelles est confié le pouvoir de fixer le montant des droits d'inscription, devraient respecter lorsqu'elles exercent cette compétence. Le renvoi à l'intention du législateur décréteur ne saurait remplacer une telle disposition expresse. Dès lors que le décret attaqué ne fixe nulle part le montant maximum des droits d'inscription annuels exigibles pour les formations continues, ni ne fixe de critère pouvant servir de directive dans l'exercice par les autorités universitaires de la compétence de fixer les droits d'inscription qui leur est confiée, la disposition attaquée viole l'article 24, § 5, de la Constitution.

L'affirmation selon laquelle la situation actuelle ne serait pas comparable à celle sur laquelle portait l'affaire tranchée par l'arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992 est également sans fondement.

L'arrêt précité concernait les droits d'inscription des étudiants ne pouvant bénéficier d'une bourse d'études mais n'établissait à cet égard aucune distinction selon qu'il s'agissait d'une formation de base ou d'une formation continue. Cette réglementation avait en effet une influence sur l'accès à l'enseignement universitaire.

Compte tenu de l'évolution observée sur le marché du travail en ce qui concerne l'importance accordée aux formations continues et compte tenu de la nécessité de suivre certaines de ces formations en vue de pouvoir exercer des professions déterminées, on ne saurait contester que la disposition litigieuse menace elle aussi de limiter d'une manière inacceptable l'accès à des formations cependant hautement appréciées et souvent même essentielles. En outre, la réglementation contestée a bien une influence directe sur le régime de financement de cet enseignement, d'autant que c'est précisément pour des raisons budgétaires et dans l'optique du financement des établissements concernés qu'elle a été adoptée.

- B -

Affaire portant le numéro 843 du rôle

Quant au fond

Sur les dispositions litigieuses

B.1.1. Le cadre de l'organisation et du financement des formations académiques continues a été tracé par le décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande, qui prévoyait également la possibilité, pour des universités qui n'offrent que des formations de candidature, d'organiser des formations académiques continues (article 32).

B.1.2. L'article 130 du décret du 12 juin 1991 fixait, en chiffres absolus, les allocations de fonctionnement des universités pour l'année 1991. Ces montants ont été adaptés chaque année en fonction de la diminution ou de l'augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement dans l'université concernée, y compris les unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues. Les universités recevaient en outre une allocation de fonctionnement forfaitaire complémentaire.

B.1.3. En vue du calcul du nombre d'unités de charge d'enseignement, les formations académiques étaient classées en trois groupes de financement, conformément aux articles 131 et suivants du décret. Le nombre d'étudiants dans chaque groupe de financement était exprimé en unités admissibles au financement répondant à des critères d'inscription, de nationalité et de durée de financement (article 132). Le nombre d'unités de charge d'enseignement d'une université, exprimé en points, était égal à la somme des produits du nombre d'unités admissibles au financement dans chaque groupe de financement, d'une part, et du coefficient de pondération correspondant, variant selon le volume et la forme des études, d'autre part (article 135).

B.1.4. Pour être prises en considération dans le calcul des unités de charge d'enseignement, les formations universitaires devaient notamment satisfaire aux normes de rationalisation et de programmation établies par le décret (articles 141 et 142).

En ce qui concerne spécifiquement les formations académiques continues, cela signifiait que de nouvelles formations n'entraient en ligne de compte pour le financement que si elles atteignaient, pendant les deux années académiques précédentes, une moyenne de vingt étudiants inscrits dans une formation complémentaire et de vingt étudiants inscrits dans chaque année d'études d'une formation de spécialisation. Pour les formations académiques continues existantes, la norme de rationalisation contenue à l'article 142 prévoyait que toutes les formations qui, pendant les deux années académiques précédentes, n'atteignaient pas la moyenne de dix étudiants inscrits dans une formation complémentaire ou de dix étudiants inscrits dans chaque année d'études d'une formation de spécialisation n'étaient plus prises en considération pour la fixation des unités de charge d'enseignement.

B.1.5. Le décret attaqué du 21 décembre 1994 relatif à l'enseignement VI modifie le décret du 12 juin 1991 et instaure un nouveau mode de financement des formations académiques continues, qui a été justifié comme suit :

« Le nombre des formations académiques continues offertes par les universités flamandes est très grand (185 formations académiques continues pour l'année académique 1994-1995). Malgré qu'on ait insisté à plusieurs reprises auprès des universités, il semble très difficile de les amener à rationaliser cette offre.

Le décret relatif aux universités ne contient aucun instrument permettant de maîtriser cette offre et l'augmentation du nombre d'étudiants qui en résulte, de sorte qu'il est également fort difficile pour le Gouvernement flamand de maîtriser les coûts qui en résultent.

Il n'est toutefois pas opportun que le Gouvernement flamand arrête la liste des formations académiques continues (comme cela s'est fait par contre pour les formations académiques), parce que, sur ce terrain précisément, les universités doivent pouvoir réagir très rapidement aux nouveaux développements scientifiques et sociaux.

Un nouveau mode de financement a dès lors été instauré pour ces formations académiques continues, à savoir l'incorporation du financement de ces formations dans le montant de base alloué à chaque université. Cette manière de faire se rapproche d'ailleurs du mode de financement de l'enseignement supérieur non universitaire (financement par enveloppes fermées).

Ce système évitera que les allocations de fonctionnement des universités n'augmentent à l'avenir d'une façon non maîtrisable.

Pour recalculer le montant de base des allocations de fonctionnement des universités, on a opéré de la manière suivante :

a) on a recherché, pour toutes les universités, quelle était l'augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement des formations académiques continues entre le 1.02.1993 et le 1.02.1994,

b) pour les universités où le nombre d'unités de charge d'enseignement des formations académiques continues augmentait, cette augmentation a été limitée à 10 % de l'augmentation totale pour la Flandre,

c) le nombre d'unités de charge d'enseignement 'excédentaires' résultant des formations académiques continues a été porté en déduction de l'évolution des unités de charge d'enseignement,

d) sur la base de l'évolution ainsi calculée des unités de charge d'enseignement, on a appliqué la formule du décret de 1991, excepté l'incorporation des allocations de fonctionnement complémentaires (article 130, 1°),

e) ces allocations de fonctionnement complémentaires ont été ajoutées après l'application de la formule.

La modification proposée vise en particulier à la maîtrise des dépenses relatives aux formations académiques continues pour le futur, en renonçant, à partir de l'année budgétaire 1996, en ce qui concerne ces formations, à un financement lié à l'augmentation ou à la diminution du nombre d'étudiants pouvant être financés. A cette fin, une nouvelle formule de financement est proposée qui, du point de vue de la méthode, ne s'écarte pas de la façon actuelle d'opérer, telle qu'elle est fixée à l'article 130 du décret. Alors que l'actuel article 130 tient compte des unités de charge d'enseignement résultant des formations académiques, des formations académiques continues et des doctorats, il n'est plus tenu compte dans la nouvelle formule que de l'augmentation ou de la diminution des unités de charge d'enseignement résultant des formations académiques et des doctorats. » (*Doc., Conseil flamand, 1993-1994, n° 600-2, p. 3*)

B.1.6. Il ressort de ce qui précède que le législateur décréte entend faire des économies en ce qui concerne les formations académiques continues en ne finançant plus celles-ci, à l'avenir, sur la base du nombre d'étudiants mais sous la forme d'un montant forfaitaire inclus dans l'allocation de

base des universités. Le législateur décréto a en même temps réalisé une économie supplémentaire en ce que ce législateur, pour fixer l'allocation de fonctionnement de 1995 des universités qui, durant la période comprise entre le 1er février 1993 et le 1er février 1994, ont connu une augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues, n'a plus totalement pris en compte cette augmentation.

B.1.7. Le nouveau régime de financement est inscrit à l'article 130 du décret du 12 juin 1991 tel qu'il a été remplacé par l'article 127 du décret attaqué.

L'article 130 nouveau fixe en son paragraphe premier les montants de base des allocations de fonctionnement des universités pour 1995; ils ont été calculés suivant la méthode exposée dans les travaux préparatoires. A partir de l'année 1996, le montant nominal ainsi fixé est adapté selon la formule mentionnée à l'article 130, § 2. En corrélation avec le nouvel article 130, quelques autres dispositions du décret du 12 juin 1991 ont également été modifiées.

Sur les moyens invoqués

B.2.1. Selon la partie requérante, les dispositions litigieuses sont contraires aux articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution.

B.2.2. Il ressort de l'exposé des moyens que les griefs de la partie requérante, tant dans le premier que dans le second moyen, visent principalement la manière dont les allocations de fonctionnement pour 1995 ont été recalculées et, entre autres, le fait qu'il n'a pas suffisamment été tenu compte, à cette occasion, de sa situation spécifique en tant que « jeune institution universitaire » qui, sur la base de la réglementation décrétoale antérieure, après avoir organisé pendant deux années des formations académiques continues sans subvention, aurait pu prétendre au financement prévu par le décret du 12 juin 1991, raison pour laquelle il eût fallu la laisser à l'écart des mesures d'économies réalisées.

Dans le premier moyen, la partie requérante conteste d'une manière générale les critères utilisés pour la répartition du budget total des allocations de fonctionnement entre les diverses universités. Elle conteste plus concrètement le fait que « la modification de la répartition des allocations de

fonctionnement repose sur un critère choisi arbitrairement, basé sur une limitation inexplicable de l'imputation de l'augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement des formations académiques continues à 10 % de l'accroissement total du nombre d'unités de charge d'enseignement en Flandre ».

Dans le second moyen, la critique vise de manière plus précise le fait que, dans la détermination du montant de base révisé des allocations de fonctionnement, tel qu'il est défini à l'article 130, § 1er, il n'est tenu aucun compte des formations académiques continues réellement organisées, mais uniquement des unités de charge d'enseignement de ces formations, admissibles au financement.

Accessoirement, les griefs de la partie requérante, tels qu'ils sont exposés dans le second moyen, sont également dirigés contre le fait que toute modification du nombre d'étudiants dans les formations académiques continues intervenant après le 1er février 1994 reste sans influence sur la fixation des allocations de fonctionnement à partir de 1995, et donc contre le fait que ces formations ne sont désormais plus financées en fonction du nombre d'étudiants.

B.2.3. 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.

L'article 24, § 4, de la Constitution réaffirme, en matière d'enseignement, les principes d'égalité et de non-discrimination.

B.2.4. Pour le calcul des allocations de fonctionnement des universités pour 1995, il a été tenu compte de l'évolution globale du nombre d'unités de charge d'enseignement entre le 1er février 1991 et le 1er février 1994, une correction étant toutefois appliquée pour les unités de charge d'enseignement relatives aux formations académiques continues en ce qui concerne la période comprise entre le 1er février 1993 et le 1er février 1994, correction consistant en ce que, pour les institutions dans lesquelles une augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues a été constatée durant cette période, cette augmentation a été limitée à 10 p.c. de l'augmentation globale durant la même période. De la requête et des données communiquées à la demande de la Cour par le Gouvernement flamand, il ressort que cette augmentation totale des unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues comportait, entre le 1er février 1993 et le 1er février 1994, six cent cinquante-trois unités. Cela signifie que pour chacune des quatre universités qui présentaient une augmentation, seules soixante-cinq unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues ont été prises en compte dans la base de calcul retenue par le législateur décréteil comme point de départ pour la redéfinition des allocations de fonctionnement pour 1995 qui constituent le fondement du système de financement futur. Pour les institutions qui ne présentaient pas d'augmentation, l'évolution du nombre d'unités de charge d'enseignement entre 1991 et 1994 a été entièrement prise en compte sans aucune correction.

B.2.5. Une augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues durant la période visée par le législateur décréteil pouvait provenir d'une modification des paramètres utilisés dans les articles 131 et suivants, le nombre d'étudiants inscrits dans les formations académiques continues constituant au premier chef le facteur déterminant.

B.2.6. Toutefois, cette augmentation pouvait aussi résulter des normes de programmation utilisées par le législateur décréteil, ayant pour effet que certaines formations académiques continues n'entraient pas en ligne de compte au 1er février 1993 mais bien au 1er février 1994 pour le calcul

du nombre d'unités de charge d'enseignement.

Ce fut notamment le cas pour la partie requérante, qui n'a la possibilité d'organiser des formations continues que depuis le décret du 12 juin 1991, de sorte que, du fait de la norme de programmation en vigueur, ces formations, quoique déjà réellement organisées au 1er février 1993, ne pouvaient être prises en compte pour la détermination du nombre d'unités de charge d'enseignement, tandis qu'elles le pouvaient au 1er février 1994.

B.2.7. Le législateur décrétoal a procédé à la comparaison du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues respectivement au 1er février 1993 et au 1er février 1994 et appliqué la correction qui en résultait pour certaines institutions de la même manière pour toutes les universités et pour toutes les formations et n'a pas tenu compte, à cette occasion, de la situation spécifique des formations qui se trouvaient dans l'hypothèse visée au B.2.6.

B.2.8. Cette situation spécifique a toutefois eu pour effet que, dans les universités concernées, est apparue, durant la période du 1er février 1993 au 1er février 1994 visée par le législateur décrétoal, une augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues qui résulte exclusivement de l'application de la norme de programmation inscrite dans le décret et n'a aucun rapport avec l'évolution réelle du nombre de formations académiques continues ou du nombre d'étudiants dans ces formations durant la période concernée.

Il ressort en effet des chiffres fournis par le Gouvernement flamand à la demande de la Cour que les institutions où est apparue, durant cette période, une augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues ne sont pas nécessairement celles qui avaient durant cette période plus de formations ou plus d'étudiants inscrits dans ces formations.

A l'inverse, dans les institutions présentant une diminution du nombre d'unités de charge d'enseignement, n'apparaissait pas nécessairement une diminution du nombre de formations ou du nombre d'étudiants inscrits dans ces formations.

La modification du nombre d'unités de charge d'enseignement durant la période visée par la correction ne peut donc fournir en soi aucune indication quant aux efforts de rationalisation de l'offre qui auraient ou non été fournis par les institutions concernées, et sur la nécessité desquels les

pouvoirs publics avaient insisté.

B.2.9. Dans la mesure où l'augmentation du nombre d'unités de charge d'enseignement apparaissant entre le 1er février 1993 et le 1er février 1994 était la conséquence de la situation particulière due aux normes de programmation, les institutions concernées ont donc été défavorisées par la mesure d'économie appliquée, sans justification objective et raisonnable, en raison de la situation spécifique dans laquelle elles se trouvaient.

Le législateur décréteil, bien qu'il ait opté désormais pour une rationalisation de l'offre des formations académiques continues, avait, en adoptant le décret du 12 juin 1991, délibérément créé la possibilité d'organiser de nouvelles formations académiques continues, notamment dans les institutions qui n'offraient que des formations de candidature, de sorte que les universités qui ont usé de cette possibilité ne pouvaient, compte tenu de la norme de programmation, être prises en compte au 1er février 1993 pour le calcul des unités de charge d'enseignement, mais pouvaient l'être au 1er février 1994. L'économie réalisée par le législateur décréteil les frappe dès lors pour cette raison uniquement.

Enfin, le préjudice qui résulte de la correction dénoncée par la partie requérante n'est pas unique mais récurrent et il est, à terme, cumulatif, puisque les allocations de fonctionnement fixées pour 1995 servent de base pour le calcul des allocations de fonctionnement futures (article 130, § 2).

B.2.10. En appliquant, lors de la fixation des allocations de fonctionnement des universités pour 1995, une mesure d'économie à l'égard des formations académiques continues, en se fondant, de la même manière pour toutes les institutions, sur l'évolution du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues entre le 1er février 1993 et le 1er février 1994, sans tenir compte à cette occasion des implications de la norme de programmation inscrite à l'article 141, le législateur décréteil n'a pas tenu compte de ce que c'est précisément à cause de cette norme que des universités pouvaient se trouver dans des situations essentiellement différentes.

Dès lors que rien ne justifie objectivement et raisonnablement, compte tenu de l'objectif du législateur décréteil, ce traitement identique qui conduit à un préjudice pour les institutions concernées, il est contraire aux principes exprimés par les articles 10 et 11 de la Constitution, et, en matière d'enseignement, par l'article 24 de la Constitution.

B.2.11. Les griefs de la partie requérante sont principalement dirigés contre la redéfinition des allocations de fonctionnement pour 1995. Des objections sont en outre également formulées contre le fait que toute modification du nombre d'étudiants inscrits à une formation académique continue demeure sans influence sur le calcul des allocations de fonctionnement à partir de 1995, et donc contre le fait que ces formations ne seront à l'avenir plus financées en fonction du nombre d'étudiants.

La partie requérante ne prétend pas que ceci entraînerait une discrimination illicite à l'égard des formations académiques continues en général. Son objection vise ici aussi le fait que la «Katholieke Universiteit Brussel» soit, sans aucune justification objective et raisonnable, traitée de la même manière que toutes les autres universités.

B.2.12. Ainsi qu'il a été exposé sous B.1.5 et B.1.6, le législateur décréteil a considéré qu'il était nécessaire d'instaurer un nouveau mode de financement pour les formations académiques continues afin d'éviter que les dépenses résultant de ces formations ne

s'accroissent à l'avenir d'une manière non maîtrisable et d'inciter ainsi les universités à rationaliser l'offre dans ce domaine.

B.2.13. Les principes de l'égalité et de la non-discrimination ne s'opposent pas à ce que le législateur renonce à ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres. D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent d'ailleurs pouvoir adapter leur politique aux exigences changeantes de l'intérêt général.

Il appartient au législateur décréteil d'apprécier, compte tenu de la marge budgétaire limitée dont il dispose, si un changement de politique en matière de financement des universités est nécessaire.

La Cour ne peut apprécier un tel changement de politique que dans les limites de sa compétence, définies par la Constitution et la loi du 6 janvier 1989. Les principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination ne sont pas violés pour la seule raison qu'une nouvelle disposition déjouerait les calculs de ceux qui avaient compté sur le maintien de la réglementation antérieure.

B.2.14. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, la situation spécifique dans laquelle se trouvaient certaines universités ne permettait pas de justifier que le législateur décréteil redéfinisse les allocations de fonctionnement pour 1995 en traitant toutes les institutions de la même manière.

Cette situation spécifique n'exige toutefois pas que ces institutions soient à l'avenir dispensées de contribuer à toute mesure d'économie relative aux formations académiques continues. Le fait que le législateur décréteil utilise à l'avenir un système de financement identique pour toutes les institutions universitaires en ce qui concerne les formations académiques continues ne viole pas les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution.

Sur l'étendue de l'annulation

B.3.1. La partie requérante demande en ordre principal l'annulation de l'article 130 du décret du 12 juin 1991, inséré par l'article 127 du décret du 21 décembre 1994.

Ainsi qu'il a été exposé, le législateur décrétoal a violé les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution en prévoyant, lors de la fixation des allocations de fonctionnement des universités pour 1995, une correction du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues, tenant compte, de la même manière pour toutes les universités, de l'évolution du nombre d'unités de charge d'enseignement entre le 1^{er} février 1993 et le 1^{er} février 1994, sans qu'existât pour ce faire une justification objective et raisonnable.

L'article 130, § 1^{er}, du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande, inséré par l'article 127 du décret attaqué, qui fixe les allocations de fonctionnement des universités pour 1995, doit donc être annulé dans la mesure où les montants qui y figurent ont été affectés par la susdite correction. L'article 130, § 3, du décret du 12 juin 1991, inséré par l'article 127 du décret attaqué, qui fixe le nombre d'unités de charge d'enseignement au 1^{er} février 1994 et a ainsi servi de base pour établir les montants mentionnés à l'article 130, § 1^{er}, doit également être annulé dans la mesure où les chiffres qui y figurent ont été influencés par la correction susvisée.

Les moyens formulés par la partie requérante ne sont toutefois pas fondés en tant qu'ils sont dirigés contre la manière dont l'article 130, § 2, fixe les allocations de fonctionnement à partir de 1996. L'article 130, § 2, du décret du 12 juin 1991, inséré par le décret du 21 décembre 1994, ne doit être annulé que dans la mesure où la formule de financement qu'il contient utilise comme paramètres les montants des allocations de fonctionnement de 1995 et le nombre d'unités de charge d'enseignement au 1^{er} février 1994.

B.3.2. La partie requérante demande en ordre subsidiaire l'annulation d'une série de dispositions du décret du 21 décembre 1994 qui, à son estime, sont liées à l'article 127 mentionné, à savoir les articles 114, 128, 129, 130, 133, 134, 141 et 149, § 1er, 1°, 2° et 3°.

Les articles 114, 128, 129, 130, 133, 134 et 149, § 1er, 1°, 2° et 3°, contiennent des adaptations du décret du 12 juin 1991 qui résultent du nouveau mode de financement des formations académiques continues applicable à partir de 1996. Les dispositions précitées ne sont pas directement liées à la fixation des allocations de fonctionnement pour 1995 et ne doivent donc pas être annulées par voie de conséquence.

L'article 141 du décret attaqué modifie l'article 160 du décret du 12 juin 1991 en ce que le calcul de la norme 80/85 p.c. est désormais réalisé au départ des allocations de fonctionnement pour 1995. Cette disposition doit être annulée dans la mesure où la formule de calcul qu'elle contient utilise comme base les allocations de fonctionnement fixées pour 1995.

Affaire portant le numéro 890 du rôle

Sur la recevabilité du recours en annulation

B.4.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation, pour deux motifs.

Le Gouvernement flamand considère tout d'abord que la différence de traitement dénoncée ne résulte pas du décret litigieux mais de décisions à prendre éventuellement plus tard par les autorités universitaires, qui ne sont toutefois pas soumises au pouvoir de contrôle de la Cour.

B.4.2. L'article 114 attaqué du décret du 21 décembre 1994 concerne les droits d'inscription aux formations académiques continues et autorise les autorités universitaires à fixer, pour la moitié au maximum de ces formations, un droit d'inscription plus élevé que le montant maximum mentionné dans le décret. La partie requérante considère, d'une part, que cette disposition est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle autorise, pour les formations concernées, une dérogation au montant maximum établi, alors que ce n'est pas le cas pour les formations académiques ordinaires et, d'autre part, que cette disposition contient une délégation inconstitutionnelle à un organe exécutif.

Les griefs formulés par la partie requérante sont donc indéniablement dirigés contre la disposition litigieuse elle-même et non contre son exécution.

L'exception ne peut être accueillie.

B.4.3. Le Gouvernement flamand conteste également que la partie requérante, l'a.s.b.l. Vereniging van Vlaamse Studenten, justifie de l'intérêt requis en droit pour introduire un recours en annulation contre la disposition attaquée.

Le Gouvernement flamand affirme que l'intérêt invoqué par la partie requérante se limite aux intérêts individuels de ses membres et ne constitue pas un intérêt collectif de l'association sans but lucratif, que l'objet social se confond avec l'intérêt général et n'est dès lors pas d'une nature particulière, et que l'association sans but lucratif n'apporte pas la preuve d'une représentativité suffisante pour défendre les étudiants inscrits à des formations académiques continues.

B.4.4. 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.4.5. Selon l'article 4, § 1er, de ses statuts, la partie requérante est :

« l'organisation nationale des étudiants des universités et des étudiants des établissements d'enseignement supérieur de type long (HOLT) et de type court (HOKT). Dans un esprit pluraliste et indépendamment de tout parti politique et de toute organisation, la 'Vereniging van Vlaamse Studenten' défend les droits et les intérêts de tous les étudiants inscrits dans un établissement de l'enseignement supérieur néerlandophone en Belgique, sans distinction de culture, de race, de sexe ou de conviction philosophique. La 'Vereniging van Vlaamse Studenten' est le porte-parole de l'opinion des étudiants en ce qui concerne l'enseignement et les questions actuelles. La 'Vereniging van Vlaamse Studenten' situe la défense des droits des étudiants dans le cadre plus large de la démocratisation de l'enseignement. Ceci signifie que chacun, quels que soient ses antécédents socio-culturels, a le droit de suivre l'enseignement de son choix et correspondant à ses capacités, sans obstacle financier ou autre. »

Compte tenu de l'objet social ainsi défini, qui est distinct de l'intérêt général, l'association peut attaquer la disposition décrétales litigieuse qui concerne les droits d'inscription pour les formations académiques continues et qui, en fixant un seuil financier, peut porter atteinte à la démocratisation de l'enseignement. L'association sans but lucratif agit à cette occasion en vue de la défense d'un intérêt collectif et non pas seulement de l'intérêt individuel de ses membres. Dès lors que, selon ses statuts, l'association a pour but de représenter, par l'ensemble de son fonctionnement et de ses structures, tous les étudiants des universités, elle peut être considérée comme étant également suffisamment représentative des étudiants inscrits à des formations académiques continues. Enfin, il ressort des pièces communiquées à la Cour que l'association fait preuve d'une activité concrète et durable.

L'exception ne peut être accueillie.

Quant au fond

Sur les deuxième et troisième moyens réunis

B.5.1. L'article 114 attaqué du décret du 21 décembre 1994 relatif à l'enseignement VI modifie la réglementation relative aux droits d'inscription pour les formations académiques continues que portait l'article 43 du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande.

B.5.2. Avant l'adoption de la disposition litigieuse, les droits d'inscription étaient régis comme suit :

Article 43, § 2 : « Chaque année, avant le 1er mai, les autorités universitaires fixent le montant des droits d'inscription. »

Article 43, § 3 : « Pour les formations académiques à temps plein et pour les formations académiques continues à temps plein, les droits d'inscription annuels s'élèvent à 10.000 francs au minimum et à 14.500 francs au maximum. A partir de l'année académique 1992-1993, ces montants sont adaptés annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Pour les formations académiques à temps partiel et pour les formations académiques continues à temps partiel, les droits d'inscription annuels s'élèvent à 5.000 francs au minimum et à 7.250 francs au maximum. A partir de l'année académique 1992-1993, ces montants sont adaptés annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

(...) »

Article 43, § 7 : « Sans préjudice des dispositions de l'article 133, 3°, les autorités universitaires peuvent fixer des droits d'inscription plus élevés que ceux fixés dans les §§ 3 à 5 pour les formations complémentaires ou pour les formations de spécialisation désignées par elles. Elles font parvenir les décisions en la matière à l'Exécutif flamand, par l'intermédiaire du Commissaire de l'Exécutif flamand. »

S'il était fait usage de la possibilité de demander un droit d'inscription plus élevé, ceci avait pour conséquence, en vertu de l'article 133, 3°, du décret du 12 juin 1991, que les étudiants inscrits dans la formation concernée n'étaient plus admissibles au financement.

L'article 114 attaqué du décret du 21 décembre 1994 remplace l'article 43, § 7, précité par la disposition suivante :

« Par dérogation aux dispositions du § 3, les autorités universitaires peuvent fixer des droits annuels d'inscription plus élevés pour la moitié au maximum des formations académiques continues organisées par ces autorités. »

B.5.3. Selon la partie requérante, la disposition litigieuse viole l'article 24, § 5, de la Constitution, considéré seul ou en combinaison avec l'article 33 de la Constitution et avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que, d'une part, en vertu des dispositions précitées, le législateur décréte peut exclusivement confier des missions au gouvernement de communauté et non directement aux autorités universitaires, et en ce que, d'autre part, les éléments essentiels de l'enseignement, relatifs à l'organisation, à la reconnaissance et au subventionnement, doivent être réglés par le décret, une délégation éventuelle ne pouvant porter que sur l'exécution de principes établis par le législateur décréte lui-même, ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisqu'il est conféré aux autorités universitaires le pouvoir de fixer, pour la moitié au maximum des formations académiques continues, un droit d'inscription annuel plus élevé que le montant maximum prévu à l'article 43, § 3, du décret du 12 juin 1991, de sorte qu'il n'est plus fixé de maximum pour ces formations et qu'aucun critère n'est énoncé, devant servir de directive dans l'exercice du pouvoir confié aux autorités universitaires.

B.5.4. L'article 24, § 5, de la Constitution dispose que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret.

Une disposition qui fixe le montant des droits d'inscription pour les formations académiques continues touche à l'organisation de l'enseignement au sens de cette disposition constitutionnelle.

B.5.5. L'article 24, § 5, de la Constitution traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais il n'interdit pas que des délégations soient données, sous certaines conditions, à d'autres autorités.

B.5.6. Il ne résulte pas de l'article 24, § 5, de la Constitution que le législateur décréteil puisse seulement confier des missions au gouvernement de communauté. Cette conclusion ne découle pas non plus de l'article 24, § 5, de la Constitution lu en combinaison avec l'article 33 de la Constitution et avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cette dernière disposition implique que le pouvoir exécutif de la communauté appartient au gouvernement de communauté mais n'empêche pas dans l'absolu que le législateur décréteil puisse attribuer des tâches d'exécution ou un pouvoir de décision à d'autres autorités, pourvu qu'il n'excède ni ne viole à cette occasion le pouvoir qui lui est reconnu par la Constitution.

B.5.7. L'article 24, § 5, exige que les délégations confiées par le législateur décréteil ne portent que sur la mise en oeuvre des principes arrêtés par le législateur décréteil lui-même. A travers ces délégations, un gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

B.5.8. Compte tenu du nouveau mode de financement, le législateur décréteil a considéré qu'une plus grande responsabilité devait être donnée aux universités concernant la fixation des droits d'inscription pour les formations académiques continues,

ce qui devait permettre aux universités de faire face aux difficultés pouvant résulter de l'incorporation du financement de ces formations dans le montant de base des universités (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 600-2, p. 2).

Le législateur décréto a considéré en même temps qu'il n'était pas souhaitable de laisser fixer librement les droits d'inscription pour toutes les formations académiques continues.

« En effet, pour certaines formations socialement et scientifiquement importantes, spécialement dans le secteur non marchand, il est recommandé de ne pas augmenter les droits d'inscription » (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 600-4, p. 41).

« Le ministre (...) déclare que deux intérêts contradictoires devaient être conciliés. D'une part, l'intérêt des autorités universitaires qui devaient avoir la possibilité de fixer un droit d'inscription plus élevé dans un certain nombre de cas, et, d'autre part, l'intérêt social de ne pas handicaper davantage l'accessibilité. Le ministre déclare qu'il a tenté de trouver une voie médiane : pour moitié au moins, le droit d'inscription doit se situer dans les limites fixées, pour l'autre moitié, le droit d'inscription peut être fixé librement. C'est choisir de penser l'autonomie et en même temps donner un signal social aux universités. » (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 600-5, p. 33) (voy. aussi *Ann.*, Conseil flamand, 16 décembre 1994, p. 525).

B.5.9. La disposition attaquée ne traduit que fort imparfaitement l'intention ainsi exprimée par le législateur décréto. En effet, elle se borne à prévoir que pour la moitié au maximum des formations académiques continues des droits d'inscription plus élevés que ceux prévus à l'article 43, § 3, du décret peuvent être fixés par les autorités universitaires.

La disposition ne délimite ainsi en aucune manière la marge d'appréciation des autorités universitaires; elle n'indique par elle-même aucun critère qui doive être pris en compte par celles-ci pour déterminer celles des formations continues qui peuvent donner lieu à des droits d'inscription plus élevés. Par ailleurs, cette disposition ne fixe pas le montant maximum pour ces droits d'inscription. Ce faisant, le législateur décréto n'a pas fixé les règles essentielles en ce qui concerne les droits d'inscription aux formations académiques continues et l'article 114 attaqué du décret du 21 décembre 1994 viole l'article 24, § 5, de la Constitution en attribuant aux autorités universitaires une possibilité de dérogation indéterminée.

La disposition attaquée doit donc être annulée.

B.5.10. En considération de l'ampleur des difficultés administratives et financières qui résulteraient, en l'espèce, de l'effet rétroactif de l'annulation, il convient de maintenir jusqu'à la fin de l'année académique 1995-1996 en cours les effets de la disposition annulée.

Sur le premier moyen

B.6. Le premier moyen ne pouvant donner lieu à une annulation plus ample de la disposition en cause, il ne doit pas être examiné.

Par ces motifs,

la Cour

- annule :

a) l'article 130, §§ 1er et 3, du décret de la Communauté flamande du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande, tel qu'il est remplacé par l'article 127 du décret du 21 décembre 1994 relatif à l'enseignement VI, dans la seule mesure où les montants et chiffres qui y figurent résultent de la limitation uniforme de l'accroissement du nombre d'unités de charge d'enseignement pour les formations académiques continues à 10 % de l'accroissement global au cours de la période du 1er février 1993 au 1er février 1994 sans qu'il soit tenu compte des effets de la norme de programmation en vigueur sur la situation spécifique de certaines institutions universitaires au 1er février 1993;

b) l'article 130, § 2, du même décret, en ce que la formule de financement qu'il contient utilise comme paramètres le montant de base de l'allocation de fonctionnement visé au paragraphe 1er et la somme des unités de charge d'enseignement de l'université concernée au 1er février 1994 telle qu'elle est fixée au paragraphe 3, et dans la seule mesure où la Cour annule ces paramètres;

c) l'article 160 du même décret, tel qu'il a été partiellement remplacé par l'article 141 du décret du 21 décembre 1994 relatif à l'enseignement VI, en ce que la formule de calcul qu'il contient utilise comme paramètre le montant de base de l'allocation de fonctionnement visé à l'article 130, § 1er, du même décret et dans la seule mesure où la Cour annule ce paramètre;

d) l'article 43, § 7, du même décret, tel qu'il a été remplacé par l'article 114 du décret du 21 décembre 1994 relatif à l'enseignement VI;

- maintient les effets de l'article 43, § 7, précité pour l'année académique 1995-1996;
- rejette, pour le surplus, le recours portant le numéro 843 du rôle.

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 15 mai 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève