

Numéro du rôle : 2285
Arrêt n° 41/2003 du 9 avril 2003

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 99.417 du 3 octobre 2001 en cause de V. Loseke Nembalemba et de l'a.s.b.l. Fédération des étudiants francophones de Belgique contre l'Université libre de Bruxelles (U.L.B.) et la Communauté française, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 novembre 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10, 11 et 24 de la Constitution dans la mesure où il est interprété comme excluant de la notion d'autorité administrative et donc de la compétence du Conseil d'Etat les décisions des commissions de délivrance des attestations pour les études de science dentaire constituées au sein des établissements d'enseignement libre en application de l'article 11, § 7, du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

V. Loseke Nembalemba et l'association sans but lucratif Fédération des étudiants francophones de Belgique demandent l'annulation, devant le Conseil, du refus de l'U.L.B. de délivrer à la première une attestation d'accès aux études de deuxième cycle en science dentaire et de l'inscrire en première licence en science dentaire.

La compétence du Conseil d'Etat ayant été contestée en considération d'un arrêt Deschutter du 13 février 2001 (arrêt n° 93.289), est posée - en cas d'incompétence de cette juridiction - la question d'une éventuelle discrimination entre les étudiants, selon qu'ils fréquentent un établissement officiel ou libre; le juge *a quo* pose en conséquence la question préjudicielle ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 6 novembre 2001, 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 décembre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 25 décembre 2001.

Par ordonnance du 24 janvier 2002, le président M. Melchior a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, à la suite de la demande du Gouvernement flamand du 24 janvier 2002.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand par lettre recommandée à la poste le 24 janvier 2002.

Par ordonnance du 29 janvier 2002, le président M. Melchior a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, à la suite de la demande du Gouvernement de la Communauté française du 28 janvier 2002.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement de la Communauté française par lettre recommandée à la poste le 29 janvier 2002.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Université libre de Bruxelles, dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, avenue Franklin Roosevelt 50, par lettre recommandée à la poste le 25 janvier 2002;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 25 janvier 2002;

- V. Loseke Nembalemba, demeurant à 1070 Bruxelles, avenue des Dauphinelles 9/20, et l'a.s.b.l. Fédération des étudiants francophones de Belgique, dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, chaussée de Haecht 25, par lettre recommandée à la poste le 28 janvier 2002;

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 5 février 2002;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 11 février 2002.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 mai 2002.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Université libre de Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 5 juin 2002;

- V. Loseke Nembalemba et l'a.s.b.l. Fédération des étudiants francophones de Belgique, par lettre recommandée à la poste le 7 juin 2002;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 7 juin 2002;

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 7 juin 2002;

- le Gouvernement de la Communauté française, par lettre recommandée à la poste le 10 juin 2002.

Par ordonnances des 30 avril et 31 octobre 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 6 novembre 2002 et 6 mai 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 décembre 2002, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 22 janvier 2003.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 20 décembre 2002.

A l'audience publique du 22 janvier 2003 :

- ont comparu :

. Me N. Van Laer *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'Université libre de Bruxelles;

- . Me P. Goffaux, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- . Me P. Gérard, avocat à la Cour de cassation, Me G.-H. Beauthier et Me K. Zidelmal, avocats au barreau de Bruxelles, pour V. Loseke Nembalemba et l'a.s.b.l. Fédération des étudiants francophones de Belgique;
- . Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- . Me R. Rombaut, avocat au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire des requérantes devant le Conseil d'Etat

A.1. Celles-ci rappellent tout d'abord la jurisprudence antérieure constante du Conseil d'Etat, selon laquelle les décisions prises par les universités libres et qui impliquent l'exercice d'une parcelle de puissance publique relèvent de la compétence d'annulation de cette juridiction.

Il est ensuite relevé qu'un revirement complet a toutefois été opéré par l'arrêt précité du Conseil d'Etat, lequel a pour effet de placer les étudiants des universités libres dans une situation nettement défavorable, sur le plan de la protection juridictionnelle, par rapport aux étudiants des universités d'Etat. Les premiers, à l'inverse des seconds, ne peuvent obtenir l'annulation *erga omnes* de la mesure qui leur fait grief, mais peuvent seulement obtenir devant le juge judiciaire l'interdiction d'appliquer cette mesure; une telle interdiction ayant valeur relative, elle risque de multiplier les recours, et éventuellement, les décisions contradictoires touchant des cas pourtant identiques. Il est en outre relevé qu'une situation préjudiciable peut comprendre deux volets, dont l'un concerne une université libre et l'autre une université d'Etat, avec cette conséquence paradoxale que chacun de ces volets sera soumis à des juridictions différentes, susceptibles de trancher dans des directions différentes, voire contradictoires.

La différence de traitement qui en résulte entre étudiants n'est pas justifiée; elle repose en outre sur une définition de l'autorité administrative qui serait contraire à celle - fondée sur un critère fonctionnel - retenue tant par la Cour de cassation que par la Cour d'arbitrage.

Mémoire de l'Université libre de Bruxelles (en abrégé U.L.B.)

A.2.1. Selon cette partie, la compétence d'annulation du Conseil d'Etat, que lui confère l'article 14 des lois coordonnées, postule trois conditions, à savoir l'absence d'un autre recours, l'existence d'un acte administratif et le fait que celui-ci émane d'une autorité administrative.

A.2.2. S'agissant de la qualité d'autorité administrative, l'U.L.B. expose, travaux préparatoires et doctrine à l'appui, que cette qualité suppose la réunion de trois conditions : avoir été créée par les pouvoirs publics, posséder un pouvoir de décision et gérer un service public ou, à tout le moins, être chargée d'une mission d'intérêt public.

Le mémoire relève que le Conseil d'Etat, après avoir fait application de ce critère organique, a toutefois évolué vers un critère fonctionnel; cependant, même dans cette dernière approche, la qualité d'autorité administrative n'est reconnue aux établissements d'enseignement libre que lorsqu'ils posent « certains types d'actes qui relèvent de la puissance publique ». Pour l'U.L.B., une confusion est ainsi opérée entre deux notions bien distinctes, celle d'acte d'administratif, d'une part, et celle d'autorité administrative, d'autre part.

Cette partie relève toutefois que, dans l'arrêt précité, rendu en assemblée générale, le Conseil d'Etat est revenu au critère organique pour définir la notion d'autorité administrative. En application de cette jurisprudence, l'U.L.B. ne peut être qualifiée d'autorité administrative, et, dès lors, ses décisions - y compris celles relevant de l'exercice de la puissance publique - ne peuvent être annulées par le Conseil d'Etat.

A.3. L'U.L.B. expose ensuite l'origine, selon elle, des régimes différents appliqués dans l'enseignement officiel et dans l'enseignement libre. L'arrêt de la Cour n° 66/99 serait transposable en l'espèce : la différence de traitement entre étudiants trouverait sa source directement dans l'article 24, § 4, de la Constitution, la caractéristique propre justifiant cette différence de traitement résidant dans la nature juridique différente des pouvoirs organisateurs dans l'enseignement libre et dans l'enseignement officiel subventionné.

A.4. Abordant ensuite, à titre subsidiaire, l'absence de recours devant le Conseil d'Etat pour les étudiants de l'enseignement libre, l'U.L.B. estime celle-ci non discriminatoire.

Cette partie relève que ces étudiants disposent d'un recours devant les juridictions civiles qui leur permet d'obtenir un résultat équivalent, ce qui est une hypothèse comparable à celle dans laquelle la Cour, dans son arrêt n° 109/2001, a conclu à la non-violation du principe d'égalité. L'attestation en cause, permettant l'accès au second cycle de science dentaire, porte sur un droit subjectif, dont la reconnaissance peut dès lors être obtenue en s'adressant auprès des juridictions judiciaires; l'U.L.B. invoque à l'appui de cette thèse un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 7 avril 1995, qui lui a ordonné, sous la menace d'une astreinte, de procéder à l'inscription d'un étudiant. Il y a donc un recours comparable, en ses effets, aux décisions qui peuvent être prises par le Conseil d'Etat.

A.5. Enfin, à titre infiniment subsidiaire, l'U.L.B. expose que, si discrimination il y a, elle ne trouve pas sa source dans l'article 14 des lois coordonnées, mais dans le fait que le législateur n'a pas prévu un recours devant le Conseil d'Etat au bénéfice des étudiants du libre; à cet égard, il est fait référence à l'arrêt de la Cour n° 31/96.

Mémoire du Conseil des ministres

A.6. Après avoir retracé l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la qualité, ou non, d'autorité administrative des universités libres, le Conseil des ministres constate que, dans son arrêt précité du 13 février 2001, le Conseil d'Etat est revenu à une conception plus organique de la notion d'autorité administrative.

Il est toutefois relevé que l'enseignement de cet arrêt n'est soumis à la Cour que sous le seul angle des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, en ce qu'il en résulte que les étudiants de l'enseignement libre sont privés d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat à l'encontre des décisions prises à leur égard, alors que les étudiants de l'enseignement officiel disposent, à l'inverse, d'un tel recours.

Comme l'U.L.B., le Conseil des ministres se réfère à l'arrêt de la Cour n° 66/99 et à la différence de nature juridique des deux types d'enseignement - de droit privé dans un cas, de droit public dans l'autre - que la Cour a retenue pour conclure à l'absence de violation de l'article 24, § 4, de la Constitution. De même, le Conseil des ministres relève que les étudiants d'une université libre disposent, si une attestation d'accès leur est refusée, d'une protection juridictionnelle devant les juges judiciaires qui doit être considérée comme équivalente à celle offerte par le recours au Conseil d'Etat, et ce en considération de l'indépendance des juges judiciaires, du contrôle de légalité qu'ils opèrent, de l'existence de procédures d'urgence, de la possibilité de prononcer des astreintes ou encore de celle d'ordonner la réparation du dommage résultant d'un acte fautif ou illégal.

Mémoire du Gouvernement de la Communauté française

A.7. Après avoir exposé les rétroactes de l'affaire, le mémoire expose que la jurisprudence du Conseil d'Etat était auparavant divisée quant à sa compétence ou non pour connaître des recours formés contre les décisions en matière scolaire prises par les universités et les établissements de l'enseignement libre; l'arrêt précité du Conseil d'Etat, rendu en assemblée générale, a toutefois renversé cette situation en concluant à l'incompétence.

Ne voulant pas se prononcer sur l'interprétation de la notion d'autorité administrative, dès lors qu'elle résulte d'une norme fédérale, le Gouvernement de la Communauté française relève toutefois que l'interprétation qu'a donnée à cette notion l'arrêt précité a pour effet de traiter différemment les étudiants, selon qu'ils fréquentent un établissement organisé par des personnes publiques ou privées, sur le plan des recours qui leur sont offerts, alors même que l'effet et l'objet de la saisine du juge judiciaire et du Conseil d'Etat sont différents.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.8. Cette partie estime tout d'abord « inexacte » la question, dès lors que, selon elle, il ne s'agit pas, en l'espèce, « de faire constater que l'U.L.B. est ou non une autorité administrative, mais bien qu'elle serait un service public fonctionnel ».

Par ailleurs, elle étaye son intérêt à intervenir par le souci de faire disparaître, sur le plan de leur protection juridictionnelle, l'insécurité juridique des mineurs d'âge et des étudiants des établissements de l'enseignement libre.

A.9.1. Après avoir fait le relevé des dispositions pertinentes, le Gouvernement flamand allègue que la commission, dont la qualification comme autorité administrative est en cause, ne fait pas partie de l'université au sein de laquelle elle est instituée, mais, au contraire, doit s'analyser comme un organe de la Communauté, qui est institué par décret, applique des règles et exerce une mission déterminées par le législateur communautaire; cette mission - limiter le nombre d'étudiants en dentisterie - est indépendante de l'université, et même en contradiction avec les intérêts de celle-ci. Cette commission exerce une compétence liée et constitue donc bien un service public.

Le mémoire poursuit en exposant que le Conseil d'Etat, après s'être durant des années déclaré compétent pour connaître des décisions des établissements libres en matière d'examens, a ensuite transposé en cette matière une jurisprudence de la Cour de cassation pourtant adoptée relativement à une autre matière, celle du statut juridique du personnel dans ces établissements. Le Gouvernement flamand relève que les diplômes délivrés par les établissements libres et officiels ont pourtant des « effets civils identiques ».

Pour le Gouvernement flamand, à défaut de reconnaître les établissements d'enseignement libre comme des services publics fonctionnels, à tout le moins faut-il admettre qu'ils disposent d'un pouvoir de décision unilatéral.

A.9.2. S'agissant de la justification de la différence de protection juridictionnelle, le mémoire expose que, dans de nombreux cas, la nature juridique du pouvoir organisateur - de droit privé ou de droit public - ne constitue pas un critère de différenciation admissible. Dès lors que les commissions en cause n'ont aucun lien avec les projets pédagogiques des universités au sein desquelles elles sont instituées et que, par ailleurs, elles ne résultent pas d'une initiative propre des universités, l'application du critère tiré de la nature de l'établissement n'est pas admissible.

A.9.3. Le Gouvernement flamand souligne ensuite que la protection juridictionnelle assurée par le Conseil d'Etat est plus efficace que celle assurée par les juges judiciaires; il relève à cet égard, en particulier, que la saisine du Conseil d'Etat est la seule voie permettant une réparation des droits en nature.

Mémoire en réponse de l'U.L.B.

A.10. Dans ce mémoire, l'U.L.B. se réfère à l'arrêt de la Cour n° 34/2000, lequel serait transposable en l'espèce : la différence de protection juridictionnelle entre les étudiants de l'enseignement libre et de l'enseignement officiel « résulte directement des articles 144 et 160 qui répartissent les compétences entre les juridictions judiciaires et le Conseil d'Etat »; la Cour ne pouvant critiquer un choix fait par le Constituant lui-même, elle devrait se déclarer incompétente pour connaître de la question préjudicielle.

Par ailleurs, il complète la référence déjà faite à la jurisprudence de la Cour par la mention de l'arrêt n° 8/2001, lequel justifie également la différence de traitement en cause par la nature juridique différente du pouvoir organisateur.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.11.1. Le Conseil des ministres, dans ce mémoire, conteste tout d'abord l'analyse que fait le Gouvernement flamand de la nature juridique des commissions en cause. Pour le Conseil des ministres, il s'agit bien d'un organe de l'université dès lors que : il y a une commission par université, et non une seule pour l'ensemble de la Communauté; le président de chaque commission est désigné par l'université au sein de laquelle elle est instituée; enfin, certains membres ont la qualité de membres extérieurs, qualificatif en soi révélateur du fait que la commission dépend effectivement, organiquement, de l'université.

A.11.2. Le Conseil des ministres conteste également la faiblesse des garanties juridictionnelles qu'offrirait, selon le Gouvernement flamand, le recours au juge judiciaire; en considération des possibilités offertes par le référé ou le prononcé d'astreintes, comme du contrôle de légalité permis par l'article 159 de la Constitution, la protection juridictionnelle est, selon le Conseil des ministres, aussi étendue et efficace que celle offerte par le recours devant le Conseil d'Etat.

A.12. En réponse à la position du Gouvernement de la Communauté française et de celle des requérantes devant le juge *a quo*, le Conseil des ministres rappelle que, pour lui, le recours aux juridictions judiciaires offre aux justiciables une protection juridictionnelle équivalente à celle du recours au Conseil d'Etat; s'agissant de l'autorité respective des décisions prises par ces deux types de juridictions, l'effet *erga omnes* des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat ne lui confère pas, dès lors qu'il porte en l'espèce sur un acte à portée individuelle, un effet plus large que le constat d'illégalité fait par un juge judiciaire.

Mémoire en réponse du Gouvernement de la Communauté française

A.13. Dans ce mémoire, le Gouvernement de la Communauté française conteste la référence faite par le Conseil des ministres à l'arrêt de la Cour n° 66/99, la situation des étudiants qui fréquentent les établissements d'enseignement ne pouvant en effet être comparée à celle du personnel de ces établissements; de même la référence à l'arrêt n° 135/2001 est-elle estimée dénuée de pertinence.

S'agissant de la protection juridictionnelle qu'offrent, respectivement, le recours au juge judiciaire et au Conseil d'Etat, le Gouvernement de la Communauté française tire argument d'un arrêt de cassation du 9 janvier 1997 pour conclure que « l'objet de l'action devant le juge judiciaire ne se confond pas avec l'objet de l'action devant le Conseil d'Etat ». Est relevée en particulier l'autorité différente des décisions de ces deux types de juridiction.

Mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.14. Dans ce mémoire, outre le rappel de son argumentation antérieure, le Gouvernement flamand relève que la compétence de référé du président du tribunal de première instance ne peut être considérée indépendamment du règlement d'un litige au fond, dès lors qu'il n'a pas compétence pour régler définitivement l'urgence.

Mémoire en réponse des requérantes devant le Conseil d'Etat

A.15. Ces parties allèguent tout d'abord que la problématique dépasse le cadre strict de la protection juridique individuelle, portant en réalité sur « les garanties qui sont offertes aux étudiants en matière de contrôle des décisions prises par leur université ».

Par ailleurs, la référence faite à l'arrêt de la Cour n° 34/2000 est dénuée de pertinence, la situation des étudiants n'étant pas comparable à celle du personnel des établissements d'enseignement : alors que la nature de la relation de travail diffère dans les établissements officiels et libres - étant, selon le cas, de nature statutaire ou contractuelle -, tel n'est pas le cas de la relation de l'étudiant avec son université : il peut passer indifféremment d'un établissement libre à un établissement officiel, et inversement; de même l'ensemble de ces établissements sont-ils placés dans « la même position s'agissant de l'application des normes législatives ou décrétales ». Il en est conclu qu'une différence de traitement entre les étudiants des universités libres et des universités officielles n'est pas fondée sur des motifs objectifs et raisonnables.

- B -

B.1. Le Conseil d'Etat demande à la Cour si l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole les articles 10, 11 et 24 de la Constitution dans la mesure où il « est interprété comme excluant de la notion d'autorité administrative et donc de la compétence du Conseil d'Etat les décisions des commissions de délivrance des attestations pour les études de science dentaire constituées au sein des établissements d'enseignement libre en application de l'article 11, § 7, du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques ».

B.2.1. L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose :

« § 1er. La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, ainsi que contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des Comptes et de la Cour d'Arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.

§ 2. La section statue par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité. Dans ce cas, elle ne connaît pas du fond des affaires.

§ 3. Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une

décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative. »

B.2.2. L'article 11, § 7, du décret de la Communauté française du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, inséré par l'article 16, § 2, du décret-programme du 24 juillet 1997, dispose :

« § 7. Ont seuls accès aux études de deuxième cycle en vue de l'obtention du grade académique de licencié en science dentaire, les titulaires du grade académique de candidat en science dentaire qui ont obtenu à l'issue du premier cycle une attestation faisant état de l'avis favorable d'une commission constituée à cette fin dans chacune des institutions universitaires organisant des études dans le domaine de la science dentaire.

Cette disposition ne s'applique pas aux étudiants ayant réussi une année d'études de premier cycle en dentisterie avant l'année académique 1997-1998. »

B.3.1. La commission de délivrance des attestations pour les études de science dentaire, dont une décision est entreprise devant le Conseil d'Etat, est un organe créé en application de l'article 11, § 7, précité du décret du 5 septembre 1994.

Selon cette disposition, une telle commission est instituée dans chacune des universités organisant des études de science dentaire.

La commission se compose de trois membres du personnel enseignant de l'université concernée et de deux membres provenant respectivement des deux autres institutions universitaires délivrant le grade de candidat en science dentaire. Les désignations sont faites, chaque année, par le Gouvernement, sur avis conforme de chaque institution universitaire (article 14*decies*). Elle décerne des attestations à des étudiants dont le Gouvernement fixe le nombre global ainsi que la répartition entre les trois institutions universitaires, selon un mode de calcul fixé par le décret (article 14*nonies*). Le décret précise encore que la commission tient une session par an et qu'elle classe les étudiants dont les candidatures sont déposées aux conditions qu'il prévoit (article 14*undecies*) en leur attribuant des points selon un mode de calcul qu'il précise (article 14*duodecies*).

B.3.2. Le législateur décretaal a ainsi traité tous les étudiants en science dentaire de la même manière, en ce qui concerne la possibilité d'accéder au deuxième cycle d'études, qu'ils fassent leurs études dans une université libre ou dans une université de la Communauté.

L'article 24, § 4, de la Constitution, qui garantit l'égalité entre étudiants, serait violé si les commissions appréciaient différemment les mérites des étudiants selon la nature juridique de l'université au sein de laquelle elles fonctionnent.

B.4. Il ressort toutefois de la question préjudicielle que les étudiants d'une université de la Communauté peuvent attaquer devant le Conseil d'Etat l'avis défavorable contraignant de la commission, tandis que les étudiants d'une université libre ne pourraient s'adresser au Conseil d'Etat au motif que la commission dont ils contestent un tel avis est instituée au sein d'une université qui n'est pas une autorité administrative.

B.5. Bien que l'égalité de traitement des étudiants constitue le principe, l'article 24, § 4, de la Constitution permet un traitement différent, à condition que celui-ci soit fondé sur les caractéristiques propres aux pouvoirs organisateurs.

Une de ces caractéristiques est la nature juridique des pouvoirs organisateurs, qui, dans l'enseignement libre, sont des personnes morales ou des établissements de droit privé et qui, dans l'enseignement officiel, sont des personnes morales ou des établissements de droit public.

B.6. Ces différences justifient que soit exclue la compétence du Conseil d'Etat pour ce qui a trait aux litiges nés des relations contractuelles d'une université libre, notamment celles qui la lient à son personnel. La nature juridique de l'université au sein de laquelle est instituée la commission créée par le décret du 5 septembre 1994 n'a toutefois aucune incidence sur les avis que doit donner cette commission et sur les recours qui permettent d'en contester la légalité. Il s'ensuit que les étudiants des universités libres sont traités différemment de ceux des universités de la Communauté sans que cette différence puisse se fonder sur les caractéristiques propres aux pouvoirs qui les organisent.

B.7. Il est vrai que les étudiants d'une université libre peuvent s'adresser aux tribunaux de l'ordre judiciaire qui se sont parfois reconnus compétents pour exercer un contrôle de légalité sur des décisions prises par des autorités instituées dans des établissements de l'enseignement libre. Toutefois, de telles actions ne bénéficient pas d'une instruction inquisitoire et elles aboutissent à des décisions qui, à la différence des arrêts du Conseil d'Etat, n'ont qu'une autorité de chose jugée relative.

B.8. Il s'ensuit que, dans l'interprétation proposée par la question préjudicielle, celle-ci appelle une réponse positive puisque cette interprétation aboutit à traiter différemment deux catégories d'étudiants sans justification admissible.

B.9. La Cour constate cependant que la commission instituée en application du décret du 5 septembre 1994 au sein de l'U.L.B. peut être considérée comme une autorité administrative.

En effet, elle est créée à l'initiative des pouvoirs publics. Les avis qu'elle donne et les attestations qui les constatent sont obligatoires pour les intéressés et ils lient les tiers : ils seraient opposables à l'université de la Communauté où l'étudiant qui fait l'objet d'un avis défavorable déciderait de s'inscrire pour poursuivre le deuxième cycle de ses études de science dentaire.

Par ailleurs, et sans que ce ne soit déterminant, les avis défavorables de la commission interdisent l'accès au deuxième cycle en vue de l'obtention du grade académique de licencié en science dentaire qui donne accès à une profession réglementée par la loi.

B.10. Dans cette interprétation, selon laquelle la commission créée au sein de l'U.L.B. par l'article 11, § 7, du décret du 5 septembre 1994 est qualifiée d'autorité administrative, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution s'il est interprété comme ne permettant pas à l'étudiant d'une université libre d'attaquer devant le Conseil d'Etat les avis donnés par la commission de délivrance des attestations pour les études de science dentaire, constituée au sein de cette université en application de l'article 11, § 7, du décret de la Communauté française du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques.

- La même disposition ne viole pas les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution si elle est interprétée comme permettant à l'étudiant d'une université libre d'attaquer devant le Conseil d'Etat les avis donnés par cette commission.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 avril 2003, par le siège précité, en l'absence des juges A. Alen et J.-P. Moerman, légitimement empêchés.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior