

Numéro du rôle : 2927
Arrêt n° 44/2005 du 23 février 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 4 avril 2003 relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre, introduit par l'a.s.b.l. « Universitas ! » et autres.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 février 2004 et parvenue au greffe le 16 février 2004, un recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 4 avril 2003 relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre (publié au *Moniteur belge* du 14 août 2003) a été introduit par l'a.s.b.l. « Universitas ! », dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, rue de Robiano 55, l'a.s.b.l. Vrije Ruimte / Espace de Liberté, dont le siège social est établi à 2060 Anvers, Delinstraat 17, B. Vissers, demeurant à 2610 Wilrijk, Gaston Fabrelaan 183, M. de Winter, demeurant à 1030 Bruxelles, rue Rubens 21, R. Lemmens, demeurant à 1160 Bruxelles, avenue G.-E. Lebon 51, et F. Lambert, demeurant à 1330 Rixensart, rue E. Dereune 39.

Des mémoires ont été introduits par :

- L. Vredevoogd, demeurant à NL 2594 BH La Haye (Pays-Bas), Hoogwerflaan 23, M. Luwel, demeurant à 1050 Bruxelles, rue des Egyptiens 12, et G. Aelterman, demeurant à 1982 Elewijt, Fabiolalaan 7;

- le « Vlaamse Hogescholenraad », ayant son siège à 1000 Bruxelles, rue du Fossé aux Loups 38/2;

- le « Vlaamse Interuniversitaire Raad », ayant son siège à 1000 Bruxelles, rue d'Egmont 5;

- le Gouvernement flamand.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

L. Vredevoogd et autres, le « Vlaamse Hogescholenraad », le « Vlaamse Interuniversitaire Raad » et le Gouvernement flamand ont introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 1er décembre 2004 :

- ont comparu :

- . Me M. Storme, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

- . Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour L. Vredevoogd et autres, le « Vlaamse Hogescholenraad », le « Vlaamse Interuniversitaire Raad » et le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant à la recevabilité du recours en annulation et de l'intervention du « Vlaamse Interuniversitaire Raad », du « Vlaamse Hogescholenraad » et des parties L. Vredevoogd, M. Luwel et G. Aelterman

A.1.1. Selon leurs statuts, l'a.s.b.l. « Universitas ! » et l'a.s.b.l. Vrije Ruimte / Espace de Liberté ont pour but la réalisation et la sauvegarde de la liberté réelle d'enseignement ainsi que la défense de la liberté académique et de la démocratisation de l'enseignement. Elles estiment avoir l'intérêt requis pour attaquer le décret relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre et satisfaire aux exigences posées par la Cour à cet égard.

A.1.2. Les requérants personnes physiques participent à l'enseignement supérieur, soit comme professeur, soit comme étudiant. A l'appui de leur intérêt, ils soutiennent que le décret attaqué constitue une atteinte à la liberté d'enseignement, aussi bien active que passive.

Les requérants M. de Winter, F. Lambert et R. Lemmens affirment en outre qu'ils ont un intérêt à l'annulation des dispositions qui règlent le statut linguistique des établissements d'enseignement supérieur dans la Région de Bruxelles-Capitale.

A.2.1. Le « Vlaamse Interuniversitaire Raad » a pour objectif de rendre des avis et de faire des propositions au ministre ayant l'enseignement universitaire et supérieur ou la politique scientifique dans ses attributions et d'organiser la concertation entre les institutions universitaires. Le « Vlaamse Hogescholenraad » poursuit les mêmes objectifs en ce qui concerne les instituts supérieurs. Les deux institutions estiment puiser leur intérêt à l'intervention dans le fait que le décret attaqué, d'une part, leur confie différentes missions, notamment en matière de remise d'avis au Gouvernement flamand et d'accréditation de formations, et, d'autre part, fixe la compétence de chacun des membres du Conseil en matière d'enseignement.

A.2.2. Les parties L. Vredevoogd, M. Luwel et G. Aelterman estiment que, eu égard à leur fonction actuelle auprès de la « Nederlandse Accreditatie Organisatie » et à leur fonction future au sein de la « Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie », elles possèdent l'intérêt requis pour intervenir dans un recours en annulation qui est notamment dirigé contre le système d'accréditation de formations tel qu'il est organisé par le décret du 4 avril 2003.

A.3.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation, parce que les parties requérantes ne justifieraient pas de l'intérêt requis.

L'a.s.b.l. « Universitas ! » et l'a.s.b.l. Vrije Ruimte / Espace de Liberté se fixent comme objectif la sauvegarde de la liberté d'enseignement. Pareille sauvegarde d'un droit constitutionnel ne peut pas être distinguée de l'intérêt général, comme l'exige la jurisprudence de la Cour.

Les associations requérantes n'agissent pas non plus en tant que pouvoirs organisateurs dont le projet pédagogique pourrait être affecté par les dispositions entreprises. En outre, l'a.s.b.l. « Universitas ! » a été créée spécifiquement pour attaquer le décret entrepris et ne justifie dès lors pas de l'activité générale et durable qui est requise pour introduire un recours.

A.3.2. Les requérants étudiants sont tous déjà inscrits dans une formation de candidature. En vertu des dispositions transitoires du décret, ils termineront leur formation suivant le cursus en vigueur auparavant, de sorte que les dispositions entreprises ne leur sont pas applicables. Les requérants B. Vissers et R. Lemmens estiment également puiser leur intérêt dans le fait que les instituts supérieurs perdraient leur spécificité en raison de la participation obligatoire à une association. Indépendamment du fait que le choix d'association est libre, selon le Gouvernement flamand, les dispositions entreprises ne portent pas non plus atteinte à la possibilité pour les instituts supérieurs de défendre un mouvement ou un projet déterminé. S'agissant de l'intérêt des requérants M. de Winter, F. Lambert et R. Lemmens à l'annulation des dispositions attaquées dans le second moyen, le Gouvernement flamand soutient que seules des adaptations minimales sont apportées au statut linguistique des

établissements d'enseignement supérieur dans la Région de Bruxelles-Capitale. Les requérants ne démontrent pas de quelle manière ces adaptations pourraient préjudicier à leurs intérêts.

A.4. S'agissant du recours en annulation dans son ensemble, le Gouvernement flamand déclare que certaines des dispositions attaquées par les requérants ont entre-temps été modifiées par le décret du 19 mars 2004 relatif au statut de l'étudiant, à la participation dans l'enseignement supérieur, l'intégration de certaines sections de l'enseignement supérieur de promotion sociale dans les instituts supérieurs et l'accompagnement de la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre, ainsi que par le décret du 30 avril 2004 relatif à la flexibilisation de l'enseignement supérieur en Flandre et portant des mesures urgentes en matière d'enseignement supérieur, de sorte que le recours est, dans cette mesure, devenu sans objet.

A.5. Les parties requérantes contestent, pour leur part, l'intérêt des parties intervenantes. Les interventions de L. Vredevoogd, M. Luwel et G. Aelterman sont irrecevables, car la « Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie » possède la personnalité juridique et doit agir elle-même. Les requérants demandent également que les mémoires des parties intervenantes soient écartés des débats parce qu'ils témoignent d'une façon de procéder déloyale, dans la mesure où les parties intervenantes adhèrent à l'argumentation du Gouvernement flamand et se réservent le droit de développer davantage leur point de vue par la suite, ce qui altère le caractère contradictoire des débats.

Quant au fond de l'affaire

S'agissant de la répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions

A.6.1. Le premier moyen est dirigé contre les articles 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 23 et 24 du décret attaqué et est pris, d'une part, de la violation des règles de répartition des compétences en matière d'enseignement entre l'Etat et les communautés et, d'autre part, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

En corrélation avec les dispositions attaquées, une série d'autres articles sont également contestés en tant qu'ils se réfèrent à la structure *bachelier/master* et l'entérinent.

A.6.2. Les dispositions entreprises instaurent une structure *bachelier/master* dans l'enseignement supérieur en lieu et place de la structure de candidature, de licence et de graduat. Elles conduisent à la suppression de la distinction entre l'enseignement supérieur de type court et l'enseignement supérieur de type long ainsi qu'à l'atténuation de la frontière entre ce dernier et l'enseignement universitaire.

