

LES UNIVERSITÉS DES COMMUNAUTÉS (EX-UNIVERSITÉS D'ÉTAT) ONT-ELLES LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE ? *

par

Dominique LAGASSE et Pierre NIHOUL

Avocats au barreau de Bruxelles

Les ex-universités d'Etat sont au nombre de quatre actuellement : les universités de Liège et de Gand, créées par la loi du 15 juillet 1849 et les universités de Mons et d'Anvers, créées par la loi du 9 avril 1965, modifiée par la loi du 28 mai 1971.

Le problème de leur personnalité juridique n'est pas neuf. Il n'est pas rare, en effet, que les plaideurs s'interrogent, avant d'introduire une action en justice, sur le point de savoir s'ils doivent mettre à la cause l'ex-université d'Etat, l'Etat belge (l'une ou l'autre des communautés) ou les deux. Un récent arrêt de la Cour d'appel de Liège a à nouveau posé le problème ¹. Il nous a dès lors paru opportun de tenter de faire le point sur cette question aussi délicate qu'importante pour les universités concernées et pour ceux qui sont amenés à traiter avec elles, et ce même s'il existe certains projets tendant à régler le problème par la voie législative... ou peut-être à plus forte raison, parce que ces projets existent, pour mieux en montrer l'utilité. Comme l'a écrit le doyen P. Lewalle en effet, *«le législateur porte à cet égard une lourde responsabilité : le maquis des textes en présence offre des ressources inépuisables à l'esprit de chicane, et déconcerte trop souvent les particuliers qui devraient pouvoir traiter en confiance avec les institutions universitaires»* ².

D'autre part, ainsi qu'on l'a indiqué ci-dessus, le cadre du débat s'est déplacé depuis la dernière révision constitutionnelle du 15 juillet 1988 ³. Les communautés sont en effet aujourd'hui compétentes pour organiser, financer et contrôler les ex-universités d'Etat et

donc pour, le cas échéant, régler par décret le problème de leur personnalité juridique, lequel pourrait donc même être réglé différemment dans l'une ou l'autre communauté ⁴. Mais les communautés pourraient également, tout en s'abstenant de régler ce problème de manière directe, reconnaître des autonomies différentes à leurs universités, ce qui ne ferait qu'obscurcir davantage le débat et accentuer la difficulté des praticiens amenés à traiter avec ces dernières.

La présente étude a par conséquent pour objet, puisqu'on est à la croisée des chemins, de faire le point sur cette question cruciale, dont les termes sont demeurés identiques jusqu'à ce jour dans l'ensemble du Royaume.

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

Afin de bien cerner le régime juridique des ex-universités d'Etat, il n'est pas inutile de commencer par rappeler brièvement deux notions essentielles de l'organisation des services publics, à savoir les notions de décentralisation et de déconcentration. En effet, si les ex-universités d'Etat peuvent être qualifiées de services publics organiques parce qu'elles ont été créées à l'initiative des pouvoirs publics et sont soumises à leur haute direction en ce qui concerne leur maintien, leur fonctionnement et leurs activités, différents modes de gestion modalisent l'organisation administrative des services publics, à savoir principalement la décentralisation et la déconcentration. Et le problème est de savoir si les ex-universités d'Etat sont des organes décentralisés ou seulement déconcentrés de la communauté dont elles relèvent.

1. LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation administrative apparaît comme le procédé d'organisation administrative qui consiste à confier la gestion de certains intérêts publics à des

* L'expression «universités des communautés» serait certes plus appropriée que l'expression «ex-universités d'Etat» puisqu'aussi bien, depuis la dernière révision constitutionnelle du 15 juillet 1988, l'enseignement, en ce compris l'enseignement universitaire, a été «communautarisé» et relève désormais de la compétence des communautés. Par commodité, nous emploierons cependant l'expression «ex-universités d'Etat» dans la présente étude étant donné que la doctrine et la jurisprudence citées ont bien entendu utilisé jusqu'ici le vocable «universités d'Etat». De même, nous continuerons à parler du «ministre de l'Education nationale» en lieu et place du «ministre communautaire chargé de l'Enseignement», et du «Roi» en lieu et place de «l'Exécutif de la Communauté».

¹ Liège, 11e ch., 23 septembre 1988, J.T., 1989, p. 217-218.

² P. LEWALLE, note d'observation sous Liège, 5e ch., 8 novembre 1974, E.D., 1975, p. 293.

³ Voy. J. BOURTEMBOURG, «L'enseignement et la communautarisation», A.P.T., 1988, p. 183 et s.

⁴ Le Ministre de la Communauté française Yvan VLIEFF aurait, paraît-il, l'intention de déposer prochainement un projet de décret tendant à accorder la personnalité juridique aux ex-universités d'Etat (de la Communauté française).

agents qui sont les organes non pas du pouvoir central (qu'il soit national, régional ou communautaire), mais d'une personne publique différente, et donc à cette personne publique.

Deux conditions sont ainsi nécessaires pour qu'il y ait décentralisation :

- *une personnalité juridique distincte*, qui, selon la doctrine dominante, est une condition nécessaire ⁵. Cette personnalité juridique est en principe formellement reconnue ou octroyée par la loi ou en vertu de la loi ; elle est également mais plus rarement implicite et résulte alors d'un ensemble de dispositions qui la présupposent : existence d'un patrimoine propre ; droits d'acquérir, d'aliéner ou d'échanger ; droit d'accepter des dons et des legs ; droit d'ester en justice...
- *une autonomie organique*, c'est-à-dire un pouvoir propre de décision dans la gestion des intérêts qui sont confiés au service public, pouvoir qui est dès lors en principe exclusif de tout contrôle hiérarchique et n'est soumis qu'à un contrôle de tutelle (c'est-à-dire à un pouvoir de contrôle limité aux cas et selon les modes expressément prévus par la loi). Cette condition n'apparaît cependant pas comme essentielle ou certaine de la décentralisation ⁶. En effet, certains services, quoique décentralisés, ne disposent que d'une autonomie de décision extrêmement réduite et demeurent soumis au pouvoir hiérarchique du ministre dont ils relèvent : ce sont les régies ou les administrations personnalisées (la Régie des Voies aériennes, ex-REFRIBEL, la R.T.T., etc...), généralement classées dans la catégorie A de la loi du 16 mars 1954 relative aux organismes d'intérêt public ; de même, certains services publics, bien que centralisés, jouissent d'une autonomie certaine, parfois aménagée par la loi jusqu'à l'exclusion du contrôle hiérarchique au profit du contrôle de tutelle ⁷.

La décentralisation peut se présenter sous deux aspects :

- elle peut être *territoriale* : l'ensemble des intérêts d'une circonscription territoriale est alors confiée à une personne publique distincte (les communes, les provinces) ;
- ou *fonctionnelle* : à un niveau territorial déterminé, la gestion d'un ou de plusieurs intérêts spécifiques

est confiée à une personne juridique distincte de la personne publique gérant la généralité des intérêts à ce niveau territorial, que l'on appelle communément organisme d'intérêt public (les régies personnalisées, les établissements publics, les associations de droit public).

2. LA DÉCONCENTRATION

La déconcentration est un système d'organisation administrative dans lequel le service public continue de relever de l'autorité centrale, qui délègue toutefois certains de ses attributs à des agents qui lui demeurent subordonnés hiérarchiquement ⁸.

Il s'agit donc d'un procédé d'organisation des services à l'intérieur d'une même personne de droit public. La déconcentration, qui peut exister aussi bien à l'intérieur d'une administration décentralisée que centralisée, est décidée soit par la loi ou en vertu de la loi, soit par l'autorité administrative elle-même.

Ce transfert d'attributions à l'intérieur d'une même personne publique peut aller jusqu'à conférer une autonomie technique et budgétaire (p. ex. la Régie pénitentiaire), voire même un certain pouvoir de décision à un organe subordonné, les actes accomplis par cet organe n'étant soumis au contrôle de l'autorité supérieure que dans les cas et aux conditions prévues par les textes légaux ou réglementaires : l'organe déconcentré dispose dans ce cas d'une autonomie organique qui n'est limitée que par le seul contrôle de l'autorité de tutelle (p. ex. les pouvoirs conférés aux gouverneurs de province).

Il importe à présent de se pencher sur les textes législatifs et réglementaires relatifs aux ex-universités d'Etat afin d'examiner s'il leur a été reconnu expressément ou implicitement une personnalité juridique propre ou si elles ne constituent que des organes déconcentrés du pouvoir central.

II. L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE DEPUIS LA LOI DU 15 JUILLET 1849 CRÉANT LES PREMIÈRES UNIVERSITÉS D'ÉTAT

La création des ex-universités d'Etat de Liège et de Gand remonte à la loi du 15 juillet 1849, qui en confiait l'administration et la gestion à un administrateur-inspecteur du ministère de l'Instruction publique, qui cumulait cette mission avec celle de commissaire du gouvernement au sein des organes de gestion des universités ; les ex-universités d'Etat apparaissaient ainsi à l'époque comme des services parfaitement centralisés et même concentrés.

⁵ J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Liège, 1978, p. 113 ; M.A. FLAMME, *Droit administratif - cours U.L.B., 3e partie : Les techniques juridiques de l'action administrative*, P.U.L.B., éd. 1978-1979, p. 84, n° 56.

⁶ J. DEMBOUR, *op. cit.*, p. 114 ; M.A. FLAMME, *ibid.* ; contra : A. BUTTGEBACH, *Droit administratif*, Larcier, 1966, n° 99, p. 107.

⁷ J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Larcier, 1955, p. 20 et 21 ; J. Cl. GROSHENS, «Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés», A.J.D.A., 1966, p. 140 à 153.

⁸ Cyr CAMBIER, *Droit administratif*, Larcier, 1968, p. 135.

La structure actuelle des ex-universités d'Etat est profondément différente et résulte d'une longue évolution législative. Quatre textes constituent les étapes importantes de cette évolution, à savoir les lois du 5 juillet 1920, du 28 avril 1953, du 24 mars 1971 et du 27 juillet 1971. Ces quatre lois, qui ont trait chacune à un aspect particulier des ex-universités d'Etat, font l'objet des quatre sections de ce chapitre.

A. LA LOI DU 5 JUILLET 1920 ACCORDANT LA PERSONNALITÉ CIVILE AUX EX-UNIVERSITÉS D'ETAT DE LIEGE ET DE GAND

1. A première vue, la lecture de l'intitulé ainsi que de l'article 1er de cette loi semble donner une réponse claire au problème posé. Selon l'article 1er de cette loi, en effet, «*les universités de Gand et de Liège (seules universités d'Etat existantes à l'époque) jouissent de la personnalité civile*».

Cependant, malgré son libellé trompeur, cette loi du 5 juillet 1920 ne constituait en réalité qu'une disposition de circonstance destinée à donner à ces universités la même possibilité que celles qu'avaient les universités libres de Louvain et de Bruxelles – auxquelles la loi du 12 août 1911 avait conféré la personnalité civile – de recueillir des libéralités, plus particulièrement une libéralité de quelques 20 millions de francs faite à chaque université belge après la guerre 1914-1918 par la «*Commission for relief*» créée durant la première guerre mondiale à l'initiative du président américain Hoover en vue de la relance européenne⁹.

Ainsi la loi se contentait-elle d'instituer une «*Commission administrative*» chargée de gérer le patrimoine propre des universités, d'en établir le budget et les comptes et de nommer le personnel nécessaire à l'accomplissement de sa mission. L'activité de cette commission échappait à tout pouvoir de contrôle ou de tutelle exercé par les représentants du pouvoir central¹⁰.

C'est ce patrimoine propre qui s'est vu ériger en établissement public et dès lors reconnaître la personnalité juridique. Il s'agit d'un établissement public indépendant de l'Etat, distinct de l'ex-université d'Etat, mais agissant dans l'orbite de celle-ci en raison de la composition de son organe de gestion (la Commission se composait de huit membres : le recteur, le prorecteur, le vice-président du conseil d'administration et cinq professeurs, élus par le conseil académique pour un terme de trois ans et rééligibles) et de son objet so-

cial. Les ex-universités d'Etat proprement dites conservaient quant à elles leur statut élaboré en 1849.

Outre la libéralité américaine évoquée ci-dessus, le patrimoine propre des ex-universités d'Etat comprend le produit des autres libéralités qui leur sont faites, le produit des droits d'inscription aux cours et examens et le produit des rétributions pour prestations ou services de tout ordre effectuées par les services et laboratoires universitaires.

Le régime juridique des ex-universités d'Etat s'est donc caractérisé, à partir de 1920, par cette «*coexistence en leur sein d'un service public à caractère largement décentralisé et d'un établissement public décentralisé et autonome*»¹¹.

2. Cette dualité va perdurer jusqu'aujourd'hui. En effet, outre l'extension, par l'article 50 de la loi du 9 avril 1965, du bénéfice de la personnalité juridique aux patrimoines de ce qui constituaient à l'époque les centres universitaires d'Anvers et de Mons, la seule modification importante de ce point de vue réside dans le remplacement en 1971 de la Commission administrative du patrimoine par le conseil d'administration de chaque université. L'article 19 de la loi du 24 mars 1971 a en effet supprimé cette commission et conféré la gestion du patrimoine de l'université au seul conseil d'administration. Depuis lors, celui-ci agit donc, par une application de la théorie du dédoublement fonctionnel, tantôt comme organe de l'ex-université d'Etat, tantôt comme organe de l'université-patrimoine.

Il est dès lors permis d'affirmer à l'instar de la Cour des comptes que les ex-universités d'Etat ont la particularité de posséder une *double personnalité juridique*¹² puisque, d'une part, elles constituent des services de l'Etat (d'une communauté) et que, d'autre part, la loi du 5 juillet 1920 a accordé à leur patrimoine la personnification civile, double personnalité désormais gérée par le même organe, à savoir le conseil d'administration.

3. Pour être complet, il nous faut relever qu'à côté des ex-universités d'Etat et des patrimoines propres personnalisés, le législateur a récemment créé de nouvelles personnes juridiques, sous la forme d'établissements publics, dans l'orbite des ex-universités d'Etat. Dans le cadre des mesures d'assainissement des finances des institutions publiques, l'A.R. n° 542 du 31 mars 1987 a en effet doté de la personnalité juridique les hôpitaux universitaires de Gand et de Liège et les a classés dans la catégorie B de l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁹ M.A. FLAMME, *Traité des marchés publics*, Bruylant, 1969, t.1, p. 192 ; D. DEOM, «Paradoxe du régime juridique des universités», A.P.T., 1983, p. 47.

¹⁰ A. BUTTGENBACH et J. DEMBOUR, «L'autonomie des universités de l'Etat en Belgique», *Bull. Assoc. des amis de l'U. Lg.*, 1959, p. 24.

¹¹ J. DELCHEVALERIE, «Le Patrimoine de l'Université de Liège», *Rev. univ. Liège*, 1973, p. 4-5.

¹² *Cah. Obs.* n° 131, 1974-1975, Fasc. n° 1, p. 64.

Cette réforme a pour but de «séparer les hôpitaux académiques de Gand et de Liège des universités» dont ils «faisaient intégralement partie tant en ce qui concerne leur budget que leur gestion et leur fonctionnement»¹³, ce qui aura pour effet de rendre ces hôpitaux indépendants en ce qui concerne leur patrimoine et surtout leur gestion (organes, fonctionnement et contrôle). Elle n'influence donc pas comme tel le problème examiné dans la présente étude.

B. LA LOI DU 28 AVRIL 1953 SUR L'ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LES EX-UNIVERSITÉS D'ETAT

La loi du 28 avril 1953 contient en quelque sorte le nouveau statut des ex-universités d'Etat : elle détermine principalement quels sont leurs organes de gestion ainsi que leur composition ou mode de nomination, leur mode de fonctionnement et leurs attributions.

1. Cette loi a profondément modifié l'organisation des ex-universités d'Etat par rapport à la législation organique primitive. Rompant en effet avec le régime de centralisation administrative imposé par la loi organique du 15 juillet 1849, maintes fois modifiée, le législateur de 1953 opéra ce que l'on peut appeler «l'émancipation administrative» des ex-universités d'Etat¹⁴, et ce dans un double souci :

- octroyer un supplément de liberté en vue de favoriser une certaine autonomie régionale et une part plus active des autorités académiques dans la direction de la vie universitaire ;
- et réagir contre une tendance à la concentration excessive des attributions aux mains des services centraux du ministère, concentration marquée par la lourdeur du contrôle administratif et budgétaire¹⁵.

2. Comment se réalisa cette émancipation administrative ?

Essentiellement par la reconnaissance d'une large autonomie de gestion et d'administration interne articulée autour de trois axes principaux :

- La modification de l'organisation des universités aux fins d'assurer plus largement l'intervention et la présence du personnel enseignant dans les organes d'administration. Pour ce faire, le rôle et les attributions du recteur, qui est nommé par le Roi mais sur une liste de trois professeurs présentée par le conseil académique (article 6), sont modifiés et renforcés : la loi lui confie la direction générale de l'uni-

versité et la plupart des questions académiques (article 16). La fonction d'administrateur-inspecteur est quant à elle supprimée. Enfin, la loi crée un nouvel et important rouage, le conseil d'administration (article 18) qui constitue «la pièce maîtresse du nouveau système»¹⁶, conseil composé du recteur, du vice-président, des doyens et d'un représentant par faculté, tous membres du personnel académique. Alors que la gestion était essentiellement assurée sous l'ancien régime par une des personnes extérieures à l'université (l'administrateur-inspecteur), l'ensemble des autorités académiques émanent désormais de l'université, plus précisément des membres de son personnel enseignant.

- L'augmentation des pouvoirs des autorités académiques : outre les nouvelles attributions du recteur et du vice-président du conseil d'administration, le nouveau rouage qu'est le conseil d'administration jouit d'importantes délégations de pouvoirs que lui confère directement la loi : la nomination d'une partie du personnel scientifique et administratif, le droit d'exercer les prérogatives de maître de l'ouvrage en matière de constructions universitaires et la gestion (c'est-à-dire la répartition et l'affectation) d'une grande part des crédits affectés à l'université (article 18).
- En contrepartie de cette liberté d'action accrue, la loi prévoit l'institution d'un commissaire du gouvernement (article 51), qui a pour mission de veiller à l'application des lois et au respect de l'intérêt général, et est investi du pouvoir de déférer au ministre de l'Instruction publique les décisions du conseil d'administration qu'il jugerait contraires aux lois ou à l'intérêt général ; le ministre ne dispose pas d'un pouvoir de substitution, mais seulement d'annulation dans un délai de 30 jours.

On le voit, la loi du 28 avril 1953 a donc réalisé un changement de cap important en instaurant en faveur des ex-universités d'Etat «ce que d'aucuns ont appelé un statut d'autonomie et que nous nommerons plus modestement une déconcentration d'attributions»¹⁷.

C. LES LOIS DU 24 MARS 1971, MODIFIANT LA LOI DU 28 AVRIL 1953, ET DU 27 JUILLET 1971 SUR LE FINANCEMENT ET LE CONTRÔLE DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

A l'exception de l'extension du bénéfice de la législation ainsi décrite aux centres universitaires d'Anvers et de Mons par la loi du 9 avril 1965, la nouvelle organisation des ex-universités d'Etat subit ses premières modifications essentielles par l'adoption des lois du 24

¹³ Rapport au Roi précédant l'A.R. n° 542 du 31 mars 1987 portant l'organisation, le fonctionnement et la gestion des hôpitaux universitaires de l'Etat à Gand et à Liège, M.b., 16 avril 1987, p. 5728.

¹⁴ A. BUTTGEBACH et J. DEMBOUR, «L'autonomie des universités d'Etat en Belgique», *ét. cit.*, p. 3, cité par L. LEWALLE, note sous Liège, 8 novembre 1974, E.D., 1975, p. 294.

¹⁵ Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Chambre, s.o. 1951-1952, n° 636, p. 1-2.

¹⁶ *Doc. Parl.*, cit., p. 4.

¹⁷ *Doc. Parl.*, cit., p. 2.

mars 1971 modifiant la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire de l'Etat et du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires (en sa partie qui n'est pas relative au financement des universités-infra D), deux lois qui, à la suite des mouvements qui ont secoué le monde universitaire à partir de 1968, ont tenté de redessiner les traits essentiels de l'organisation des ex-universités d'Etat.

Trois objectifs étaient poursuivis :

- tout d'abord, la démocratisation des organes de gestion des ex-universités d'Etat ;
- en deuxième lieu, la recherche d'un certain parallélisme avec la structure et le contrôle des universités libres ;
- enfin, l'exercice effectif par les pouvoirs publics de leurs droits de gestion et de contrôle, notamment dans l'emploi des crédits.

C'est ainsi que si l'on reprend ces trois axes, l'on peut relever les modifications suivantes :

a) quant aux autorités académiques :

La loi du 24 mars 1971 modifie la composition des deux autorités collégiales de l'université en associant désormais les chargés de cours au conseil académique (article 2) et, plus fondamentalement, en assurant au niveau du conseil d'administration la participation de l'ensemble de la communauté universitaire, c'est-à-dire de chacun des quatre groupes qui la composent (article 3) : le personnel enseignant comme précédemment (10 représentants), mais aussi le personnel scientifique (4), le personnel administratif (2) et les étudiants (4) et, en outre, des personnes représentatives du monde extérieur à savoir des représentants des « milieux économiques » (3), des « milieux sociaux » (3) et des « pouvoirs publics » (3).

Pour le reste, le texte légal innove en ce qui concerne les autorités académiques elles-mêmes. La fonction de vice-président du conseil d'administration est supprimée ; le secrétaire du conseil d'administration n'est plus un membre du personnel académique nommé par le Roi, mais est désormais désigné par le conseil d'administration lui-même parmi les membres du personnel administratif (articles 13 et 18) ; le bureau permanent est créé (article 9), qui est en quelque sorte l'organe exécutif du conseil d'administration – dont le nombre de membres est devenu considérable – et qui est chargé notamment de l'administration journalière des intérêts de l'université, mais aussi, en cas d'urgence, des affaires qui sont réservées au conseil d'administration à charge de lui en donner connaissance à la première réunion ; est aussi créée la fonction de vice-recteur (article 4) qui, nommé dans les mêmes conditions que le recteur, assure sa suppléance ainsi que certaines missions académiques ; de même, la fonction d'administrateur (article 12), qui est élu par le conseil

d'administration (élection qui doit être ratifiée par le Roi) et qui hérite des tâches qui étaient celles du vice-président du conseil d'administration, à savoir la gestion administrative de l'université.

b) quant aux attributions des autorités académiques :

La loi du 24 mars 1971 se contente à cet égard de redistribuer les tâches. Alors que la direction générale était tout entière assurée par le seul recteur dans le système de la loi du 28 avril 1953, le nouveau texte opère un partage de compétences entre le recteur et l'administrateur : le recteur n'est désormais plus chargé que de la direction académique de l'université quoiqu'il continue à présider le conseil d'administration et à représenter l'université à l'extérieur ; l'administrateur se voit quant à lui attribuer la gestion administrative, comptable, budgétaire et financière. Le but avoué de cette nouvelle répartition était de « donner au recteur la possibilité de se consacrer aux problèmes d'enseignement et de recherche »¹⁸.

Quant à la loi du 27 juillet 1971, elle approfondit l'autonomie déjà reconnue aux ex-universités d'Etat en étendant quelque peu les domaines d'intervention des organes de gestion. C'est ainsi que le pouvoir de gestion des crédits destinés au paiement des traitements et la maîtrise du cadre du personnel académique, scientifique et administratif de l'université sont à présent confiés au conseil d'administration et non plus au Roi (article 40) ; l'aménagement des structures internes de l'université, à savoir la création de nouvelles facultés, d'écoles, d'instituts ou de tout autre organe de recherche et d'enseignement, ressortit désormais à la compétence du conseil d'administration ; enfin, les ex-universités d'Etat se sont vu conférer un pouvoir élargi en matière d'acquisition et de construction de biens immeubles (cf. les modifications apportées par le chapitre 1er de la loi du 27 juillet 1971 à la loi du 22 avril 1958).

c) quant au contrôle :

Le contrôle de l'Etat sur ses universités reste exercé par un commissaire du gouvernement, mais l'article 1er de la loi du 24 mars 1971 supprime sa liberté d'appréciation quant à l'opportunité d'un recours auprès du ministre ; le commissaire est désormais tenu de prendre un tel recours s'il y a lieu. Le même article 11 lui adjoint en outre un nouvel organe, à savoir un inspecteur des finances, délégué du ministre du Budget, qui joue le même rôle que lui dans l'optique budgétaire et financière. Ce double renforcement du contrôle ap-

¹⁸ Rapport, *Doc. Parl.*, Chambre, s.o., 1970-1971, n° 832/6, p. 2.

paraît comme la contrepartie de l'accentuation de l'autonomie de gestion administrative par la création du poste d'administrateur et ce, pour que «*les pouvoirs publics puissent réellement exercer leurs légitimes et nécessaires droits de contrôle et de gestion*»¹⁹.

La loi du 27 juillet 1971 reprend à son article 45 la matière du contrôle en vue d'instituer, pour toutes les institutions universitaires (libres ou de l'Etat), un contrôle général inspiré du mécanisme de la tutelle administrative. Le procédé retenu s'inspire partiellement du système antérieur en ce qu'il conserve le commissaire du gouvernement et l'inspecteur des finances qui restent tenus de prendre un recours auprès du ministre s'il y a lieu, mais les modalités d'exercice de ce contrôle diffèrent quelque peu de ce qu'elles étaient auparavant :

- le contrôle paraît désormais être de pure légalité et non plus de conformité à l'intérêt général si l'on s'en tient au libellé du texte légal, à l'interprétation de la section de législation du Conseil d'Etat²⁰ et à certains extraits des travaux préparatoires²¹;
- en outre, la nouvelle procédure ménage aux deux parties (ministre et université) un temps de réflexion et ouvre à l'institution universitaire un «*droit de repentir*»²², puisque le ministre saisi d'un recours ne prendra désormais sa décision qu'après la notification motivée du recours à l'institution universitaire et la confirmation ou le retrait de l'acte par cette dernière moyennant l'observation de certains délais ;
- enfin, la décision finale du ministre consiste toujours dans l'annulation de l'acte s'il s'agit d'une université d'Etat, annulation qui est susceptible d'un recours devant le Conseil d'Etat et qui ne s'accompagne pas d'une sanction financière particulière. Par contre, pour les universités libres, le législateur a rejeté l'idée d'annulation des actes d'une personne privée²³; la sanction consiste dans la suspension de «*l'octroi des subventions*» contre laquelle un recours en paiement des subventions retenues est ouvert devant les tribunaux judiciaires conformément au droit commun puisque la décision ministérielle porte atteinte à un droit subjectif (ce qui semble confirmer que la tutelle se limite à un contrôle de légalité à l'exclusion d'une appréciation discrétionnaire du ministre).

Ce régime de contrôle général est complété par des contrôles plus spécifiques qui intéressent principale-

ment le domaine financier. Ils seront donc abordés ci-dessous à l'occasion de l'examen de la partie principale de la loi du 27 juillet 1971 (infra D).

Observons toutefois encore qu'une loi récente du 21 juin 1985 concernant l'enseignement est venue affiner et confirmer ce statut d'autonomie organique, mais sur un mode mineur cependant : l'article 18 de cette loi réaffirme, en effet, certes avec plus de netteté mais sans rien de nouveau, la maîtrise du conseil d'administration sur les structures internes de recherche et d'enseignement (départements, écoles, instituts, facultés) ; en ce qui concerne le personnel enseignant, si sa nomination demeure entre les mains du Roi, la fixation de la charge (à temps plein ou à temps partiel) ainsi que la faculté dont relève l'enseignant nommé incombent désormais au conseil d'administration.

Relevons enfin deux dispositions récentes : l'arrêté royal n° 543 du 31 mars 1987 qui reconnaît au recteur le pouvoir de refuser l'inscription d'étudiants bisseurs en candidature en sciences médicales ou dentaires et, plus fondamentalement, l'arrêté royal du 21 avril 1987 qui réaménage la répartition des compétences entre le recteur et l'administrateur au sein de l'université : la gestion bicéphale est limitée et le recteur occupe désormais une position prédominante par une interprétation large du concept «*décision de nature académique*»²⁴ et par un cantonnement de l'administrateur aux décisions qui ne présentent aucun caractère académique «*direct ou indirect*» et à un rôle d'assistance du recteur²⁵. Cet arrêté royal devait être la prémice d'une loi qui entendait supprimer la fonction d'administrateur et lui substituer un directeur administratif qui, subordonné au recteur, ne disposerait plus de compétences spécifiques. A notre connaissance, cependant, cette loi n'a pas été adoptée. Ce sont là les dernières modifications apportées à un statut organique déjà largement esquissé par les législations de 1953 et de 1971.

Il reste à savoir si ces diverses réformes législatives ont également eu pour conséquence de changer fondamentalement le statut juridique des ex-universités d'Etat. Tel sera l'objet du chapitre suivant. Un dernier texte mérite cependant d'être analysé au préalable : il

¹⁹ Exposé des motifs, *Doc. Parl., Chambre*, s.o. 1969-1970, n° 476, p. 6.

²⁰ *Doc. Parl., Chambre*, s.o. 1970-1971, n° 1043/1, annexe 1, p. 13.

²¹ Voy. ainsi *Doc. Parl.*, cit., p. 9 ; *idem*, n° 1043/4, p. 9 ; dans le même sens, voy. D. Déom, *ét. cit.*, p. 66.

²² *Ibidem*.

²³ *Doc. Parl.*, cit., n° 1043/2, p. 5-6 et n° 1043/4, p. 8-9 (rapport).

²⁴ Selon le Rapport au Roi, «le concept juridique «nature académique», prévu à la loi du 28 avril 1953, sera à l'avenir interprété dans son acception large. Etant donné que la finalité de l'université — à savoir l'organisation de l'enseignement et de la recherche — est principalement de nature académique, il peut être prouvé à juste titre que les décisions des organes de direction, notamment les décisions qui relèvent de la compétence du conseil d'administration, satisfont généralement à ce critère» (*M.b.*, 23 avril 1987, p. 6091).

²⁵ Ainsi, «en ce qui concerne l'exécution de la définition reprise au § 1, 6°, de l'article 18 de la loi du 28 avril 1953, il revient au recteur d'accorder et d'ouvrir toutes les lignes de crédit conformément aux décisions du conseil d'administration. Ce n'est qu'à partir de ce moment-là que peut débiter la gestion dans le cadre de chacune de ces lignes de crédit. Conformément à l'article 51 bis de la même loi, la gestion de crédits bien déterminés revient à l'administrateur».

s'agit de la loi du 27 juillet 1971 dans sa partie principale relative au financement des institutions universitaires.

D. LA LOI DU 27 JUILLET 1971 SUR LE FINANCEMENT ET LE CONTROLE DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES, DANS SA PARTIE RELATIVE AU FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

Contrairement aux lois du 28 avril 1953 et du 24 mars 1971 qui concernent les seules ex-universités d'Etat, la loi du 27 juillet 1971 se rapporte à l'ensemble des institutions universitaires, qu'elles soient organisées par l'Etat ou seulement subventionnées par celui-ci. Le législateur entendait en effet établir un régime uniforme de financement à partir de normes communes et objectives : «*Quel que soit le pouvoir organisateur, les besoins des institutions universitaires sont estimés et satisfaits de manière uniforme*»²⁶. L'instauration d'un tel régime a pour effet l'assimilation ou à tout le moins le rapprochement entre les institutions créées par l'Etat et celles qui ne sont que subventionnées par lui, ce qui signifie plus de contrôle pour les universités libres (v. *supra*), mais plus d'autonomie pour les ex-universités d'Etat²⁷.

Pareille affirmation doit cependant être nuancée, non seulement au point de vue du contrôle, où des différences subsistent (v. *supra*), mais aussi au point de vue financier :

- La loi du 27 juillet 1971 établit un régime unique de financement des dépenses ordinaires : toutes les institutions universitaires ont désormais droit aux mêmes «allocations de fonctionnement» (articles 28 et 29) ; d'autre part, le service des pensions et éméritats du personnel enseignant des institutions libres est assuré par l'Etat seul.
- Le financement des investissements reste par contre régi par des dispositions plus diversifiées. Il convient à cet égard de distinguer les investissements dits académiques (destinés à l'enseignement, la recherche ou l'administration) et les investissements dits sociaux (destinés à des installations de caractère global) : pour les investissements sociaux, la loi prévoit un régime de subventions en intérêts ; pour les investissements académiques, la loi du 2 août 1960 fait appel également à ce procédé de subvention indirect pour les universités libres alors que la loi du 22 avril 1958 organise un régime de subvention directe pour les ex-universités d'Etat. Néanmoins deux règles communes sont instaurées «dans le but de favoriser un développement ration-

nel, au meilleur coût, des installations immobilières»²⁸ des institutions en général : la présentation au ministre de l'Education nationale d'un programme, établi par ordre de priorités, des investissements à réaliser (articles 4 et 16) et la passation des marchés, moyennant les adaptations nécessaires, selon les règles en vigueur pour les marchés de l'Etat (articles 6 et 17).

Corrélativement à l'égalité de traitement assurée entre les différentes institutions, la loi prévoit une pareille égalité sur le plan des obligations : le principe «même degré d'autonomie, même degré de responsabilité»²⁹ paraît dominer la réforme du financement des universités. A cet égard, le texte légal impose à toutes les institutions universitaires :

1° de percevoir, dans les conditions et selon les barèmes fixés par le Roi, les mêmes droits d'inscription, frais et rétributions (article 39) ;

2° de fixer un cadre pour chaque catégorie de leur personnel et de ne faire aucun recrutement hors des limites de ce cadre (article 40) ;

3° d'appliquer les mêmes barèmes de traitement fixés, selon les cas, par la loi ou par le Roi (article 40) ;

4° d'homogénéiser la statut de leur personnel (article 41) ;

5° de respecter les mêmes règles pour la passation de leurs marchés (article 42) ;

6° d'établir leur budget annuel selon les mêmes règles et sur la base des éléments de calcul qui justifient le montant de l'allocation de fonctionnement (article 43, § 1, 3, 4 et 5) ;

7° d'obtenir l'autorisation du ministre de l'Education nationale pour tout transfert de crédits, à l'exception de ceux qui concernent le personnel auxiliaire et les dépenses de fonctionnement (article 44) ;

8° d'établir des comptes selon les mêmes règles et de les faire approuver par le ministre de l'Education nationale, le tout sous le contrôle de la Cour des comptes (article 43, § 2 et 5).

Le parallélisme ainsi établi a pour effet de limiter quelque peu l'indépendance des institutions libres dans l'emploi de leurs subventions. Par contre, il élargit le degré d'autonomie reconnu aux ex-universités d'Etat. Ainsi, celles-ci peuvent désormais arrêter elles-mêmes le cadre de leur personnel (article 40) ; les moyens financiers sont répartis par elles entre dix postes importants, autorisant une large souplesse de gestion (article 43, § 4) ; elles sont dispensées, pour toutes les dépenses de fonctionnement, du visa préalable de la Cour des comptes (article 49, point 4).

Le régime ainsi esquissé s'est vu apporter quelques modifications mineures par la loi du 5 janvier 1976 (fixation désormais annuelle du cadre ; autorisation

²⁶ Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl.*, Chambre, s.o. 1970-1971, n° 1043/1, annexe 1, p. 2.

²⁷ *Idem.*, p. 8.

²⁸ *Doc. Parl.*, cit., n° 1043/1, p. 5.

²⁹ *Idem.*, p. 8.

du ministre pour *tout* transfert de crédits ; allongement des délais pour le commissaire du gouvernement) et ensuite de nouvelles modifications par plusieurs arrêtés de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de l'assainissement des finances publiques. Ces arrêtés de pouvoirs spéciaux n'ont pas modifié l'allure du régime uniforme établi par la loi du 27 juillet 1971, mais ils ont prévu un certain nombre de mesures de restriction, qui affectent par exemple les conditions pour être nommé membre du personnel enseignant ou l'évaluation des facteurs qui déterminent le montant de l'allocation de fonctionnement (A.R. n° 81 du 31 juillet 1982, A.R. n° 271-272-273 du 31 décembre 1983), tel que le nombre-plancher pour les étudiants de candidature (A.R. n° 165 du 30 décembre 1982).

Il en résulte une diminution sensible des moyens mis à la disposition des universités, mais non de leur autonomie comme telle. A cet égard, il convient de mentionner l'A.R. n° 82 du 31 juillet 1982 qui, loin de réduire les attributions des organes de gestion universitaires, leur a accordé de nouveaux pouvoirs tout en les obligeant à rétablir l'équilibre de leur budget pour le 31 décembre 1989 au plus tard.

Plus fondamentaux sont les textes les plus récents, tels la loi du 4 août 1986 qui règle de manière uniforme la mise à la retraite et les pensions du personnel enseignant de toutes les universités et l'A.R. n° 434 du 5 août 1986 qui édicte de nouvelles mesures de restriction (la diminution de 10% des allocations de fonctionnement pour les étudiants fictifs et une réduction de moitié des avantages sociaux) ainsi que certaines mesures de libéralisation : c'est ainsi qu'en vertu de l'article 2, les universités deviennent compétentes pour fixer les droits d'inscription (le «*minerval*») et d'examen jusque là établis par le Roi ³⁰ et que l'article 6 exonère les achats ou les services du visa préalable du commissaire du gouvernement jusqu'à 500.000 F (auparavant 100.000 F). Ces deux dernières mesures apparaissent comme la contrepartie des réductions du financement et contribuent à une plus grande autonomie et surtout à une plus grande responsabilité financière des universités.

Mentionnons encore, pour être complets, la loi du 21 juin 1985 concernant l'enseignement qui accorde au recteur le pouvoir de refuser l'inscription d'étudiants qui n'entrent pas en ligne de compte pour le financement.

*

³⁰ L'arrêté royal du 5 juin 1987 (M.b., 19 juin 1987, p. 9356) abroge l'arrêté royal du 4 août 1972 fixant le montant des droits d'inscription et d'examen et inscrit ces droits dans les éléments constitutifs des recettes et des dépenses du patrimoine des institutions universitaires fixés par l'arrêté royal du 8 avril 1976.

Tel est le décor législatif de l'organisation des ex-universités d'Etat à partir duquel la doctrine et la jurisprudence ont tenté de répondre à la question de la personnalité juridique de ces institutions.

III. EXAMEN DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE

Comme on a pu le constater à travers l'évolution législative, le législateur n'a pas accordé comme telle la personnalité juridique aux ex-universités d'Etat. Tout au plus la loi du 5 juillet 1920 l'a-t-elle reconnue expressément à leur «*Patrimoine propre*» en vue de leur permettre de recueillir des dons ou des legs. Mais, dans le même temps, les textes leur ont reconnu une autonomie croissante et une responsabilité renforcée dans les domaines de la gestion administrative, budgétaire et financière, de même qu'ils ont opéré un rapprochement avec les institutions universitaires libres qui, elles, disposent de la personnalité juridique. Ne peut-on déduire de cette évolution l'attribution implicite d'une personnalité civile aux ex-universités d'Etat ?

A. AVANT 1971

Pour la doctrine et la jurisprudence, la réponse ne fait pas de doute, dans un sens négatif, avant les réformes législatives de 1971.

Les auteurs considéraient en effet que si la loi du 28 avril 1953 avait réalisé l'émancipation administrative des ex-universités d'Etat en leur accordant une large autonomie dans leur gestion et leur administration interne, tout en maintenant un contrôle par le gouvernement, la réforme n'avait néanmoins pas modifié le statut juridique de ces universités. A propos de cette réforme, M. Pierre Wigny affirma que les ex-universités d'Etat n'avaient pas été érigées en personnes publiques distinctes : «*Ce sont de simples services extérieurs de l'administration centrale*», soutenait-il ³¹. De même, MM. Buttgenbach et Dembour furent d'avis que «*tout en réformant profondément le régime des universités d'Etat, le législateur belge n'a pas recouru au système de la décentralisation, mais à celui de la déconcentration administrative*» ³². M. M.A. Flamme n'a pas dit autre chose lorsqu'il a observé que «*quelle que soit l'autonomie de gestion accordée par la loi du 28 avril 1953, celles-ci ne sont cependant pas elles-mêmes des personnes juridiques et donc des personnes de droit public*» ³³.

³¹ P. WIGNY, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1953, p. 57.

³² A. BUTTGENBACH et J. DEMBOUR, *ét. cit.*, p. 4.

³³ M.A. FLAMME, *Traité des marchés publics*, 1969, t.I., p. 193 ; voy. également Cl. RENARD, «*La nouvelle législation universitaire*», *Bull. Acad. royale de Belgique*, 1971-1972, p. 579.

Du côté de la jurisprudence, diverses décisions émanant soit du Conseil d'Etat ³⁴, soit des juridictions judiciaires ont adopté le même point de vue : le conseil d'administration (de l'université de Liège) n'a agi que «*par simple délégation légale pour le compte de l'Etat belge*», a déclaré le Tribunal de première instance de Bruxelles dans un jugement du 12 juin 1971 ³⁵. Et lorsque, dans une décision équivoque du 8 novembre 1974 ³⁶, le Tribunal de Liège estima que l'Université de Liège disposait d'une personnalité juridique propre en raison de sa très large autonomie, particulièrement affirmée quant à la conclusion et l'exécution de ses marchés, M. le doyen P. Lewalle critiqua sévèrement pareil raisonnement ³⁷. Ce jugement fut d'ailleurs réformé par un arrêt de la Cour d'appel de Liège du 17 février 1977 ³⁸ aux termes duquel «*en dehors de celui-ci (le Patrimoine propre) et de sa gestion, les universités d'Etat restent un service public sans personnalité propre, quel qu'étendue qu'ait été par des lois successives l'autonomie des pouvoirs attribués à ses rouages*».

Cette thèse trouve un appui certain dans les travaux préparatoires de la loi du 28 avril 1953 : «*Par la déconcentration des attributions, le présent projet de loi tend à accorder aux universités d'Etat une liberté d'action et une souplesse de gestion accrues*» ³⁹; de même, «*le projet vise à la déconcentration de certains pouvoirs*» ⁴⁰.

Il en résulte que les ex-universités d'Etat avaient, avant 1971, un double caractère : elles étaient, depuis la loi du 5 juillet 1920, des personnes juridiques distinctes quant à leur patrimoine propre, mais elles conservaient pour le surplus le caractère de services de l'administration générale de l'Etat ⁴¹.

Les lois de 1971 ont-elles apporté un changement à cette structure hybride ?

B. APRES 1971

Si l'évolution des ex-universités d'Etat vers une autonomie plus large, à partir de 1971, ne prête pas à discussion, la doctrine et la jurisprudence se sont cependant divisées sur le point de savoir si l'on peut en

déduire la reconnaissance implicite d'une personnalité civile à ces universités. Le législateur a en effet omis d'indiquer si cette évolution vers une indépendance de gestion en a modifié le statut juridique.

1. Le Conseil d'Etat a eu à plusieurs reprises l'occasion ⁴² de se prononcer sur le statut des ex-universités d'Etat, celles-ci étant en effet des autorités administratives dont les actes peuvent être attaqués devant la Haute juridiction administrative.

Cette dernière a d'abord posé le principe selon lequel «*rien n'oblige le législateur à reconnaître expressément et d'emblée la personnalité juridique par le recours à une formule déterminée*»; il peut procéder par «*accumulation empirique de pouvoirs et d'obligations juridiques*» à l'égard d'une institution qui finalement «*constitue un ensemble de pouvoirs et d'obligations identique à celui qui se présente dans le cas d'une attribution expresse et de principe de la personnalité juridique*» ⁴³. Et le juge peut être amené à constater le recours à cette méthode d'accumulation empirique de même que le résultat de cette accumulation, à savoir l'octroi implicite de la personnalité juridique.

S'agissant des ex-universités d'Etat, le Conseil d'Etat observe que le législateur de 1971 a non seulement donné aux organes directeurs de l'université «*des pouvoirs d'administration interne, mais leur a aussi attribué de larges pouvoirs leur permettant de traiter de manière autonome avec des tiers*»; «*la législation récente vise d'ailleurs, ajoute le Conseil d'Etat, à assurer aux universités d'Etat un degré d'autonomie se rapprochant autant que possible de celui dont jouissent les universités libres*» qui ont la personnalité juridique ; enfin, «*avoir confié la gestion de ce patrimoine (le patrimoine propre) à l'organe directeur de l'université implique, quelle qu'en ait été la cause directe, que le statut juridique du patrimoine se confond en tous points avec celui de l'université*». Le Conseil d'Etat conclut de ce qui précède que «*les universités d'Etat doivent être réputées jouir de la personnalité civile plénière, de sorte que doivent être imputés à la personne morale que constitue chaque université d'Etat l'ensemble des actes accomplis par ses organes et non pas uniquement les actes en relation avec son patrimoine propre*».

Et le Conseil d'Etat de désigner comme partie adverse au recours non pas l'Etat belge, mais l'ex-université d'Etat (en l'espèce, à chaque fois, la R.U.G., c'est-à-dire l'ex-université d'Etat de Gand), représentée par son recteur.

Sans chercher à minimiser la portée claire de cette jurisprudence, il est permis de constater que d'autres

³⁴ Arrêts Luyckx, n° 10.813, du 8 octobre 1964 ; Association momentanée S.A. Continental Air Conditionning C° et S.P.R.L. Paenhuysenmaya, n° 15.405, du 29 juin 1972. Voy. également les arrêts Vercauteren et cts., n° 10.504, du 13 mars 1964, à propos de l'I.N.U.T.O.M.

³⁵ Civ. Bruxelles, 12 juin 1971, cité par P. LEWALLE, *ét. cit.*, p. 296, note 13.

³⁶ E.D., 1975, p. 289.

³⁷ *Idem*, p. 293 et s.

³⁸ Pas., 1977, II, p. 187.

³⁹ Rapport, *Doc. Parl.*, Chambre, s.o. 1952-1953, n° 166, p. 2.

⁴⁰ Rapport, *Doc. Parl.*, Sénat, s.o. 1952-1953, n° 245, p. 2.

⁴¹ En ce sens, voyez aussi R.P.D.B., Etablissements publics et d'utilité publique, n° 74.

⁴² Arrêts Vergauwen, n° 16.803, du 7 janvier 1975 ; Verdonck, n° 18.396, du 15 juillet 1977 ; De Clercq, n° 18.460, du 4 octobre 1977 ; Jacobs, n° 20.528, du 22 juillet 1980 ; Omatuku, n° 21.617, du 1er décembre 1981.

⁴³ Arrêts Vergauwen et Verdonck précités.

arrêts plus récents ⁴⁴ sont plus prudents en ce qu'ils ne se prononcent plus sur la question principale de la personnalité juridique, mais se contentent d'indiquer que les textes chargent le conseil d'administration de telle compétence (en l'espèce, la passation des marchés ou l'exécution de ceux-ci) sans qu'aucune approbation ou ratification soit nécessaire et que, dès lors, la décision émanant uniquement du conseil d'administration de l'université, celle-ci doit être considérée comme partie adverse et l'Etat belge doit être mis hors cause.

Le Conseil d'Etat estime en effet désormais que *«la question de la personnalité juridique est finalement sans importance de sorte qu'une institution qui ne jouit pas de la personnalité juridique mais à laquelle est donnée une autonomie de direction (ce qui est incontestablement le cas des universités d'Etat), peut être impliquée dans une procédure devant le Conseil d'Etat»* ⁴⁵. Ceci s'explique par le fait qu'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'est pas dirigé contre une partie mais contre l'acte attaqué et qu'il est normal que ce soit son auteur qui soit amené à en défendre la légalité. Quant aux frais de l'instance, la Haute juridiction administrative considère que l'ex-université d'Etat *«est une institution à laquelle la loi n'a pas seulement accordé une large autonomie de gestion, mais aussi la disposition indépendante des moyens financiers attribués»* ⁴⁶, de telle sorte que les dépens peuvent être imputés sur ses frais de fonctionnement.

2. La jurisprudence judiciaire n'a pas suivi l'interprétation initiale du Conseil d'Etat de l'autonomie grandissante reconnue aux ex-universités d'Etat.

C'est ainsi que dans son arrêt précité du 17 février 1977 ⁴⁷, la Cour d'appel de Liège considéra qu'en dehors de leur patrimoine propre et de sa gestion, *«les universités d'Etat restent un service public sans personnalité propre, quelque étendue qu'ai été par des lois successives l'autonomie des pouvoirs attribués à ses rouages»*. De même, dans un arrêt de principe du 24 janvier 1983 ⁴⁸, la Cour de cassation réforma un arrêt du 7 octobre 1981 de la Cour du travail d'Anvers qui, s'appuyant sur les arrêts précités du Conseil d'Etat, considérait que les universités disposaient de la personnalité juridique ; selon la Cour de cassation, s'il est vrai que des textes leur accordent une certaine auto-

nomie en matière de gestion administrative et budgétaire en dehors de la gestion de leur patrimoine propre, *«toutefois, il ne s'en déduit pas que la nature juridique des universités de l'Etat a été modifiée ni qu'elles ont acquis une personnalité civile plus étendue que celle qui résulte de ladite loi du 5 juillet 1920»*. Cette thèse est par ailleurs reprise dans les motifs d'une ordonnance de référé du 23 décembre 1986 du président du Tribunal de première instance de Liège ⁴⁹.

Pour les juridictions judiciaires, les autorités universitaires étatiques (communautaires) sont donc caractérisées par le dédoublement fonctionnel, agissant tantôt comme organes d'une personne juridique distincte de l'Etat (d'une des communautés) dans le cadre de la gestion de leur patrimoine propre, tantôt comme organes de l'Etat (d'une des communautés) lorsqu'elles exercent leurs autres attributions.

Il convient cependant de nuancer quelque peu le propos. En effet, dans un arrêt du 24 septembre 1984 ⁵⁰, la Cour de cassation, tout en confirmant sa jurisprudence antérieure, a ajouté néanmoins que *«la limitation de la personnalité civile au patrimoine propre n'exclut pas que la loi puisse accorder aux universités d'Etat certains attributs de la personnalité civile, à savoir le pouvoir d'accomplir des actes juridiques en certaines matières et d'agir en justice»*, ce qui semble laisser la porte ouverte à l'hypothèse suivante : même en dehors de l'existence d'une personnalité juridique, une ex-université d'Etat pourrait être rendue responsable du non accomplissement ou du mauvais accomplissement du pouvoir ainsi attribué. C'est en tout cas ce que laisse penser la suite de l'arrêt qui, se prononçant dans une affaire relative au non paiement de cotisations de sécurité sociale pour le personnel non statutaire de la R.U.G. (en dehors du patrimoine propre), casse un arrêt de la Cour du travail de Gand aux motifs qu'*«il ne peut être déduit des constatations de l'arrêt qu'à l'égard des membres du personnel pour lesquels les cotisations sont réclamées, la loi aurait chargé explicitement ou implicitement la demanderesse (la R.U.G.) de remplir les obligations en matière de sécurité sociale et lui aurait donné le pouvoir d'agir en justice»*. A contrario, une telle constatation aurait permis d'imputer la responsabilité du litige à la R.U.G. en tant que telle bien qu'elle soit dépourvue de la personnalité juridique !

Cette précision permet en tout cas d'établir un lien entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de cassation : dans un cas comme dans l'autre, la personnalité juridique ne paraît plus être le critère déterminant quant à la capacité d'ester ou d'être cité en justice.

⁴⁴ Arrêts S.A. C.F.E., n° 23.634, du 28 octobre 1983 ; Wymeersch, n° 24.550, du 28 juin 1984 ; S.A. Dewandre, n° 25.167, du 27 mars 1985. Voy. également les arrêts Daco, n° 23.201, du 4 mai 1983, à propos de l'élection d'un administrateur à l'université de Mons ; Beheydt, du 20 juin 1984, *Pas.*, 1986, IV, 137, à propos de la nomination d'un assistant par le conseil d'administration de la R.U.G. ; Boudengen, n° 25.262, du 23 avril 1985 (solution implicite), A.P.M., 1985, p. 44 à propos d'une décision du conseil d'administration d'infliger une sanction disciplinaire.

⁴⁵ Arrêt Wymeersch, n° 24.550, du 28 juin 1984.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Pas.*, 1977, II, p. 187.

⁴⁸ *Pas.*, 1983, I, p. 607.

⁴⁹ A.S.B.L. C.R.M. c/ U.Lg. et Etat belge, R.G. n° 26.320/86, inédit.

⁵⁰ *Pas.*, 1985, I, p. 110.

Les juridictions de fond ne semblent cependant pas encore suivre le mouvement puisqu'aussi bien deux décisions récentes considèrent qu'en dehors du patrimoine propre, l'ex-université d'Etat n'est pas elle-même une personne juridique «*quelle que soit l'autonomie de gestion accordée par la loi du 28 avril 1953*»⁵¹

3. *Quant à la doctrine*, la plupart des auteurs sont d'avis que la très large autonomie accordée aux ex-universités d'Etat par le législateur ne va pas aussi loin que la décentralisation l'exige⁵². Un trait essentiel leur manque encore : la personnalité juridique.

Outre l'argument de texte (la loi n'attribue pas expressément la personnalité juridique), les commentateurs réfutent chacun des trois arguments avancés par certains arrêts du Conseil d'Etat en faveur de l'attribution implicite de la personnalité juridique. Selon P. Lewalle, «*en supprimant la Commission administrative du Patrimoine composée essentiellement de membres du corps enseignant*» au profit du conseil d'administration plus représentatif de la communauté universitaire, «*le législateur visait à assurer la 'démocratisation' de la gestion du Patrimoine*» et «*à donner au conseil d'administration une compétence nouvelle, celle de gestionnaire d'un établissement public*»⁵³, buts plus modestes que l'extension de la personnalité juridique du patrimoine à l'ensemble des activités gérées par ledit conseil, d'autant que les activités académiques (recherche et enseignement) de l'université incombent à un autre organe collégial, le conseil académique, non concerné par ce transfert.

En outre, l'autonomie déduite des lois du 24 mars 1971 et du 27 juillet 1971, pour être indiscutable, n'autorise cependant pas à traiter l'université comme un service décentralisé : ainsi qu'il a déjà été souligné dans la première partie, une très large autonomie ne s'accompagne pas nécessairement de la personnalité juridique⁵⁴; de plus, ainsi que le professeur Dembour l'a démontré, le critère probant de la décentralisation n'est pas l'autonomie organique, mais précisément la personnalité juridique distincte de l'Etat⁵⁵.

Quant à la limitation de cette large autonomie par le seul contrôle de tutelle, qui est «*difficilement concevable entre les organes d'une personnalité juridique unique*»⁵⁶, l'étude des services publics déconcentrés permet d'observer que le contrôle exercé par l'autorité supérieure sur l'activité d'un agent du pouvoir central est parfois aussi fort limité et s'apparente davantage au contrôle de tutelle⁵⁷.

Enfin, les auteurs qui se sont penchés sur la question estiment que si le parallélisme entre les universités libres et d'Etat (des communautés) est indiscutablement une option de base de la législation universitaire de ces vingt dernières années, ce n'est pour autant qu'une affirmation de principe sur laquelle on ne peut certainement pas fonder une conclusion aussi technique que l'octroi de la personnalité juridique et qui ne parvient pas à masquer les différences importantes de traitement qui subsistent entre les deux types d'université⁵⁸, telles que l'organisation et les effets de la relation de tutelle, le financement des investissements académiques, la séparation qui subsiste dans la pratique entre le «*Patrimoine propre*» et l'Université-Etat⁵⁹.

Les travaux préparatoires, on l'a vu plus haut, ne viennent nullement infirmer ce point de vue mais semblent au contraire lui fournir un appui certain qu'il s'agisse de ceux de la loi du 24 mars 1971⁶⁰ ou de ceux de la loi du 27 juillet 1971⁶¹.

IV. CONCLUSION

Dans l'état actuel de la législation, de la jurisprudence et de la doctrine, il convient de considérer que les ex-universités d'Etat ne disposent pas de la personnalité juridique pleine et entière et ne constituent dès lors pas des services décentralisés mais seulement des services déconcentrés de l'Etat (des communautés) dotés d'une très large autonomie. Elles n'en disposent pas moins de certains attributs de la personnalité juridique ou, si l'on préfère, d'une personnalité juridique limitée qui a par exemple pour conséquence qu'elles peuvent

⁵¹ Liège, 23 septembre 1988, *J. T.*, 1989, p. 217, ainsi que Civ. Anvers, 15 mai 1987, *R. W.*, 1987-1988, 58 : «*Le minerval complémentaire ne fait pas partie du patrimoine propre du centre universitaire de l'Etat d'Anvers. La demande en restitution qui est dirigée contre cette institution n'est pas recevable*».

⁵² G. CRAENEN, *De bestuurlijke zelfstandigheid van de universiteiten in België*, Zwolle, 1986, p. 11.

⁵³ *Et. cit.*, p. 299 ; dans le même sens, voy. C. RENARD, *ét. cit.*, p. 605 ; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, 1978, p. 77, note 1 ; J. DELCHEVALERIE, «*Le patrimoine de l'Université de Liège*», *Revue universitaire de Liège*, 1973, p. 5.

⁵⁴ R. VERSTEGEN, note sous C.E., Vergauwen, n° 16.803, 7 janvier 1975, *R. W.*, 1976-1977, col. 725, citant l'exemple des cours et tribunaux ; dans le même sens, voy. L. VANHOVE, «*Zijn de rijksuniversitaire instellingen rechtspersonen ?*», *T.B.P.*, 1975, p. 315.

⁵⁵ J. DEMBOUR, *ét. cit.*, p. 114 ; voy. aussi M.A. FLAMME, *cours cité*, p. 84, n° 56.

⁵⁶ D. DEOM, *ét. cit.*, p. 48.

⁵⁷ J. DEMBOUR, *ét. cit.*, p. 191, qui cite à titre exemplatif les pouvoirs conférés par la loi aux gouverneurs de province ou, précisément, aux autorités académiques des ex-universités d'Etat.

⁵⁸ R. VERSTEGEN, *ét. cit.*, col. 725 ; P. LEWALLE, *ét. cit.*, p. 299 ; L. VANHOVE, *ét. cit.*, p. 313-314.

⁵⁹ Cf. Cour des comptes, *Cah. obs. n° 131*, 1974-1975, partie I, 65 et *Cah. obs. n° 132*, 1975-1976, partie I, 72 ; A. VANDERSTICHELE, «*Rijksuniversiteiten : een vorm van decentralisatie en van deconcentratie*», *Liber amicorum Professor J. Van Houtte*, 1975, p. 1043-1045.

⁶⁰ Rapport, *Doc. Parl.*, Chambre, s.o. 1970-1971, n° 832/6 et *Ann. Parl.*, Chambre, s.o. 1970-1971, Séance du 10 mars 1971, p. 17.

⁶¹ Rapport, *Doc. Parl.*, Chambre, s.o. 1970-1971, n° 1043/4, p. 5.

se voir assigner et condamner en justice ou ester elles-mêmes en justice.

a. Fondamentalement, l'étude de la législation universitaire a démontré que la véritable «révolution» concernant le statut juridique des ex-universités d'Etat se situe le 28 avril 1953, lorsque le législateur réalisa le passage d'une université gérée par des «extérieurs» soumis au contrôle hiérarchique du ministre de l'Instruction publique à une université désormais administrée par la communauté universitaire elle-même sous le contrôle de tutelle d'un commissaire du gouvernement. La réforme de 1971 a certes modifié en profondeur la structure des organes directeurs des ex-universités d'Etat ; elle a de plus ouvert de nouvelles perspectives aux gestionnaires universitaires qui tiennent de la loi une indéniable autonomie. Mais ces diverses modifications n'ont pas affecté le statut juridique même de l'institution ; le législateur n'a pas pour autant franchi une nouvelle étape, à savoir la création d'une nouvelle personne juridique ; il s'est en réalité contenté d'approfondir – de manière importante – l'émancipation esquissée en 1953. Il est significatif de relever à ce sujet que la Cour de cassation, dans ses arrêts cités plus haut, se réfère autant à la loi du 28 avril 1953 qu'aux lois des 24 mars et 27 juillet 1971 qui se situent ainsi dans la même perspective d'autonomie largement déconcentrée. Cette observation est d'autant plus importante que, ainsi qu'on l'a vu plus haut, la jurisprudence initiale du Conseil d'Etat faisait des lois de 1971 la pierre angulaire d'une reconnaissance implicite de la personnalité juridique des ex-universités d'Etat.

Si les ex-universités d'Etat demeurent donc des services centralisés bien que largement déconcentrés, elles ont cependant toutes les apparences de services décentralisés, plus spécialement d'établissements publics : à l'instar de ceux-ci, en effet, les ex-universités d'Etat ne sont soumises qu'à un contrôle de tutelle, sont dispensées des contrôles financiers applicables à l'administration générale (absence de visa préalable de la Cour des comptes p. ex.) et jouissent d'une autonomie de gestion qui, même à certains égards, est plus large que celle des organismes d'intérêt public de la catégorie B de la loi du 16 mars 1954. C'est ainsi que le cadre et le statut de leur personnel sont arrêtés par leur conseil d'administration et non par le Roi (l'Exécutif).

La controverse doctrinale et jurisprudentielle y trouve en partie son origine. Elle est également le reflet de l'opposition entre la conception légaliste et la conception réaliste de la personnalité juridique.

Selon la conception légaliste, seule une disposition expresse de la loi (du décret) pourrait conférer – directement (octroi à un groupement déterminé) ou indirectement (octroi à tout groupement répondant aux

conditions fixées) – la personnalité juridique ⁶². Cette conception légaliste est critiquée par les tenants de la conception réaliste qui estiment que le juge, tant que la loi (le décret) ne l'interdit pas, pourrait reconnaître la personnalité civile à «*tout groupement pourvu d'une possibilité d'expression collective pour la défense d'intérêts licites, dignes d'être juridiquement reconnus et protégés*» ⁶³. Le Conseil d'Etat s'est inscrit incontestablement dans cette perspective lorsqu'il a affirmé que «*le juge peut être amené à constater en-dehors de tout dogmatisme que le résultat de cette accumulation empirique de pouvoirs et d'obligations a abouti à l'octroi implicite de la personnalité juridique civile*» ⁶⁴.

Le législateur a quant à lui clairement opté pour la conception légaliste. En effet, alors que les ex-universités d'Etat devaient disposer en 1920 de la personnalité juridique pour des raisons de circonstance, il l'a expressément limitée à la gestion de leur «Patrimoine propre». L'octroi de la personnalité juridique à l'ensemble de l'institution universitaire devrait donc suivre la même voie, ainsi que le confirment d'ailleurs les travaux préparatoires déjà cités, de même qu'une déclaration de M. Tindemans, premier ministre à l'époque ⁶⁵. La Cour de cassation, suivant sa jurisprudence traditionnelle en matière d'association de fait, interprète restrictivement l'autonomie octroyée par les lois de 1953 et de 1971, pour ne reconnaître aux ex-universités d'Etat qu'une personnalité juridique limitée au «Patrimoine propre». Quant à la doctrine, si elle utilise l'argument légaliste, elle ne réfute pas pour autant l'argument réaliste à propos duquel elle conteste cependant que les composantes soient réunies.

b. Au-delà de l'opposition entre les jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, il est cependant permis de relever une certaine convergence, d'autant que la première a été marquée récemment par un certain revirement et que la seconde s'est rapprochée de la première.

Selon la jurisprudence récente de la Haute juridiction administrative, la désignation comme partie adverse dans un recours en annulation ne nécessite pas la personnalité juridique, question «*finale sans importance*» ⁶⁶ dans une procédure dirigée contre un acte et non contre des personnes ou autorités déterminées ; il suffit que l'autorité auteur de l'acte dispose de l'«*autonomie de direction*» pour poser l'acte attaqué. Le juge administratif recherche donc en priorité si les textes légaux chargent l'autorité universitaire de poser

⁶² Voy. Cass., 28 avril 1966, J.T., 1966, p. 544, note TAQUET et WANTIEZ.

⁶³ J. VAN COMPERNOLLE, «L'action en justice des sociétés et groupements», T.P.R., 1980, p. 101 ; J.P. MASSON, «Chronique de jurisprudence – Les personnes», J.T., 1979, p. 582, n° 4.

⁶⁴ Arrêt Verdonck, n° 18.396, du 15 juillet 1977.

⁶⁵ Ann. Parl., Chambre, s.o. 1975-1976, séance du 9 décembre 1975, n° 35, p. 955.

⁶⁶ Arrêt Wymeersch, n° 24.550, du 28 juin 1984.

l'acte en toute autonomie sans intervention de l'autorité supérieure ⁶⁷. De son côté, dans son arrêt du 24 septembre 1984 ⁶⁸, la Cour de cassation a précisé que la loi peut accorder, à côté de la personnalité juridique pleine et entière, certains attributs de la personnalité civile. Comme l'a à juste titre rappelé l'annotateur de cet arrêt dans la *Pasicrisie*, «la personnalité civile est en effet un procédé de technique juridique utilisé par le législateur pour permettre à un groupement de participer à la vie juridique. Et le législateur décide librement si cette participation sera totale (octroi de la personnalité civile) ou seulement limitée (reconnaissance de certains attributs)» ⁶⁹. Dans ce dernier cas, lorsque la loi accorde des compétences aux ex-universités d'Etat en tant que telles, les demandes sont introduites par ou contre l'ex-université d'Etat elle-même et non par ou contre l'Etat (une des communautés).

Par conséquent, le critère déterminant pour citer ou être cité en justice, selon les deux juridictions, n'est plus la personnalité juridique comme telle, mais la reconnaissance d'un attribut de cette personnalité ou, cela revient au même, d'une personnalité juridique limitée. Et l'octroi d'une personnalité juridique limitée peut être aussi bien explicite qu'implicite ⁷⁰. «Mais le juge qui reconnaît sur cette base une certaine compétence juridique à un établissement doit clairement in-

diquer sur quelles dispositions légales ou sur quelles règles juridiques il fonde sa décision» ⁷¹.

Sans doute cette conclusion ne vient-elle pas simplifier le problème de l'identification de la qualité en laquelle les ex-universités d'Etat se sont engagées en tel ou tel cas concret. Pour être certaine, la difficulté ne paraît cependant pas insurmontable. Il s'agit, dans chaque cas d'espèce, de rechercher si l'université a agi de manière autonome selon le pouvoir qui lui est reconnu par la loi (le décret).

C'est ainsi qu'il nous semble permis d'estimer que dans la conduite des affaires purement académiques, qui sont de la compétence du recteur et, dans une moindre mesure, du conseil académique, l'université engage sa propre responsabilité. De même, certains actes qui ressortissent à la gestion administrative ou financière peuvent être imputés à l'ex-université d'Etat en tant que telle et non à l'Etat (à une des communautés) parce qu'ils sont posés en toute autonomie, sans intervention de l'autorité supérieure (ratification ou approbation) : ainsi, la passation des marchés publics, l'acquisition des biens immeubles (chapitre 1er de la loi du 27 juillet 1971), la fixation et la perception des droits d'inscription (art. 39 loi du 27 juillet 1971 modifié par l'art. 2 de l'A.R. n° 434 du 5 août 1986), l'aménagement des structures internes de l'université (art. 4 loi du 28 avril 1953), la fixation du cadre des différentes catégories du personnel (art. 40 loi du 27 juillet 1971).

Il n'en est en revanche pas de même en matière de nomination du personnel enseignant et scientifique définitif parce qu'en ce domaine, la décision appartient au Roi (à l'Exécutif) ou en matière budgétaire parce que le budget doit être soumis à l'approbation du ministre de l'Education nationale (du ministre communautaire de l'enseignement).

Novembre 1989.

⁶⁷ Voy. aussi les arrêts cités à la note 43. Il est permis d'établir un parallélisme avec la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au droit d'action des groupements de droit privé sans personnalité juridique. Le raisonnement qui y est tenu procède en effet des mêmes prémices qui sont exposées dans l'intéressant arrêt *Moulin et De Coninck* (n° 11.749, du 6 avril 1966) : le Conseil d'Etat part de la constatation que «dans l'accomplissement de sa tâche, l'autorité est de plus en plus souvent amenée à reconnaître ce fait social et à y conformer son action, notamment en associant ces organisations comme telles à son action»; il en déduit que «ce fait n'implique pas seulement, dans le chef de l'autorité, la reconnaissance du groupe en tant qu'entité sociale autonome, mais aussi une confirmation juridique de celui-ci, qui, tout en ne lui octroyant pas la personnalité civile, le fait entrer dans l'ordre juridique, dérogeant ainsi à l'existence de son être juridique et de ses activités juridiques autonomes».

⁶⁸ *Pas.*, 1985, I, p. 110.

⁶⁹ Note H.L. sous Cass., 3e ch., 24 septembre 1984, cité à la note précédente.

⁷⁰ Dans son arrêt du 24 septembre 1984, la Cour de cassation a en effet observé «qu'il ne peut être déduit des constatations de l'arrêt qu'à l'égard des membres du personnel pour lesquels les cotisa-

tions sont réclamées, la loi aurait chargé explicitement ou implicitement la demanderesse (l'Université de Gand) de remplir les obligations en matière de sécurité sociale et lui aurait donné le pouvoir d'agir en justice».

⁷¹ Note H.L. précitée.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

- I. Principes généraux d'organisation des services publics**
 - 1. La décentralisation
 - 2. La déconcentration
- II. L'évolution législative depuis la loi du 15 juillet 1849 créant les premières universités d'Etat**
 - A. La loi du 15 juillet 1920 accordant la personnalité civile aux universités d'Etat de Liège et de Gand.
 - B. La loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement supérieur dans les ex-universités d'Etat.
 - C. Les lois des 24 mars 1971, modifiant la loi du 28 avril 1953, et du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.
 - D. La loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, dans sa partie relative au financement des universités.
- III. Examen de la doctrine et de la jurisprudence**
 - A. Avant 1971.
 - B. Après 1971
 - 1. Le Conseil d'Etat
 - 2. La jurisprudence judiciaire
 - 3. La doctrine
- IV. Conclusion.**