En outre, un établissement d'enseignement qui relève actuellement de l'enseignement supérieur de type long ou de l'enseignement universitaire se voit offrir la possibilité de proposer, dans l'enseignement supérieur professionnel ou dans l'enseignement académique, des formations conduisant au grade de bachelier, d'une durée de trois ans et dont le diplôme donne accès au marché du travail. Dès lors, ce système n'interdit pas à ces établissements d'enseignement de délivrer des diplômes de fin d'études à l'issue de formations réparties sur un nombre d'années inférieur à la durée minimale fédérale.

A.6.3. Selon les requérants, les dispositions entreprises portent ainsi atteinte à la compétence de fixation des conditions minimales pour la délivrance des diplômes, réservée au législateur fédéral par l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution. Elles sont notamment contraires à l'article 1erbis des lois sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, coordonnées par l'arrêté du Régent du 31 décembre 1949, et à l'article 2 de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur. Ces dispositions mettant également fin à l'équivalence des diplômes délivrés par la Communauté flamande ou par la Communauté française, il y a en outre violation de l'article 127, lu à la lumière des articles 10 et 11, de la Constitution.

A.7.1. Selon le Gouvernement flamand et les parties intervenantes, le législateur fédéral est, en vertu de l'article 127, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, compétent pour fixer les conditions minimales pour la délivrance des diplômes, ce qui signifie qu'il peut organiser la division principale de l'enseignement en niveaux, telle qu'elle est fixée à l'article 1er de la loi du 7 juillet 1970. Selon cette disposition, l'enseignement est organisé à quatre niveaux : l'enseignement préscolaire, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. Les subdivisions de ces niveaux d'enseignement concernent le contenu de

l'enseignement et doivent dès lors être fixées par le législateur décentralisé communautaire. Comprises de la sorte, les dispositions entreprises ne sont pas entachées d'excès de compétence.

En ce qui concerne l'atténuation des frontières entre les différentes formes d'enseignement supérieur, le Gouvernement flamand et les parties intervenantes estiment, d'une part, que la Constitution n'empêche pas un rapprochement entre ces différentes formes d'enseignement, et, d'autre part, que, malgré ce rapprochement, la distinction n'est pas entièrement supprimée. Le rapprochement entre les universités et l'enseignement supérieur de type long vise surtout à permettre aux instituts supérieurs de participer à la recherche scientifique, sous le contrôle des universités et en collaboration avec celles-ci. Pour le reste, le décret détermine clairement quels établissements sont des universités et quels établissements sont des instituts supérieurs, de sorte qu'il ne saurait exister aucune confusion à ce sujet.

A.7.2. Au sujet de l'équivalence des diplômes délivrés en Communauté flamande et en Communauté française, le Gouvernement flamand et les parties intervenantes soulignent que la nouvelle structure est introduite simultanément à partir de l'année académique 2004-2005. A la suite de la réforme plus large de l'enseignement au niveau européen, l'équivalence des diplômes est réalisée désormais au niveau des parties à la Déclaration de Bologne. La fixation du contenu des programmes ne fait pas non plus partie des conditions minimales pour la délivrance des diplômes, de sorte qu'une politique différente dans des matières où les communautés disposent de compétences propres n'est pas exclue. Le Gouvernement flamand souligne également que le Gouvernement fédéral a lui aussi approuvé la Déclaration de Bologne et a entrepris de transposer celle-ci dans le droit interne, dans les limites de ses compétences, tant en ce qui concerne le contenu de l'enseignement qu'en ce qui concerne l'accès aux professions.

A.7.3. La thèse des requérants, selon laquelle les diplômes académiques devraient en tout temps être précédés d'une durée d'études de quatre ans, ne figure pas, selon le Gouvernement flamand et les parties intervenantes, dans la législation fédérale sur les conditions minimales pour la délivrance des diplômes, telle qu'elle est fixée dans la loi du 7 juillet 1970 et dans les lois sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, coordonnées par l'arrêté du Régent du 31 décembre 1949. Le législateur fédéral n'exclut en aucune manière que l'enseignement dispensé dans un institut supérieur de type court ait un caractère académique. Le point de vue des requérants selon lequel les formations universitaires de bachelier sont, « de par leur nature », des diplômes de fin d'études, doit être rejeté. Il appert de l'article 12, § 3, du décret attaqué que le diplôme de bachelier a pour objectif principal l'accès à une formation de master et pour objectif complémentaire l'insertion dans le marché du travail. Le décret exige que le titre de bachelier, y compris celui délivré dans l'enseignement universitaire, soit fondé sur un profil de formation propre, ce qui relève de la compétence de la communauté en matière d'enseignement.

A.8.1. Le deuxième moyen est dirigé contre les articles 90 et 91 du décret attaqué et est pris de la violation de l'article 129, § 2, de la Constitution.

Les articles 90 et 91 du décret contiennent des dispositions relatives à la langue administrative dans les universités et les instituts supérieurs et à la langue d'enseignement dans l'enseignement supérieur. Un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur sont situés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

A.8.2. En vertu de l'article 129, § 1er, de la Constitution, les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour (1°) les affaires administratives et (2°) l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics. Il résulte de l'article 129, § 2, de la Constitution que les décrets qui règlent l'emploi des langues n'ont pas force de loi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, contrairement aux dispositions décentralisées en matière d'enseignement, qui ont force de loi à l'égard des établissements situés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté.

Puisque les articles 90 et 91 du décret entreprises contiennent des dispositions qui s'appliquent également à des établissements d'enseignement supérieur de Bruxelles-Capitale, elles sont entachées d'un excès de compétence territoriale.

A.9.1. Selon le Gouvernement flamand et les parties intervenantes, les dispositions attaquées maintiennent le néerlandais comme langue administrative et comme langue d'enseignement, tout en prévoyant un certain nombre d'exceptions qui sont nécessaires pour pouvoir suivre l'évolution de la société. La nouvelle réglementation confirme également pour l'essentiel les dispositions précédemment en vigueur.

A.9.2. Le régime de la langue administrative et de la langue d'enseignement est lié aux mesures organiques que les communautés peuvent imposer aux établissements d'enseignement et peut être considéré comme un accessoire de ces mesures. Les communautés étant seules compétentes pour la politique en matière de financement et de subventionnement de l'enseignement, elles peuvent également poser, à cet égard, des conditions en matière linguistique, même si le régime linguistique en soi ne relève pas de leur compétence, à la condition qu'elles ne portent pas atteinte aux normes fixées le cas échéant par le législateur compétent. Les dispositions entreprises ne portent pas atteinte à la législation linguistique fédérale : d'une part, le régime en cause respecte la loi sur l'emploi des langues en matière administrative; d'autre part, il n'existe pas de législation linguistique fédérale relative à l'enseignement supérieur à Bruxelles-Capitale.

A.10.1. Le cinquième moyen invoque une violation de l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 103 donne à l'association le pouvoir de déterminer les structures et les procédures de concertation et de négociation dans les matières relatives au personnel qui sont transférées à l'association. Or, l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent, en ce qui concerne les communautés, les régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement, de la compétence de l'autorité fédérale.

A.10.2. Il est vrai, disent les parties requérantes, que la constitutionnalité de l'article 87, § 5, de la loi spéciale peut être contestée, car l'article 127, § 1er, de la Constitution a conféré aux communautés la plénitude de compétence en matière d'enseignement, sauf les exceptions limitativement énumérées.

A.11.1. Le Gouvernement flamand et les parties intervenantes soutiennent en ordre principal que l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'applique pas aux associations visées dans le décret, puisque celles-ci ne constituent pas des pouvoirs organisateurs d'enseignement de la Communauté flamande.

A.11.2. En ordre subsidiaire, ils estiment que le législateur décréto pouvait adopter la disposition entreprise sur la base de la compétence qui lui a été conférée en matière d'enseignement. En vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, les communautés ont la plénitude de compétence pour régler les matières liées à l'enseignement au sens le plus large du terme, sauf les exceptions expressément mentionnées. Cette compétence inclut la fixation des règles relatives au statut administratif et pécuniaire du personnel de l'enseignement et prime sur l'article 87, § 5, de la loi spéciale. Il est inimaginable de mener une politique équilibrée en matière d'enseignement sans faire usage de l'instrument que constitue le système de la concertation collective et des négociations syndicales.

A.11.3. En ordre encore davantage subsidiaire, le Gouvernement flamand et les parties intervenantes estiment enfin que la disposition entreprise a pu, en tout état de cause, être édictée sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

S'agissant de la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec d'autres dispositions de la Constitution

A.12.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 24 et 127, § 1er, de la Constitution et est dirigé contre les articles 10, 14, § 2, et 23 du décret et les articles connexes 56, 62, 96 à 113 et 141. Une série d'autres dispositions sont contestées en tant qu'elles se réfèrent aux associations d'universités et d'instituts supérieurs et les entérinent.

Les requérants reprochent à ces dispositions d'obliger les instituts supérieurs qui souhaitent offrir des formations académiques à s'associer avec une université, de transférer des compétences des instituts supérieurs aux associations et de déléguer aux associations des compétences appartenant au législateur décréto.

A.12.2. Dans la première branche du moyen, les requérants affirment que les dispositions attaquées portent atteinte à la liberté active d'enseignement telle qu'elle est garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution. La liberté d'enseignement implique l'interdiction de mesures préventives ainsi que la possibilité pour des personnes

privées d'organiser et de faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme d'enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, sans autorisation préalable et sous réserve du respect des droits et libertés fondamentaux.

Il résulte de l'article 14 lu en combinaison avec les articles 97 et 111 du décret qu'un institut supérieur qui ne conclut pas d'association avec une université afin de proposer des formations académiques ne peut pas obtenir d'accréditation ni conférer les grades de bachelier ou de master. La conséquence en est non seulement la perte de la compétence d'enseignement pour les formations académiques, mais également la perte du financement de l'enseignement. Pour les instituts supérieurs fondés sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle unique - unique en ce sens que cette philosophie est en conflit avec celle des universités ou n'est pas conforme à celle-ci – le système a pour conséquence qu'elles ne pourront plus délivrer que des diplômes de bachelier. Il résulte de l'article 101 du décret qu'une association doit donner son accord lorsqu'un institut supérieur ou une université souhaite dispenser une nouvelle formation, de sorte qu'il sera très difficile pour les instituts supérieurs de proposer encore de nouvelles formations.

Selon les requérants, il appert de ce qui précède que les instituts supérieurs perdent leur pouvoir de décision pour organiser un enseignement selon leur propre conception et que les dispositions attaquées s'immiscent de manière déraisonnable et disproportionnée dans l'organisation et le fonctionnement des instituts supérieurs.

A.12.3. La deuxième branche du moyen est prise de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, lus ou non en combinaison avec l'article 24, § 1er, de la Constitution.

L'article 14 du décret établit une distinction discriminatoire, d'une part, entre les instituts supérieurs, en ce que seuls les instituts supérieurs qui s'associent avec une université peuvent délivrer un diplôme de master et, d'autre part, entre les universités et les instituts supérieurs, en ce sens que seuls les instituts supérieurs peuvent s'associer à une université et que l'association entre universités n'est pas autorisée. Il n'existe aucune justification raisonnable à cette double différence de traitement.

A.12.4. La troisième branche du moyen invoque la violation de la liberté passive d'enseignement. Si des instituts supérieurs ne souhaitent pas s'associer à une université pour des raisons philosophiques, elles peuvent uniquement délivrer des diplômes de bachelier. La conséquence en est également une limitation sérieuse, sur le plan philosophique, de la liberté de choix des étudiants individuels qui suivent un enseignement dans un institut supérieur de ce type, ce qui implique une violation de l'article 24, §§ 1er, 3 et 4, de la Constitution.

A.12.5. Dans la quatrième branche du moyen, les requérants font valoir que le transfert du pouvoir normatif à l'association est contraire aux articles 24, § 5, et 127, § 1er, de la Constitution, qui prévoient que les règles essentielles en matière d'enseignement doivent être fixées par décret.

A.13.1. Selon le Gouvernement flamand et les parties intervenantes, l'adhésion des instituts supérieurs à une association constitue une condition essentielle pour aboutir à une offre transparente en matière d'enseignement supérieur qui puisse être reconnue au niveau international, ce qui, dans le cadre de la réalisation de l'espace européen d'enseignement supérieur, est considéré comme un objectif d'intérêt général.

A.13.2. Les communautés sont compétentes pour fixer des conditions de financement et de subventionnement, pourvu que celles-ci laissent encore suffisamment de marge au projet d'enseignement propre. La réalisation d'une offre transparente en matière d'enseignement supérieur peut être considérée comme un critère d'intérêt général dont il est permis de faire dépendre le financement et le subventionnement d'établissements et de formations. Les compétences obligatoires des associations, telles qu'elles sont définies à l'article 101 du décret, ne portent pas atteinte à l'essence de la liberté d'enseignement et ne s'immiscent pas dans la compétence qu'ont les directions d'établissement de déterminer de manière autonome le profil pédagogique des formations. Les directions d'établissement peuvent choisir librement l'association à laquelle elles souhaitent adhérer. Aussi les dispositions entreprises ne portent-elles atteinte ni à la liberté active ni à la liberté passive d'enseignement.

Le législateur décréte est également compétent pour imposer aux établissements d'enseignement des critères de qualité s'ils souhaitent délivrer des diplômes valables de plein droit. La collaboration entre des instituts supérieurs et une université disposant d'une importante expérience en matière de recherche constitue une condition fondamentale pour la qualité des formations dispensées par les instituts supérieurs et proposées dans l'enseignement académique, ainsi que pour les diplômes délivrés dans ce cadre.

C'est dans ce contexte qu'il faut considérer le fait que les associations doivent remettre un avis positif pour la conversion de formations de deux cycles en une formation *bachelier/master* dans l'enseignement académique et pour qu'un établissement puisse proposer la reconnaissance d'une nouvelle formation. Au lieu de laisser l'organisation de l'enseignement supérieur aux autorités, une grande autonomie est accordée aux établissements. Dans ce contexte, une forme de responsabilité vis-à-vis des autorités est logique et raisonnablement acceptable.

En réponse à l'objection soulevée par les requérants, selon laquelle seule une association entre une université et un ou plusieurs instituts supérieurs est possible, mais non une association composée uniquement d'universités, le Gouvernement flamand et les parties intervenantes déclarent que la constitution d'associations d'instituts supérieurs et d'universités est nécessairement liée à « l'académisation » souhaitée de l'enseignement supérieur de type long et qu'elle est justifiée si l'on considère cet objectif.

A.13.3. S'agissant de la prétendue violation du principe de légalité contenu à l'article 24, § 5, de la Constitution, le Gouvernement flamand et les parties intervenantes estiment qu'il n'est pas non plus question d'une délégation de pouvoirs par le législateur décréteur aux associations, mais bien d'une définition de l'espace de décision de l'association, qui, dans un certain nombre de matières, doit coordonner des compétences qui appartiennent aux établissements d'enseignement et non à la Communauté flamande.

A.14.1. Le quatrième moyen est dirigé contre les articles 56 à 62 du décret, qui créent un organe d'accréditation et définissent les compétences de ce dernier. Par corollaire, les articles 3, 8, 9, 64 et 124 du décret sont également attaqués, dans la mesure où ils font référence à ces règles et les entérinent.

A.14.2. En sa première branche, le moyen est pris de la violation de l'article 24, §§ 1er, 3, 4 et 5, de la Constitution.

Les établissements d'enseignement supérieur ne peuvent conférer les grades de bachelier ou de master qu'après l'accomplissement d'une formation accréditée, sauf l'agrément comme nouvelle formation ou l'agrément temporaire. L'accréditation dépend de l'existence de garanties génériques de qualité suffisantes pour atteindre les objectifs visés à l'article 58, § 2, du décret. L'accréditation est confiée à l'organe d'accréditation créé par le Traité du 3 septembre 2003 conclu entre le Royaume des Pays-Bas et la Communauté flamande de Belgique en matière d'accréditation des formations dans l'enseignement supérieur néerlandais et flamand.

Selon les requérants, le système ainsi instauré est contraire à la liberté d'enseignement, puisque l'accréditation équivaut à une mesure préventive interdite par l'article 24, § 1er, de la Constitution. Si un établissement désire organiser une formation qui ne correspond pas aux conceptions de l'organe d'accréditation, il est porté atteinte au droit constitutionnel d'organiser un enseignement selon sa propre conception. Par corollaire, la liberté de choix de l'étudiant individuel garantie par la Constitution est également mise en cause.

Si l'accréditation n'est pas accordée, l'établissement d'enseignement concerné ne peut prétendre au financement public. L'organe d'accréditation peut donc imposer des sanctions financières qui sont contraires à la liberté académique et à la Constitution.

Les normes minimales fixées par l'organe d'accréditation sont étroitement comparables aux objectifs finaux tels que ceux-ci ont été élaborés pour l'enseignement obligatoire. En vertu du principe de légalité inscrit à l'article 24, § 5, de la Constitution, de telles normes doivent être fixées par le législateur décréteur lui-même ou tout au moins être confirmées par décret.

A.14.3. La deuxième branche du moyen invoque la violation des articles 24, § 5, et 127, § 1er, de la Constitution.

Le législateur décréteur flamand ne peut pas déléguer sa compétence au matière d'enseignement à un organe d'accréditation externe néerlandais-flamand sans méconnaître le principe de légalité inscrit à l'article 24, § 5. L'accréditation d'une formation dépend de la présence de garanties génériques de qualité suffisantes pour lesquelles les cadres d'évaluation et de contrôle sont établis par l'organe d'accréditation, de sorte que le législateur décréteur ne détermine que d'une manière très générale à quels critères minimaux une formation doit

satisfaire. Un tel transfert de compétences en matière d'enseignement est trop important pour être encore conforme aux dispositions constitutionnelles précitées.

A.15.1. Le Gouvernement flamand et les parties intervenantes soutiennent en ordre principal que le recours en annulation est irrecevable en tant qu'il vise le fonctionnement de l'organe d'accréditation, puisque, d'une part, les dispositions du décret y afférentes ont entre-temps été modifiées par le décret du 19 mars 2004 relatif au statut de l'étudiant, à la participation dans l'enseignement supérieur, l'intégration de certaines sections de l'enseignement supérieur de promotion sociale dans les instituts supérieurs et l'accompagnement de la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre et que, d'autre part, la critique formulée par les requérants sur certains points n'est pas dirigée contre le décret attaqué, mais bien contre le Traité du 3 septembre 2003 relatif à l'accréditation.

A.15.2. S'agissant spécifiquement du transfert de compétences à la « Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie » (N.V.A.O.), ils notent également que, vu qu'il s'agit en l'occurrence d'un organe international institué par traité, ce n'est pas l'article 24, § 5, de la Constitution qui peut être en cause, mais, le cas échéant, uniquement l'article 34 de la Constitution.

A.15.3. Sur le fond, le Gouvernement flamand et les parties intervenantes affirment que le législateur décréte, en vertu de sa compétence en matière de financement et de subventionnement de l'enseignement et d'agrément de formations pouvant conduire à des diplômes reconnus, peut soumettre la création de formations à des critères de qualité. Le régime d'accréditation doit être jugé sur cette base et il n'empêche nullement les établissements d'organiser un enseignement supérieur sans autorisation préalable et selon leur propre conception.

L'article 58 du décret fixe des garanties génériques de qualité concernant le contenu de l'enseignement, le processus d'enseignement, le résultat de l'enseignement, les structures matérielles et les méthodes d'autoévaluation, en laissant suffisamment de marge aux établissements d'enseignement pour qu'ils les complètent eux-mêmes. L'organe d'accréditation, qui, selon l'article 1.1 du Traité relatif à l'accréditation, procède à l'accréditation et au contrôle des nouvelles formations, est tenu par les garanties génériques de qualité fixées dans le décret et qui font office de cadre de contrôle. Les dispositions du décret ne concernent pas le contenu de l'enseignement et ne sont pas de nature à imposer aux établissements un projet pédagogique concret, mais elles règlent la manière dont la N.V.A.O. exerce la mission qui lui est confiée.

Toutefois, puisque les garanties génériques de qualité ont été élaborées par décret, en tant que garanties essentielles, et qu'elles constituent ainsi un cadre contraignant et clair pour le fonctionnement de la N.V.A.O., du fait que les cadres d'évaluation et de contrôle doivent être approuvés par le Gouvernement flamand et qu'il est possible d'introduire un recours contre les décisions de la N.V.A.O. devant le Gouvernement flamand, le principe de légalité et la liberté d'enseignement sont conciliés.

A.16.1. Le sixième moyen est dirigé contre l'article 61, § 1er, du décret relatif à la restructuration et est pris de la violation de l'article 24, § 1er, de la Constitution.

La disposition entreprise empêche de proposer de nouvelles formations de bachelier ou de master avant l'année académique 2006-2007. Une telle disposition de temporisation n'est compatible avec la liberté d'enseignement que si une justification claire et explicite en est donnée, dont il apparaît qu'elle a un lien suffisant avec la réalisation de la réforme de l'enseignement visée. Puisque tel n'est pas le cas en l'occurrence, la disposition entreprise est inconstitutionnelle.

A.16.2. Selon le Gouvernement flamand et les parties intervenantes, il ressort des travaux préparatoires du décret relatif à la restructuration que le législateur décréte a suffisamment motivé la disposition de temporisation attaquée. Le législateur décréte a opté pour une réforme méticuleuse de l'enseignement, en réformant tout d'abord les formations existantes, avant que de nouvelles formations puissent être organisées, lorsque les procédures nécessaires auront été élaborées et les organes compétents mis en place. La disposition de temporisation s'inscrit également dans le cadre de la préparation du nouveau système de financement de l'enseignement supérieur, dont l'entrée en vigueur est prévue à partir de l'année académique 2006-2007. En outre, la disposition de temporisation est limitée à deux ans, ce qui, selon le Gouvernement flamand, est très raisonnable vu l'ampleur de la réforme.

- B -

Quant à l'intérêt des parties requérantes et des parties intervenantes

B.1.1. Selon le Gouvernement flamand, le recours est devenu partiellement sans objet parce que plusieurs dispositions attaquées ont dans l'intervalle été modifiées ou abrogées par une législation ultérieure. Les requérants perdraient de ce fait leur intérêt à l'annulation de ces dispositions.

B.1.2. Le décret du 4 avril 2003 relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre a été modifié par (1) le décret du 19 mars 2004 relatif au statut de l'étudiant, à la participation dans l'enseignement supérieur, l'intégration de certaines sections de l'enseignement supérieur de promotion sociale dans les instituts supérieurs et l'accompagnement de la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre et (2) le décret du 30 avril 2004 relatif à la flexibilisation de l'enseignement supérieur en Flandre et portant des mesures urgentes en matière d'enseignement supérieur.

B.1.3. Le quatrième moyen du recours en annulation est dirigé contre les articles 56 à 62 du décret du 4 avril 2003, qui portent sur l'accréditation, la programmation et l'enregistrement des formations. Dès lors que ces dispositions ont été intégralement remplacées, à partir du 1er janvier 2003, par l'article V.10 du décret susmentionné du 19 mars 2004, le quatrième moyen est sans objet et les requérants n'ont désormais plus d'intérêt à l'annulation des dispositions attaquées.

Etant donné toutefois qu'un recours en annulation de l'article V.10 du décret du 19 mars 2004 a été introduit, les requérants ne perdront définitivement leur intérêt à l'annulation des dispositions entreprises du décret du 4 avril 2003 que si ce recours est rejeté par la Cour. Dans ce cas, le recours en annulation des articles 56 à 62 du décret du 4 avril 2003 sera rayé du rôle. Si le recours introduit contre les dispositions modificatives du décret du 19 mars 2004 est accueilli, le moyen dirigé contre les articles 56 à 62 du décret du 4 avril 2003 sera examiné.

B.1.4. Pour le surplus, le recours en annulation ne perd pas son objet par suite des modifications décrétales ultérieures.

B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste également l'intérêt de toutes les parties requérantes à l'annulation des dispositions critiquées.

B.2.2. La première partie requérante, l'a.s.b.l. « Universitas ! », a pour objet de :

« Réaliser et sauvegarder la liberté réelle d'enseignement, en accordant une attention particulière, mais pas exclusive, à l'enseignement supérieur dans son contexte national et international. Dans ce cadre, elle défend aussi la liberté académique et la démocratisation de l'enseignement. »

B.2.3. 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; qu'il n'apparaisse pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.2.4. L'association requérante répond aux conditions susmentionnées. Son objet social est distinct de l'intérêt général et n'est pas limité à l'intérêt individuel de ses membres. Le recours en annulation n'est pas étranger à cet objet puisque le décret critiqué instaure une structure totalement nouvelle dans l'enseignement supérieur, qui s'intègre dans un contexte international. Enfin, il s'avère également que l'association entreprend des actions concrètes afin de réaliser réellement l'objet poursuivi.

B.3. Dès lors que l'intérêt de la première partie requérante est établi, le recours en annulation est recevable et il n'y a pas lieu d'examiner si tous les autres requérants justifient également de l'intérêt requis.

B.4.1. De leur côté, les parties requérantes contestent l'intérêt des parties intervenantes.

B.4.2. Le « Vlaamse Interuniversitaire Raad » a notamment pour objet, en tant qu'établissement d'intérêt public, de favoriser et d'organiser la coopération et la concertation entre les établissements universitaires flamands ainsi que le dialogue avec l'autorité. Le « Vlaamse Hogescholenraad » poursuit les mêmes objectifs en ce qui concerne les instituts supérieurs.

Les deux institutions ont intérêt à intervenir dans un recours dirigé contre des dispositions décrétales qui modifient en profondeur la structure de l'enseignement supérieur ainsi que les rapports mutuels entre les universités et les instituts supérieurs.

B.4.3. Les parties intervenantes L. Vredevoogd, M. Luwel et G. Aelterman sont respectivement président et membres intérimaires de la direction de la « Nederlandse Accreditatie Organisatie ». Dès lors que leur intérêt est limité aux dispositions du décret qui règlent l'accréditation des formations et que ces dispositions ont dans l'intervalle été remplacées par le décret du 19 mars 2004, leur intervention n'est pas recevable, sous réserve de ce qui est dit en B.1.3.

Quant à la compétence de l'Etat, des communautés et des régions

B.5.1. Le premier moyen est dirigé contre les articles 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 23 et 24 du décret attaqué. L'annulation partielle d'une série d'autres articles est également demandée, en tant qu'ils sont connexes aux dispositions entreprises.

B.5.2. Le décret du 4 avril 2003 relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre a créé un cadre en vue de l'instauration d'une structure bachelier/master dans l'enseignement supérieur. Il a ainsi donné exécution à la Déclaration de Bologne du 19 juin 1999, par laquelle les ministres européens compétents en matière d'enseignement ont pris l'engagement de promouvoir un espace d'enseignement supérieur harmonisé, destiné à assurer la mobilité et l'emploi en Europe (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1571/1, pp. 5 et suivantes).

B.5.3. Les dispositions attaquées règlent la structure de l'enseignement supérieur. En vertu de l'article 11 du décret du 4 avril 2003, l'enseignement supérieur comprend des

formations qui sont sanctionnées par le grade de bachelier et le grade de master. Les formations de bachelier ont une orientation soit professionnelle soit académique. Les formations de master ont une orientation académique mais peuvent aussi revêtir un caractère professionnel (article 12, § 1er). Le grade de docteur, conféré à l'issue d'une thèse de doctorat, continue d'exister (article 12, § 6).

Les formations de bachelier à orientation professionnelle visent plus particulièrement à amener les étudiants au niveau de connaissances et de compétences générales et spécifiques nécessaire à l'exercice indépendant d'une profession ou d'un groupe de professions (article 12, § 2). Les formations de bachelier à orientation académique ont pour but d'amener les étudiants à un niveau de connaissances et de compétences propre à l'activité artistique ou scientifique en général et à un domaine spécifique des sciences ou des arts en particulier, ayant pour objectif principal le passage à une formation de master et pour objectif complémentaire l'insertion dans le marché du travail (article 12, § 3).

Les formations de master visent à amener les étudiants à un niveau avancé de connaissances et de compétences propres à l'activité artistique ou scientifique en général et à un domaine spécifique des sciences ou des arts en particulier, nécessaire à l'exercice autonome des sciences ou des arts ou à l'utilisation des connaissances scientifiques ou artistiques dans l'exercice indépendant d'une profession ou d'un groupe de professions (article 12, § 4).

B.5.4. Dans l'enseignement supérieur professionnel, les instituts supérieurs proposent des formations qui mènent au grade de bachelier. Dans le cadre d'une association, les instituts supérieurs proposent aussi, dans l'enseignement académique, des formations qui mènent au grade de bachelier ou au grade de master (article 14). Les universités proposent, dans l'enseignement académique, des formations qui mènent au grade de bachelier ou au grade de master (article 15).

B.5.5. Le volume des études d'une formation de bachelier comporte au moins 180 crédits (article 18). Le volume des études d'une formation de master est de 60 crédits au moins (article 19). Pour déterminer le nombre d'années d'études, on retient comme norme que le programme d'une année d'études équivaut à 60 crédits (article 21).

B.5.6. Les instituts supérieurs peuvent, dans l'enseignement supérieur, organiser des formations et conférer les grades correspondants de bachelier dans les disciplines énumérées à l'article 23. Les universités peuvent, dans l'enseignement académique, offrir des formations et conférer les grades correspondants de bachelier et de master dans les disciplines énumérées à l'article 24.

B.6. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution. Les requérants reprochent aux dispositions attaquées d'atténuer les frontières entre les différentes formes d'enseignement supérieur et d'avoir pour effet que les diplômes de fin d'études sont délivrés à l'issue d'une formation dont la durée est inférieure à la durée minimale fixée par la loi. Les dispositions entreprises porteraient ainsi atteinte à la compétence du législateur fédéral pour déterminer les conditions minimales de délivrance des diplômes. En ce qu'elles mettent fin, de surcroît, à l'équivalence des diplômes délivrés par la Communauté flamande et la Communauté française, elles violeraient également l'article 127, lu en combinaison avec les articles 10 et 11, de la Constitution.

B.7.1. En vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, les communautés sont compétentes en matière d'enseignement, à l'exception des matières, énumérées de manière limitative, pour lesquelles le législateur fédéral est demeuré compétent, à savoir :

- « a) [...] la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;
- b) [les] conditions minimales pour la délivrance des diplômes;
- c) [le] régime des pensions ».

Les communautés ont la plénitude de compétence pour régler l'enseignement dans la plus large acception du terme. Les matières réservées au législateur fédéral doivent être interprétées strictement.

B.7.2. Les travaux préparatoires font apparaître que par les termes « conditions minimales pour la délivrance des diplômes », le Constituant a entendu désigner « les conditions qui sont vraiment déterminantes pour la valeur et, partant, pour l'équivalence des diplômes : ce sont uniquement les grandes subdivisions de l'enseignement en niveaux,

débouchant sur la délivrance de diplômes et certificats de fin d'études, ainsi que la durée globale à consacrer à chaque niveau » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-2/1°, p. 3; *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 10/59b-456/4, p. 26).

B.7.3. Concernant la division en niveaux, les travaux préparatoires mentionnent que cinq niveaux doivent être distingués : l'enseignement maternel et primaire, l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur de type court, l'enseignement supérieur de type long et l'enseignement universitaire. Les autres subdivisions de ces niveaux ne sont pas visées en l'occurrence (*ibid.*).

Par « diplômes », on entend les diplômes de fin d'études, c'est-à-dire les diplômes ayant une finalité autonome, délivrés au terme de chacun des niveaux d'enseignement visés.

La durée minimale globale est définie comme étant la résultante du nombre d'années d'études, du nombre de semaines de cours par année et du nombre d'heures par semaine. La durée peut s'exprimer en un nombre global d'heures, en crédits et éventuellement aussi en un nombre minimum d'années.

« Minimale » veut dire que s'il est loisible à chaque communauté de prévoir des exigences plus rigoureuses, elle ne pourra jamais descendre en deçà du seuil arrêté au niveau fédéral. Les conditions minimales d'obtention des diplômes ne portent pas, par définition, sur le contenu de l'enseignement et en particulier sur un programme d'études.

B.7.4. Il appert de ce qui précède que l'autorité fédérale est demeurée compétente pour fixer les grandes subdivisions de l'enseignement en niveaux ainsi que la durée minimale à prendre en compte pour chacun de ces niveaux d'enseignement.

B.8.1. En ce qui concerne l'enseignement dans les instituts supérieurs, l'article 2, alinéas 3, 4 et 5, de la loi du 7 juillet 1970 énonçait, à l'époque de l'élaboration des dispositions attaquées, que l'enseignement supérieur de type court se compose d'un seul cycle d'au moins deux ans et celui de type long de deux cycles de deux ans. L'article IV.1, 2°, du décret complémentaire du 19 mars 2004 a abrogé ces dispositions, sauf en ce qu'elles énoncent que « a) la durée des études des formes d'enseignement de type court de

l'enseignement supérieur s'élève à au moins deux ans, b) la durée des études des formes d'enseignement de type long de l'enseignement supérieur s'élève à au moins quatre ans ».

B.8.2. Pour l'enseignement universitaire, l'article 1er *bis* des lois sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, coordonnées par l'arrêté du Régent du 31 décembre 1949, porte :

« [...] »

4° Nul n'est admis à l'examen s'il n'a donné à ses études la durée suivante :

- deux années au moins pour le grade de candidat;
- deux années au moins pour le grade de licencié;
- trois années au moins pour le grade d'ingénieur;
- une année au moins pour le grade d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur;
- une année au moins pour le grade de docteur; ».

B.9.1. Le décret attaqué offre, au sein des instituts supérieurs, des formations à orientation professionnelle qui mènent au grade de bachelier et qui sont comparables à l'enseignement supérieur de type court qui existait précédemment.

Etant donné que les instituts supérieurs ne peuvent offrir des formations, dans l'enseignement académique, que dans le cadre d'une association avec une université, la distinction entre l'enseignement supérieur de type long et l'enseignement universitaire est moins importante, sans disparaître pour autant.

Aussi bien en ce qui concerne les établissements et leur vocation qu'en ce qui concerne l'offre de formations et la compétence en matière d'enseignement, le décret entrepris maintient une distinction entre l'enseignement donné dans les instituts supérieurs et l'enseignement universitaire. Le décret ne porte donc pas atteinte aux niveaux d'enseignement supérieur fixés par le législateur fédéral.

B.9.2. Du fait qu'un diplôme de bachelier peut être obtenu dans un institut supérieur après au minimum trois ans et un diplôme de master après au minimum quatre ans, le décret

demeure également dans le cadre fédéral, selon lequel l'enseignement supérieur de type court couvre au moins deux années et qui prévoit une durée minimale de quatre ans pour une formation du type long. Les communautés peuvent en effet imposer des exigences supérieures et modifier la subdivision des niveaux.

B.9.3. Dans la structure instaurée par le décret du 4 avril 2003, les universités offrent des formations qui conduisent au grade de bachelier et au grade de master. Les formations de master qui aboutissent à un diplôme de fin d'études délivré après une durée d'études d'au moins quatre ans répondent aux exigences en matière de durée minimale des études, fixées par le législateur fédéral.

B.9.4. En vertu de l'article 12, § 3, les formations de bachelier à orientation académique ont pour objectif principal le passage à une formation de master et pour objectif complémentaire l'intégration au marché du travail. En tant que les formations de bachelier ont pour objectif le passage à une formation de master, comme les candidatures qui existaient dans l'ancien cursus, elles n'ont pas pour effet d'instaurer un niveau complémentaire d'enseignement supérieur ni de délivrer des diplômes de fin d'études et elles sont conformes à la législation fédérale.

B.9.5. En tant que les formations de bachelier ont également une finalité d'intégration au marché du travail, les dispositions critiquées ont toutefois pour effet que des diplômes de fin d'études universitaires sont délivrés à l'issue d'une formation plus courte que la durée minimale de quatre ans fixée par le législateur fédéral. En ce qu'elles organisent ainsi un niveau complémentaire d'enseignement universitaire de type court, elles portent atteinte à la compétence réservée au législateur fédéral par l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

La communauté ne peut adopter une telle réglementation que si les conditions minimales d'obtention des diplômes universitaires, fixées par le législateur fédéral, sont adaptées.

B.9.6. Le premier moyen est fondé dans la mesure indiquée en B.9.5. Il convient dès lors d'annuler, dans l'article 12, § 3, alinéa 2, du décret du 4 avril 2003, l'adjectif « principal »

qualifiant le substantif « objectif » ainsi que les mots « et pour objectif complémentaire l'intégration du marché du travail ».

B.10. En tant qu'il est également pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen ne conduit pas à une autre conclusion.

B.11.1. Le deuxième moyen est dirigé contre les articles 90 et 91 du décret attaqué. Selon l'article 90, la langue administrative dans les instituts supérieurs et les universités est le néerlandais. L'article 91 dispose que la langue d'enseignement dans les instituts supérieurs et les universités est le néerlandais, mais il autorise l'emploi d'une autre langue pour certaines subdivisions de formation.

En ce que cette réglementation s'applique à tous les établissements d'enseignement supérieur visés par le décret entrepris et, partant, également aux établissements d'enseignement supérieur établis à Bruxelles-Capitale, elle serait contraire, selon les requérants, à l'article 129 de la Constitution.

B.11.2. En vertu de l'article 129, § 1er, de la Constitution, les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues notamment pour (1°) les matières administratives et (2°) l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics. Conformément à l'article 129, § 2, de la Constitution, ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, sauf les exceptions mentionnées dans cette disposition.

Le législateur fédéral est compétent pour régler l'emploi des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

B.11.3. Pour l'appréciation des dispositions critiquées, il convient d'établir une distinction selon, d'une part, qu'elles prévoient le néerlandais comme langue administrative et langue d'enseignement et, d'autre part, qu'elles autorisent l'emploi d'une autre langue dans certaines subdivisions de formation.

B.12.1. Contrairement aux décrets qui règlent l'emploi des langues dans l'enseignement, les décrets qui règlent l'enseignement ont force de loi, en vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

B.12.2. Les communautés peuvent, par voie de décret, fixer des critères, notamment dans le domaine de la langue, faisant apparaître, à leur estime, qu'un établissement d'enseignement de Bruxelles-Capitale appartient à l'une ou à l'autre communauté.

En ce qu'elles énoncent que la langue administrative et la langue d'enseignement des établissements de l'enseignement supérieur est le néerlandais, les dispositions attaquées doivent, en ce qui concerne les institutions d'enseignement établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, être considérées non pas comme constituant une réglementation de l'emploi des langues pour l'enseignement, au sens de l'article 129, § 1er, 2°, de la Constitution, mais comme déterminant, par application de l'article 127, § 2, de la Constitution, les critères sur la base desquels les institutions d'enseignement supérieur établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale doivent, en raison de leurs activités, 'être considérées comme appartenant exclusivement à' la Communauté flamande.

B.12.3. Les dispositions critiquées relèvent dès lors de la compétence du législateur décentral. Elles ne portent pas atteinte à la compétence du législateur fédéral en matière d'emploi des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ni à la législation linguistique fédérale.

B.13.1. Les dispositions entreprises fixent par ailleurs les conditions auxquelles l'enseignement est autorisé dans une autre langue que le néerlandais : d'une part, l'emploi d'une autre langue est autorisé pour des subdivisions de formation qui ont pour objet une langue étrangère et qui sont enseignées dans cette langue; d'autre part, l'emploi d'une autre langue est autorisé à des conditions strictes pour des subdivisions de formation qui sont enseignées par des allophones, qui sont organisées pour les besoins d'étudiants étrangers ou dans quelques formations particulières.

B.13.2. Ces dispositions relèvent de la compétence du législateur décréteil en matière d'enseignement dès lors qu'elles règlent elles-mêmes cet enseignement ou qu'elles sont indissociablement liées à d'autres dispositions du décret qui instaurent une nouvelle structure dans l'enseignement supérieur, cet enseignement étant intégré dans un contexte européen plus large. Il appert de l'élaboration des dispositions entreprises que la réglementation linguistique est dictée par le souci du législateur décréteil de garantir une pleine participation de la Communauté flamande aux échanges internationaux en matière de recherche et d'enseignement dans un contexte européen et mondial (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1571/1, p. 30).

Dès lors que le législateur décréteil est compétent en matière d'enseignement pour les institutions de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, appartiennent à la Communauté flamande, il est également compétent pour adopter les dispositions entreprises.

B.13.3. Le moyen ne peut être accueilli.

B.14.1. Le cinquième moyen est dirigé contre l'article 103 du décret attaqué, qui dispose :

« L'association détermine, après concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives représentées auprès de l'université et de (des) l'institut(s) supérieur(s), qui relèvent de l'association, les structures et les procédures de concertation et les négociations sur les matières relatives au personnel qui sont transférées à l'association, en application des articles 100, 101 ou 102. »

B.14.2. La disposition attaquée attribue aux associations le pouvoir de régler les relations collectives de travail en ce qui concerne les matières relatives au personnel qui leur sont transférées. En fonction du statut des universités et des instituts supérieurs qui ont formé une association, ces matières relatives au personnel peuvent concerner le personnel de différents réseaux d'enseignement.

La possibilité pour le législateur décréteil de donner délégation aux associations connaît deux limitations : d'une part, le législateur décréteil ne peut donner une telle délégation que s'il est compétent pour le faire; d'autre part, le législateur décréteil est lié, en matière d'enseignement, par l'article 24, § 5, de la Constitution, en vertu duquel l'organisation, la

reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret.

B.14.3. Les requérants font valoir que la disposition attaquée est contraire à l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon cette disposition, l'autorité fédérale est compétente pour fixer les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, en ce qui concerne les communautés, les régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement.

B.14.4. Les requérants objectent toutefois que l'article 87, § 5, précité ne peut être appliqué, parce qu'il serait contraire à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, qui attribue aux communautés la pleine compétence en matière d'enseignement, avec comme seules exceptions les matières explicitement mentionnées. Le Gouvernement flamand se rallie à ce point de vue.

B.14.5. En vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, les communautés ont la pleine compétence pour régler l'enseignement au sens le plus large du terme, sauf les trois exceptions explicitement mentionnées. Cette compétence inclut entre autres celle de fixer les règles relatives au statut du personnel de l'enseignement, en ce compris les relations collectives de travail.

B.14.6. Selon l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur fédéral est compétent pour régler les relations collectives de travail en ce qui concerne les communautés et les organismes de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement. Dans la mesure où cette disposition ajoute ainsi une exception à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, elle ne peut être appliquée.

Par conséquent, le législateur décentral est compétent pour adopter la disposition attaquée, en vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

B.14.7. L'examen de la conformité de l'article 103 du décret attaqué à l'article 24, § 5, de la Constitution se confond avec l'examen du troisième moyen.

Le moyen n'est pas fondé.

Quant aux autres moyens

B.15. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 24 et 127, § 1er, de la Constitution et est dirigé contre les articles 10, 14, § 2, 23, 56, 62, 96 à 113 et 141 du décret, qui règlent l'association des universités et des instituts supérieurs.

Comme il est mentionné en B.1.3, les articles 56 à 62 ont été remplacés depuis le 1er janvier 2003 par l'article V.10 du décret du 19 mars 2004. Dès lors que les articles 56 à 62 ne sont qu'indirectement attaqués dans le troisième moyen et qu'ils ne sont pas indissociablement liés aux autres dispositions entreprises, le recours introduit contre ces autres dispositions est recevable.

B.16.1. Selon l'article 10 du décret du 4 avril 2003, les instituts supérieurs et les universités sont actifs dans le domaine de l'enseignement supérieur, dans l'intérêt de la société. Les universités sont actives dans le domaine de la recherche scientifique. Les instituts supérieurs participent à la recherche scientifique dans le cadre d'associations, en ce compris la recherche en matière artistique. Les instituts supérieurs sont également actifs dans le domaine de la recherche scientifique thématique.

B.16.2. Les instituts supérieurs proposent dans l'enseignement supérieur professionnel des formations qui sont sanctionnées par le grade de bachelier. Dans le cadre d'une association, les instituts supérieurs proposent dans l'enseignement académique des formations qui mènent au grade de bachelier ou au grade de master (article 14). L'article 23, § 2, énumère les disciplines dans lesquelles les instituts supérieurs peuvent proposer un enseignement dans le cadre d'une association.

B.16.3. L'article 97 du décret énonce qu'une association est une association sans but lucratif qui se compose, d'une part, d'une personne morale responsable d'une université qui peut proposer aussi bien des formations de bachelier que des formations de master et, d'autre part, d'au moins une personne morale responsable d'un institut supérieur.

B.16.4. En vertu de l'article 100, les partenaires de l'association peuvent transférer à celle-ci la totalité ou une partie de leurs compétences à l'égard de l'université ou de(s) l'institut(s) supérieur(s) concerné(s).

B.16.5. L'article 101 oblige les partenaires à transférer à l'association au moins les compétences relatives aux matières suivantes :

« [...] »

1° l'organisation d'une offre d'enseignement rationnelle dans les limites des compétences des institutions, comme visées aux articles 26 à 53. Plus spécifiquement, des plans pluriannuels sont élaborés en concertation;

2° l'harmonisation des profils de formation, la structuration des parcours de formation et une amélioration des possibilités de transition, avec une attention particulière pour celles qui existent entre les formations de bachelor et de master;

3° l'organisation de l'accompagnement du parcours des étudiants;

4° l'harmonisation des règlements internes en matière de gestion du personnel;

5° l'élaboration et la réalisation d'un plan pluriannuel relatif au renouveau et à l'amélioration de l'enseignement corrélatif à un système commun de gestion interne de la qualité pour l'enseignement;

6° l'élaboration d'un plan pluriannuel relatif à la recherche et aux services collectifs et scientifiques, corrélatif à un système commun de gestion interne de la qualité pour la recherche;

7° l'attachement des formations académiques de bachelor et des formations de master proposées par les instituts supérieurs de l'association à la recherche, dans le cadre du plan pluriannuel de recherche;

8° l'élaboration d'un plan pluriannuel en vue de l'harmonisation des investissements, de l'infrastructure, des structures en matière de bibliothèque et de documentation;

9° l'élaboration d'une procédure de désignation d'un nombre adéquat de représentants de (des) l'institut(s) supérieur(s) qui proposent des formations académiques de bachelor et des formations de master, au sein du conseil de la recherche de l'université;

10° la production d'un avis sur l'offre d'une nouvelle formation de bachelor ou de master dans un institut, conformément aux dispositions de l'article 61, § 1er, deuxième alinéa, 1°, a);

11° la production d'un avis sur la conversion d'une formation de base de deux cycles en une formation de bachelor et de master dans l'enseignement académique, conformément aux dispositions de l'article 123, § 3, 1°;

12° la production d'un avis sur le plan de développement de l'enseignement, tel que visé à l'article 183*bis*, § 3, deuxième alinéa du décret sur les instituts supérieurs et sur le plan de développement de l'enseignement, tel que visé à l'article 130*ter*, § 2, dernière phrase du décret sur les universités. »

B.16.6. Selon l'article 102, les partenaires peuvent accorder des moyens financiers et/ou en personnel à l'association. Les articles 103 à 113 règlent les structures de participation dans les matières relatives au personnel au sein des associations, le rapport à faire au Gouvernement flamand et le contrôle des associations.

B.17. A l'estime des requérants, les dispositions attaquées sont contraires à la liberté d'enseignement en ce qu'elles contraignent les instituts supérieurs qui proposent une formation académique à entrer dans une association et en ce qu'elles affectent également la liberté de choix des étudiants sur le plan philosophique. Par ailleurs, une différence de traitement discriminatoire serait établie entre les établissements d'enseignement, en ce qu'une association est possible entre les instituts supérieurs et les universités mais non entre les universités elles-mêmes. Enfin, le transfert de compétences à l'association serait contraire aux articles 24, § 5, et 127, § 1er, de la Constitution, selon lesquels les règles essentielles en matière d'enseignement doivent être fixées par décret.

B.18.1. L'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution garantit la liberté d'enseignement. La liberté garantie par cette disposition n'est toutefois pas illimitée et ne s'oppose pas à ce que le législateur décréte, en vue de préserver l'intérêt général et d'assurer la qualité de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, impose certaines conditions qui restreignent la liberté d'enseignement. De telles mesures ne sauraient en soi être considérées comme une atteinte à la liberté d'enseignement. Il en irait autrement s'il devait apparaître que les limitations concrètes qu'elles apportent à cette liberté ne sont pas adéquates à l'objectif poursuivi ou sont disproportionnées par rapport à celui-ci.

B.18.2. L'association entre des universités et des instituts supérieurs est un instrument visant à améliorer leur collaboration mutuelle et à rationaliser l'offre de formations qu'elles organisaient de manière séparée précédemment. La création d'associations est liée à l'« académisation » de l'enseignement supérieur en dehors de l'université, les instituts supérieurs pouvant proposer, de la même manière que les universités, dans l'enseignement académique, des formations menant au grade de bachelier ou au grade de master.

Ce développement rend nécessaire un renforcement du soutien apporté aux instituts supérieurs dans le domaine de la recherche scientifique. Afin d'éviter qu'une même infrastructure de recherche soit développée dans les instituts supérieurs et dans les universités, ce qui aboutirait à un morcellement inefficace du budget limité de la recherche, il a été opté pour une association des instituts supérieurs et d'une université, permettant qu'une collaboration en matière de recherche scientifique soit mise en œuvre dans des domaines de recherche connexes (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1571/1, p. 29 et n° 1571/6, p. 56).

B.19. Les objectifs poursuivis par le législateur décrétal justifient que des associations obligatoires soient prévues entre les instituts supérieurs et les universités mais non entre les instituts supérieurs ou entre les universités, dès lors que ni dans le premier cas ni dans le second, il ne serait contribué à la réalisation de ces objectifs. Cette mesure n'entraîne pas de discrimination des universités dès lors que rien n'empêche ces établissements d'enseignement d'organiser d'autres formes de collaboration sur une base volontaire.

B.20.1. Les objectifs poursuivis par la constitution d'associations relèvent de l'intérêt général, en particulier en tant qu'ils visent à assurer la qualité de l'enseignement supérieur et l'utilisation efficace des deniers publics. La collaboration entre les universités et les instituts supérieurs est également un moyen adéquat pour réaliser ces objectifs.

B.20.2. Les instituts supérieurs qui veulent proposer, dans l'enseignement académique, des formations menant au grade de bachelier ou au grade de master sont obligés de s'associer à une université mais ils peuvent, ce faisant, déterminer eux-mêmes l'université de leur choix. A condition de l'annoncer à temps, ils peuvent également se retirer de l'association (article 111).

B.20.3. Sur la base de l'article 101 du décret, les établissements participants doivent transférer à l'association au moins les compétences relatives aux matières énumérées dans cette disposition.

Les compétences à transférer ont principalement pour but de permettre à l'association de développer une politique commune en ce qui concerne l'élaboration de formations et de cursus d'études. Les missions concernent également l'établissement d'un certain nombre de plans pluriannuels relatifs à l'exercice des principales tâches des instituts supérieurs et des universités ainsi que la remise d'avis sur la conversion de formations existantes et l'organisation de nouvelles formations.

A titre de précision, le législateur décréte expose, dans les travaux préparatoires, que l'article 101 n'implique pas une attribution directe de compétences à l'association. Ce sont les partenaires de l'association qui transfèrent des compétences et déterminent la manière et le moment où ce transfert a lieu (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1571/2, p. 18).

B.20.4. L'association ayant la forme d'une association sans but lucratif, les différents partenaires participent, du fait de leur qualité de membre de l'association, à l'établissement des structures de décision de l'association et, partant, ont également un droit de codécision dans le processus de décision lui-même. Les établissements concernés conservent également leur propre financement et la réglementation attaquée s'applique de manière identique à tous les instituts supérieurs et à toutes les universités. Dans ces conditions, il ne saurait être soutenu que la liberté d'enseignement est affectée de manière substantielle.

B.21. Les dispositions entreprises ne portent pas davantage atteinte à la liberté de choix de l'étudiant, dès lors que celui-ci s'inscrit auprès d'un établissement d'enseignement et non auprès d'une association et que la formation d'une association laisse intact le caractère propre des différents établissements d'enseignement.

B.22.1. Selon les requérants, les dispositions critiquées, en tant qu'elles obligent les instituts supérieurs à céder à l'association certaines compétences, porteraient également atteinte aux articles 24, § 5, et 127, § 1er, de la Constitution, qui disposent que les règles essentielles en matière d'enseignement sont fixées par décret.

B.22.2. L'article 24, § 5, de la Constitution reflète la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin d'adopter une réglementation pour les aspects essentiels de l'enseignement, en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance ou son subventionnement, mais il n'interdit pas que des missions soient confiées à d'autres autorités à certaines conditions.

B.22.3. L'article 101 du décret définit avec précision les compétences à transférer obligatoirement aux associations. Le législateur décréteil décrit ainsi la mission des associations et ne délègue pas les compétences qu'il doit lui-même régler conformément à l'article 24, § 5, de la Constitution.

L'article 100 dispose que « les partenaires peuvent transférer à l'association la totalité ou une partie de leurs compétences vis-à-vis de l'université ou de[s] [l']institut[s] supérieur[s] concernés ». En tant qu'il est loisible aux partenaires de l'association de transférer encore d'autres compétences à l'association, sur la base de l'article 100, ce transfert ne peut porter que sur les compétences qui leur ont été attribuées, de manière explicite et en conformité avec l'article 24, § 5, de la Constitution, par le législateur décréteil, dans d'autres dispositions décrétales.

Toutefois, cette disposition ne peut être interprétée de manière à ce point large qu'au cas où une association est composée de partenaires publics et privés, ceux-ci pourraient, sans décision expresse du législateur décréteil, modifier, par le transfert de leurs compétences à l'association, le caractère public ou privé des établissements qui participent à l'association. Par ailleurs, dans la mise en œuvre de la compétence visée à l'article 101, 4°, une telle association devra tenir compte de ce que le statut du personnel des établissements publics est de droit public, alors que le statut du personnel des établissements privés est de droit privé.

B.22.4. Sous réserve de cette interprétation, le moyen n'est pas fondé.

B.23.1. Le sixième moyen est dirigé contre l'article 61, § 1er, du décret de restructuration. En vertu de cette disposition, un institut supérieur ou une université ne peut proposer une nouvelle formation de bachelier ou de master qu'à partir de l'année

académique 2006-2007, lorsque la formation concernée est agréée comme nouvelle formation sur décision du Gouvernement flamand. La demande peut être introduite à cette fin à partir du 1er janvier 2005. Une université ou un institut supérieur ne peut proposer de nouvelles formations de master prolongeant une formation académique de bachelier qu'à partir de l'année académique 2009-2010, lorsque la formation concernée de master a été agréée comme nouvelle formation sur décision du Gouvernement flamand. La demande peut être introduite à cette fin à partir du 1er janvier 2008.

B.23.2. Selon les requérants, cette disposition de temporisation n'est pas justifiée de manière concluante par le législateur décréteil et est, pour cette raison, contraire à la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution.

B.24.1. Le décret du 4 avril 2003 instaure graduellement une nouvelle structure pour l'enseignement supérieur, avec la suppression progressive simultanée de la structure existante. A cet égard, c'est la transposition de l'offre de formations existante dans la structure bachelier / master qui est visée dans un premier temps. Dans une deuxième phase, qui prendra cours avec l'année académique 2006-2007, de nouvelles formations pourront être programmées.

B.24.2. L'arrêt temporaire de programmation de nouvelles formations est dicté par la complexité de la réforme de l'offre de formations existante. Ce n'est qu'une fois cette opération achevée et après la création des procédures nécessaires et l'installation des organes compétents en matière d'accréditation et d'agrément que de nouvelles formations pourront être proposées (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1571/1, p. 51).

B.24.3. Par ailleurs, le législateur décréteil justifie l'arrêt de la programmation par les conséquences financières qu'entraîne la programmation de nouvelles formations. La disposition de temporisation de l'article 61 est liée à l'instauration d'un nouveau système de financement pour l'enseignement supérieur, dont l'entrée en vigueur est prévue à partir de l'année académique 2006-2007. Le législateur décréteil a voulu éviter que les conséquences financières de la conversion de l'offre de formations existante soient contrecarrées par des coûts supplémentaires liés aux nouvelles formations (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1571/1, pp. 5 et 51).

B.25. Compte tenu du caractère radical de la réforme de l'enseignement supérieur et du caractère provisoire de la disposition de temporisation, l'arrêt de la programmation ne saurait être considéré comme une atteinte injustifiée à la liberté d'enseignement.

B.26. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, à l'article 12, § 3, alinéa 2, du décret de la Communauté flamande du 4 avril 2003 relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre, l'adjectif « principal » qualifiant le substantif « objectif » ainsi que les mots « et pour objectif complémentaire l'intégration du marché du travail »;

- décide que le recours en annulation, en tant qu'il est dirigé contre les articles 56 à 62 du même décret, sera examiné ou rayé du rôle selon que le recours introduit à l'encontre de l'article V.10 du décret du 19 mars 2004 relatif au statut de l'étudiant, à la participation dans l'enseignement supérieur, l'intégration de certaines sections de l'enseignement supérieur de promotion sociale dans les instituts supérieurs et l'accompagnement de la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre donne lieu à une annulation ou est rejeté;

- sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.22.3, rejette le recours pour le surplus.

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 23 février 2005.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts