

# PARADOXES DU REGIME JURIDIQUE DES UNIVERSITES

par

Diane DEOM

Assistante à la Faculté de Droit de l'U.C.L.

## INTRODUCTION

1. Le régime juridique des Universités belges présente un curieux mélange de clarté et d'ambiguïté. Une législation pragmatique, assez précise, relativement claire, permet de régler techniquement le sort des institutions universitaires sans trop s'embarrasser de questions fondamentales qui restent entourées d'incertitudes.

C'est aussi un curieux mélange d'unité et de diversité. Universités libres, établissements de l'Etat, institutions du troisième type, se côtoient sous l'égide de ministres communautaires ou nationaux, le tout se trouvant pourtant régi par une même loi de financement et de contrôle.

Les quelques réflexions qui suivent sont donc le fruit de la curiosité ... Elles ont pour seule prétention d'amorcer un débat sur des questions qui, jusqu'ici, semblent avoir fort peu préoccupé la doctrine de langue française. Une distinction a semblé s'imposer entre deux grandes rubriques : d'une part, les questions relatives à la création et à l'organisation des institutions universitaires (A) ; d'autre part, le système de financement et de contrôle (B). Comme on le verra, les questions relatives aux Universités libres et aux institutions publiques sont parfois traitées séparément, mais pas de manière systématique : c'est là un écho des structures du régime juridique lui-même, tantôt uniforme et tantôt diversifié.

2. La structure institutionnelle de la Belgique suscite, dès l'abord, une sorte de question préjudicielle qui est celle de la compétence. Il s'impose en effet de rappeler les textes constitutionnels qui définissent de manière générale (1) la compétence respective de l'Etat et des communautés en la matière.

L'article 59 bis dispose que chaque conseil de communauté

*"règle par décret (...) l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire"*.

Il n'est pas douteux que l'enseignement universitaire

soit compris dans la compétence de principe ainsi reconnue aux communautés ; l'article 132 de la Constitution le confirme en précisant que le conseil français est compétent, à titre transitoire, pour ce qui concerne l'UCL, encore située en région flamande à cette époque.

Par contre, certaines des exceptions que mentionne le texte constitutionnel appellent quelques précisions. On peut s'interroger par exemple sur le sens des expressions "structures de l'enseignement" (2) ou surtout "paix scolaire". Ce dernier point a donné lieu à controverse (3) et l'indétermination des termes constitutionnels suscite des incertitudes considérables.

On sait que la loi du 29 mai 1959, dite "pacte scolaire" ne s'applique pas à l'enseignement universitaire ; certains en ont déduit qu'en ce qui concerne ce dernier, aucune restriction ne doit être apportée à la compétence communautaire au titre de la paix scolaire.

On peut estimer au contraire que les termes retenus par le Constituant ne constituent pas un simple renvoi à la législation de 1959, mais traduisent la volonté de viser toute disposition organisant ou affectant l'équilibre entre les deux réseaux d'enseignement. La section de législation du Conseil d'Etat a implicitement conforté cette thèse, puisqu'elle s'est préoccupée de vérifier, lors de l'examen de certains projets de décrets en matière universitaire (4), si ceux-ci ne pouvaient porter atteinte à la paix scolaire. Le cas de Universités présente cependant une difficulté particulière : la "paix scolaire" n'y procède pas de dispositions précises comme celles de la loi de 1959, mais d'une situation de fait - consacrée par les textes légaux qui se caractérisent à cet égard par un grand

<sup>2</sup> Il s'agit en fait de l'organisation des niveaux d'enseignement, des conditions de délivrance des diplômes, etc. et non des structures de établissements scolaires. Voy. *Doc. parl.*, Chambre, (1969-1970), N. 402/2, p. 22.

<sup>3</sup> V.G. THUYSAERT, "De Cultuurraden en het onderwijs", *T.B.P.*, 1978, p. 288 et G. COLEBUNDERS, même titre, *T.B.P.*, 1978, p. 410.

<sup>4</sup> *Doc. du Cultuurraad* (1977-1978), N. 100/1. Le Conseil d'Etat a, en cette occasion, estimé que le décret n'affectait pas la paix scolaire parce qu'il ne concernait "ni l'équilibre entre les tendances idéologiques, ni la liberté de choix, ni la répartition équitable des charges et des avantages, ni les rapports entre les différents réseaux d'enseignement".

<sup>1</sup> Les questions plus particulières qui pourraient se poser sont évoquées dans la suite de l'exposé. V. *infra*, n° 6, 14 et 30.

pragmatisme (5) - ainsi que par l'ensemble du système de financement et de contrôle. Une notion aussi diffuse ne constitue pas un critère très praticable de répartition des attributions, et risque de paralyser les initiatives les plus diverses. Au regard de la logique constitutionnelle, il faut rappeler en tous cas que la notion de paix scolaire intervient pour limiter la compétence communautaire qui s'impose en principe : plus qu'une matière faisant l'objet d'une compétence propre, il s'agit d'un concept politique qui peut être invoqué (mais de manière ponctuelle) dans tous les aspects de la matière de l'enseignement. Ainsi envisagé, le texte constitutionnel ne soustrait aux communautés aucun domaine de compétence, mais leur impose une obligation de droit matériel : le respect du statu quo ou de l'égalité entre les réseaux d'enseignement. Rien n'empêche par exemple les communautés d'imposer de nouvelles contraintes aux institutions universitaires (6), pourvu que ces contraintes soient identiques pour les deux réseaux.

A première vue, les attributions des communautés en matière d'enseignement peuvent sembler dépourvues de toute consistance. Elles ont cependant été mises en oeuvre à plusieurs reprises en ce qui concerne l'enseignement universitaire, principalement pour favoriser la coopération entre les institutions universitaires d'une communauté (7). L'attribution d'une compétence de principe peut d'ailleurs comporter des développements inattendus, dont nous évoquerons plus loin des exemples.

## A. L'ORGANISATION DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

### I. Nature et forme juridiques.

#### a) Institutions publiques et privées.

3. La création des établissements d'enseignement s'inscrit dans le cadre de l'article 17 de la Constitution, qui dispose :

*"L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi."*

<sup>5</sup> La législation universitaire recourt en effet très souvent à l'énumération. Dès lors, si la création de nouvelles institutions universitaires, privées ou publiques, ne rencontre aucun obstacle de principe, leur admission au bénéfice de plusieurs dispositions légales capitales (droit au subventionnement, droit de délivrer les diplômes, etc.) requiert en fait une modification législative. V. sur ce point L. VANHOVE, "Wat is naar Belgisch recht een universiteit?", T.B.P., 1981, 375 à 383.

<sup>6</sup> On peut citer par exemple l'obligation de se soumettre à certains contrôles ou de s'affilier à un organisme de coopération, le tout dans le respect des articles 17 et 59bis de la Constitution.

<sup>7</sup> V. *Infra*, n° 12.

*L'instruction publique donnée aux frais de l'Etat est également réglée par la loi."*

La liberté d'enseignement, entendue comme le droit de toute personne privée de dispenser un enseignement conforme à ses convictions, est ainsi posée comme un principe fondamental de notre organisation constitutionnelle en ce domaine (8).

Du libellé de l'article 17, on a conclu en outre que l'initiative des pouvoirs publics en ce domaine ne pourrait s'exercer qu'à titre supplétif, dans la mesure où les établissements privés ne suffiraient pas aux besoins objectifs du public (9). Cette doctrine traditionnelle a reçu un écho assez mitigé dans la loi du 29 mai 1959, dite du pacte scolaire (10). Celle-ci, cependant, ne s'applique pas à l'enseignement universitaire : en ce qui concerne ce dernier, la création d'institutions par l'Etat ne repose sur aucune disposition légale de caractère général. Ce sont des lois particulières qui ont fondé les Universités de Liège, Gand (11) et Mons (12) et le Centre universitaire de l'Etat à Anvers (13). L'existence de deux réseaux parallèles et indépendants semble avoir toujours été admise (14).

4. La distinction entre enseignement libre et enseignement de l'Etat (15) est loin d'être parfaitement claire dans la pratique. Plusieurs institutions créées par les pouvoirs publics sont en effet citées, dans une partie de la législation universitaire, parmi les établissements d'enseignement libre. Il s'agit de la Faculté polytechnique de Mons (16), de l'Universitaire Cen-

<sup>8</sup> Ce principe de liberté ne s'oppose en rien à ce que la loi détermine les conditions auxquelles les institutions d'enseignement pourront délivrer des diplômes légaux, obtenir des subsides ou simplement bénéficier de la personnalité civile. V.F. DELPEREE, *Droit constitutionnel*, Larcier, Bruxelles, 1980, n° 121.

<sup>9</sup> V.P. DE VISSCHER, "Principes constitutionnels en matière d'enseignement", *Rev. pol.*, 1955, p. 101 ; J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Ed. interuniversitaires, Bruxelles, 1975.

<sup>10</sup> Article 3, al. 1er : "L'Etat organise un enseignement (...) ; il crée, là où le besoin s'en fait sentir, les établissements nécessaires à cette fin."

<sup>11</sup> Loi du 27 septembre 1835.

<sup>12</sup> Loi du 28 mai 1971, transformant en Université le centre universitaire de Mons créé par la loi du 9 avril 1965.

<sup>13</sup> Loi du 9 avril 1965.

<sup>14</sup> Pour les aspects historiques, v. notamment P. HARSIN et autres, *Histoire des Universités belges*, Bruxelles, Collection nationale, 1954.

<sup>15</sup> Nous écartons ici les questions relatives à l'organisation de l'enseignement par les pouvoirs locaux, puisque cette hypothèse se rencontre rarement au niveau universitaire. Les provinces, cependant, ont parfois pris des initiatives en ce sens. C'est ainsi que la province du Hainaut est le pouvoir organisateur de la Faculté polytechnique de Mons ; la province du Limbourg joue également un rôle déterminant dans l'Universitaire Centrum Limburg, organisé cependant par la loi. Le critère général de l'intérêt provincial semble fournir une base suffisante à ces initiatives.

<sup>16</sup> Loi du 7 juillet 1920 (loi attribuant la personnalité juridique).

trum Limburg (17) et de l'Universitaire Instelling Antwerpen (18).

En ce qui concerne la Faculté polytechnique de Mons, cette situation particulière peut être justifiée par le souci d'assurer, comme dans l'enseignement primaire et secondaire (19), le même régime de subordination aux établissements libres et aux établissements dépendants des pouvoirs locaux. Par contre, dans les deux autres cas, c'est en raison d'un présupposé théorique que ces institutions sont considérées comme appartenant au réseau libre.

Les travaux préparatoires de la loi de fondation de l'U.I.A. indiquent en effet que le législateur a eu l'intention, très fermement exprimée, de fonder un établissement d'enseignement libre (20). Il s'agissait de permettre le développement d'une Université complète à Anvers, tout en évitant une concurrence excessive entre les deux réseaux. Un accord politique intervenu entre les représentants anversoises des trois partis traditionnels a permis l'organisation de l'U.I.A. sur la base d'une collaboration paritaire entre l'institution catholique (UFSIA) et le centre universitaire de l'Etat (RUCA) qui existaient au niveau des candidatures (21).

L'U.I.A. se définit donc comme une institution "pluraliste", ce qui ne résout pas le problème de sa nature juridique. Dans l'avis qu'il a été appelé à rendre sous le projet de loi, le Conseil d'Etat estime que l'U.I.A. est un établissement public : il s'agit en effet d'une institution "créée en vertu de la loi uniquement et placée sous la surveillance du gouvernement" (22).

Cette qualification paraît, sur le plan doctrinal, difficilement contestable. En insistant sur l'autonomie accordée à l'institution et sur les principes pluralistes qui la régissent, les travaux préparatoires retiennent précisément des éléments parfaitement compatibles avec la forme juridique de l'établissement public (23). Il reste cependant que l'intention du législateur a été clairement exprimée et indique la qualification d'établissement d'enseignement libre.

C'est devant ce dilemme que s'est trouvée la section d'administration du Conseil d'Etat, récemment appelée à statuer sur sa compétence à l'égard de l'Universitaire Centrum Limburg (LUC) (24). Tout en admettant le choix terminologique du législateur, le Conseil d'Etat refuse d'y attacher des conséquences précises :

*"La référence terminologique aux Universités libres (...) n'a été, en effet, d'aucune utilité pratique (...) puisque tant la loi portant création de l'UIA que la loi portant création du LUC, qui s'en est inspirée pour une large part, comportaient tout le droit institutionnel nécessaire à l'existence et à l'organisation de ces institutions".*

La haute juridiction administrative finit par conclure :

*"que la physionomie du LUC (...) n'offre pas, de toute évidence, les traits fondamentaux propres aux institutions universitaires libres, mais accuse les traits essentiels d'une institution publique autonome".*

et qu'il s'agit ici d'une troisième catégorie d'institutions d'enseignement, qui ne peut être assimilée ni aux établissements de l'Etat ni aux "vraies" Universités libres. Le LUC apparaît donc comme une autorité administrative soumise à la juridiction du Conseil d'Etat. On admirera l'habileté du procédé jurisprudentiel ! Il permet d'établir discrètement que le législateur, s'il peut presque tout faire, ne peut méconnaître les nécessités de la logique.

La question aurait été un peu plus délicate si les pouvoirs publics avaient recouru à des procédés de droit privé comme la constitution d'une association sans but lucratif ou la fondation d'un établissement d'utilité publique.

On sait que depuis longtemps, la forme juridique n'est plus considérée comme un élément déterminant pour la qualification publique ou privée d'une personne morale. En ce qui concerne les a.s.b.l., cependant, la jurisprudence est encore incertaine (25). Dans le cas des établissements d'enseignement, il semble évident que des a.s.b.l. créées et contrôlées par les pouvoirs publics ressortissent à l'enseignement public : cette solution s'impose d'autant plus que l'article 17 de la Constitution prévoit l'intervention obligatoire du législateur ; le simple artifice du recours à une forme juridique de droit commun ne saurait éluder cette exigence. Par contre, une véritable association entre personnes publiques et personnes privées, selon les formes du droit commun, serait difficilement classable dans les catégories actuelles du droit positif (26).

<sup>25</sup> On note en effet, à propos d'une a.s.b.l. provinciale, destinée à aider les handicapés, un arrêt laconique du Conseil d'Etat (VII<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 18620, du 7 décembre 1977) qui estime que "tant par son objet social que par sa forme juridique", l'a.s.b.l. est une association de droit privé ; il est vrai qu'en l'espèce, la province n'exerçait, comme telle, aucun pouvoir de tutelle sur l'association. Par contre, les a.s.b.l. de service social agréées par la Régie des Postes sont considérées comme des autorités administratives (C.E. (VI<sup>o</sup>), n<sup>o</sup> 11328 et 11329, *Wilkin et Dumont*, du 24 juin 1965).

<sup>26</sup> On notera à ce propos l'exemple ambigu de la Fondation universitaire luxembourgeoise (FUL). La loi du 28 mai 1971 prévoyait, en son article 22, que l'Etat pouvait "créer ou reconnaître"

<sup>17</sup> Loi du 28 mai 1971.

<sup>18</sup> Loi du 7 avril 1971.

<sup>19</sup> Loi du 29 mai 1959, art. 3, al. 2.

<sup>20</sup> *Doc. parl.*, Chambre (1970-1971), n<sup>o</sup> 763/I, annexe II.

<sup>21</sup> V. le *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n<sup>o</sup> 615, p. 1 à 27.

<sup>22</sup> *Doc. parl.*, Chambre (1970-1971), n<sup>o</sup> 763/I, p. 11.

<sup>23</sup> Sur ce point, voy. R. VERSTEGEN, "Het statuut van de vrije onderwijsinstellingen", in *Adm. Lex*, Bruges, De Keure, 1976, ici n<sup>o</sup> 67 et s.

<sup>24</sup> (IV<sup>o</sup>), arrêt *Scheuermann*, n<sup>o</sup> 19776, du 27 juillet 1979.

*b) Forme juridique des institutions privées.*

5. Les Universités libres naissent, par définition, de l'initiative privée. Elles ne peuvent cependant, comme il est de règle, recevoir la personnalité juridique qu'en vertu de la loi.

Celle-ci peut se limiter à l'accorder à telle institution nommément désignée ; elle peut aussi définir des conditions générales et abstraites dont le respect permettra l'acquisition de plein droit de la personnalité civile.

Le premier de ces procédés a été utilisé pour les grandes Universités libres : une loi du 12 août 1911 a établi que l'Université libre de Bruxelles et l'Université catholique de Louvain "jouissaient de la personnalité civile", moyennant le respect de quelques conditions fort simples : publications diverses, existence d'un conseil d'administration pouvant représenter l'institution vis-à-vis des tiers, etc. On apporta cependant quelques restrictions à la capacité civile de ces nouvelles personnes morales, puisque les placements immobiliers leur sont interdits et qu'elles ne peuvent accepter de libéralités que moyennant l'autorisation du Roi (art. 3).

Cette loi de 1911 a été modifiée en 1970 pour les besoins de la scission linguistique. La loi du 28 mai 1970 a en effet consacré la dissolution de l'ULB-VUB unitaire et l'existence de deux nouvelles universités, l'ULB et la VUB. Par ailleurs, cette loi autorise l'UCL-KUL à fonder deux personnes juridiques nouvelles, l'UCL et la KUL. Dans les deux cas, le principe selon lequel ces institutions dépendent de l'initiative privée a été respecté, la loi se bornant à cautionner cette initiative par l'octroi de la personnalité juridique aux Universités nées de la scission (27).

Le ressort territorial assigné à ces institutions a également été modifié en 1970, de façon à permettre leur installation sur les nouveaux sites. Il faut remarquer que les Universités visées par cette loi sont les seules à se voir imposer une délimitation territoriale. Ni les Universités de l'Etat, ni les autres établissements libres, ne connaissent semblable contrainte ; c'est ainsi que la Faculté de médecine vétérinaire de

Cureghem (Bruxelles) a pu être incorporée à l'Université de l'Etat à Liège (28).

L'acquisition de la personnalité juridique peut aussi résulter de la conformité à un modèle institutionnel auquel le législateur attache de plein droit cet effet. Le modèle qui convenait le mieux aux établissements d'enseignement était celui des associations sans but lucratif, organisé par la loi du 27 juin 1921 : plusieurs institutions universitaires catholiques y ont recouru (29). Remarquons que les a.s.b.l. sont soumises aux mêmes restrictions que les grandes Universités libres en ce qui concerne leur capacité civile (30).

On retiendra enfin que les Universités libres sont, depuis peu, considérées comme des autorités administratives au moins pour une part de leur activité. Le Conseil d'Etat vient en effet de se reconnaître compétent pour connaître du recours en annulation dirigé contre une décision de la Vrije Universiteit Brussel (31). La jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat refusait aux Universités libres la qualité d'autorité administrative, fût-ce au titre de service public fonctionnel (32). Nous reviendrons sur ce débat essentiel après avoir examiné la mission légale des Universités ainsi que leur régime de financement et de contrôle (33).

*c) Forme juridique des institutions publiques*

L'organisation des Universités de l'Etat suscite toute une série de difficultés sur le plan juridique. Des incertitudes existent en effet tant dans la détermination du pouvoir compétent que dans la qualification même des Universités.

*Pouvoir organisateur*

L'instruction publique donnée aux frais de l'Etat est, aux termes de l'article 17 de la Constitution, réglée par la loi. Cette formule un peu ambiguë vise le réseau d'enseignement non seulement financé, mais encore organisé, par l'Etat. Elle signifie que le législateur ne peut déléguer sa compétence en la matière au pouvoir exécutif. Elle implique en outre que l'ensei-

une institution universitaire dans la province du Luxembourg. La FUL, d'abord créée sous forme d'établissement d'utilité publique, a été reconnue par l'arrêté royal du 19 juillet 1972, modifié le 23 juillet 1976 suite à sa constitution en a.s.b.l. (Annexes au Moniteur belge du 15 janvier 1976). La FUL regroupe en fait plusieurs institutions universitaires francophones et la province du Luxembourg. La "reconnaissance" par arrêté royal ne semble pas modifier la nature juridique de l'institution.

<sup>27</sup> V. C.E. (VI°), *Fuss*, n° 15328, du 1er juin 1972 et R. VERSTEGEN, *Het statuut van de vrije universitaire instellingen*, *op cit.*, n° 12. Le procédé retenu pour l'UCL et la KUL est plus orthodoxe encore.

<sup>28</sup> Loi du 9 avril 1965, art. 56, et A.R. du 22 avril 1969. Le rattachement de la Faculté agronomique de Gembloux à l'Université de Liège est également envisagé (voy. "Le Soir" du 23 septembre 1980).

<sup>29</sup> Voy. annexe

<sup>30</sup> Des dispositions dérogatoires ont cependant été prises en 1954, pour permettre aux Facultés Saint-Louis et aux Facultés Notre-Dame de la Paix de réaliser des acquisitions immobilières à titre de placements : voy. loi du 27 juin 1921, art. 15, al. 2 et 3.

<sup>31</sup> C.E. (IVe), *Franssens*, n° 21467 du 16 octobre 1981.

<sup>32</sup> C.E. (IVe), *Fuss*, n° 15328 du 1er juin 1972, et les conclusions de l'auditeur Vanderstichele au R.J.D.A. 1972-1973, p. 271 et s.

<sup>33</sup> Voy. *infra*, n° 36.

gnement de l'Etat, bien que partie intégrante de l'administration centrale, échappe au pouvoir réglementaire autonome que le Roi détient normalement à l'égard de celle-ci. Le Roi ne peut donc réglementer l'organisation de l'enseignement de l'Etat que dans le cadre de son pouvoir général d'exécution des lois. Cette protection constitutionnelle accordée à l'administration de l'enseignement lui vaut la qualification doctrinale "administration spéciale" (34).

Depuis la révision constitutionnelle de 1970, l'article 17 de la Constitution doit, comme plusieurs autres dispositions, être interprété en fonction des textes relatifs aux attributions des communautés. Dans les limites définies par l'article 59bis, c'est désormais le Conseil de communauté, et non plus le législateur, qui est investi de la compétence exclusive d'organiser l'enseignement public. Les travaux préparatoires de l'article 59bis affirment clairement ce principe de combinaison des textes constitutionnels (35), qui n'a malheureusement pas été repris lors du vote de la loi spéciale du 8 août 1980 (36).

Il faut donc considérer désormais les communautés comme pouvoirs organisateurs des Universités de l'Etat. L'organisation interne des établissements d'enseignement - de même que la création éventuelle de nouvelles institutions - relève manifestement de la compétence de principe reconnue aux communautés

en matière d'enseignement. Un passage des travaux préparatoires mentionne d'ailleurs, parmi les matières visées à l'article 59bis, §2, 2°: "pour l'enseignement de l'Etat: les règlements organiques des écoles et internats". Par ailleurs, aucune des exceptions prévues par le texte constitutionnel ne permet d'écarter, du moins de manière générale, la compétence des communautés sur ce point. La pratique semble s'être établie à présent dans ce sens (37). L'exercice de ces attributions par les communautés appelle cependant, bien évidemment, la vérification ponctuelle du respect de leurs limites constitutionnelles (38).

Investi de la compétence d'organiser les Universités dites de l'Etat, le conseil de communauté ne peut, aux termes de l'article 17 de la Constitution, la déléguer ni au pouvoir exécutif, ni aux organes de l'institution elle-même (39). La Constitution apporte ainsi une restriction à l'autonomie qui peut être ménagée aux institutions universitaires publiques. C'est en effet en termes d'autonomie qu'il convient d'aborder la question de la qualification des Universités de l'Etat.

#### Qualification formelle

7. La doctrine, et même la jurisprudence, se trouvent assez divisées sur ce point. Faut-il considérer les Universités de l'Etat comme des établissements publics, ou bien font-elles partie de l'administration générale?

A première vue, les Universités de l'Etat semblent avoir reçu de dispositions légales particulières la personnalité juridique (40). Ces lois étaient en fait des dispositions de circonstance destinées à permettre aux institutions concernées de bénéficier de libéralités (41). Il y était simplement prévu qu'une commission administrative gère le patrimoine de l'institution et établisse le budget et les comptes y relatifs. Aucune disposition ne mentionnait les organes de l'Université elle-même (le conseil d'administration par exemple).

<sup>34</sup> C. CAMBIER, *Droit administratif*, Larcier, 1968, pp. 37 s.; M.A. FLAMME, *Droit administratif*, P.U.B., 1977-1978, 2<sup>e</sup> éd., n° 55.

<sup>35</sup> Le texte du projet gouvernemental, qui comportait la mention "sans préjudice de l'application de l'article 17" a du reste été amendé à cette fin. Voy. rapport de la commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Ch. (1969-1979), N.402/2, p. 21.

<sup>36</sup> Article 19, §1er: "Le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi".

Rappelons que les compétences communautaires relatives à l'enseignement et à l'emploi des langues ne sont pas visées expressément par la loi du 8 août. Le législateur spécial a ici refusé une interprétation souple des anciens textes constitutionnels, qui paraissait cependant très souhaitable dans la mesure où ceux-ci visent le plus souvent à réserver une matière au législateur - autorité élue - plutôt qu'à l'exécutif, et nullement à la confier par préférence à l'Etat, ce qui était d'ailleurs dépourvu de sens à l'époque où ils ont été rédigés. L'idée que le terme "Loi" doive revêtir un sens unique dans toute la Constitution paraît difficile à soutenir au vu de l'article 6 par exemple (où il désigne toutes les normes de l'ordre juridique), ou de l'article 11 (où il renvoie à tous les actes de nature législative, dans les limites de leur compétence respective définie à l'article 79 de la loi spéciale).

V., sur la théorie des matières réservées, R. SENELLE et R. VAN DE VELDE, "De residuaire bevoegdheden", *T.B.P.* 1980, p. 245 et 257; P. TAPIE, "Conflits du deuxième type", *A.P.T.* 1978-1979, p. 90 et s.;

J.M. VAN BOL, "Les matières communautaires et régionales", *J.T.* 1981, p. 637.

Pour un problème analogue en droit italien, v. F. BASSANINI, *Le regioni fra stato e comunità locali*, Bologna, Il Mulino, 1876, p. 182 et s., et en droit espagnol, v. F. MODERNE et P. BON, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Paris, Economica, 1981, p. 99.

<sup>37</sup> Les décrets flamands du 1er avril 1978 et du 4 avril 1980 ont modifié la loi du 28 avril 1953; de même, le décret du 28 mai 1978 a modifié la loi du 7 avril 1971 organisant l'UIA. Par contre, v. la loi du 9 juillet 1976 qui a également modifié l'organisation de l'UIA.

<sup>38</sup> Chaque fois qu'un conseil de communauté intervient dans l'organisation d'une institution, il faut vérifier si cette intervention ne porte pas atteinte à la paix scolaire, ne concerne pas les structures de l'enseignement, etc., selon les termes de l'article 59bis, §2.

<sup>39</sup> Le Conseil d'Etat a par exemple fait remarquer, sous le projet de loi créant l'UIA, qu'il était inconstitutionnel de réserver au conseil d'administration l'élaboration du statut du personnel. V. *Doc. parl.*, Chambre (1970-1971), N. 763/1, p. 23.

<sup>40</sup> Loi du 5 juillet 1920 (mod. 9 avril 1965 et 28 mai 1971) pour les Universités de Liège, Gand, Mons et le RUCA; lois du 2 juillet 1927 pour la Faculté agronomique de Gembloux et du 7 juillet 1920 pour la Faculté polytechnique de Mons.

<sup>41</sup> Principalement les subsides américains de la "Commission for relief" destinés à favoriser la reconstruction après la première guerre mondiale.

On en a conclu que le législateur avait accordé la personnalité civile, non aux Universités, mais seulement à un organisme de gestion du patrimoine affecté à leurs activités (42). C'est ainsi que la Cour des Comptes considère que "les universités de l'Etat sont dotées d'une double personnalité juridique, puisque d'une part elles sont organes de l'Etat et que, d'autre part, la loi (...) a accordé à leur patrimoine la personification civile" (43).

Les recours en justice doivent, dans la logique de cette conception, être dirigés contre l'Etat - voire, actuellement, contre la communauté - sauf lorsque les obligations alléguées ou l'acte attaqué sont nettement imputables à la personne juridique dite "patrimoine propre". (44).

8. Des modifications fondamentales ont cependant été apportées à la législation universitaire en 1971, qui ont amené le Conseil d'Etat à remettre en cause cette interprétation traditionnelle. D'une part, en effet, la gestion du patrimoine entre désormais dans les attributions du conseil d'administration des institutions universitaires elles-mêmes ; elle ne s'exerce plus, comme c'était le cas auparavant, dans une autonomie quasi-absolue (46). D'autre part, le régime de financement et de contrôle institué en 1971 tend à une égalité de traitement entre Universités libres et institutions publiques, et l'autonomie organique de ces dernières a été considérablement élargie à cette occasion. Patrimoine et Université se sont dès lors rejoins dans un statut d'autonomie relative qui présente toutes les caractéristiques de la décentralisation fonctionnelle. Tels sont les arguments qui ont amené le Conseil d'Etat (47) à conclure que le législateur de 1971 avait implicitement accordé la personnalité juridique aux Universités de l'Etat, qu'il convient dès lors de considérer comme des établissements publics.

La jurisprudence judiciaire ne semble pas suivre entièrement cette interprétation (48). De même, de

nombreux auteurs (49) contestent que le législateur ait eu l'intention de modifier à ce point la nature juridique des institutions universitaires de l'Etat ; les travaux préparatoires fournissent un appui certain à cette observation (50). Soulignant en outre certaines difficultés techniques que soulèverait l'interprétation nouvelle adoptée par le Conseil d'Etat (51), ils considèrent que le conseil d'administration a simplement reçu en 1971 le pouvoir d'agir en qualité d'organe du Patrimoine personnalisé, et qu'il s'opère ainsi un doublement fonctionnel.

L'analyse proposée par le Conseil d'Etat présente, de toute évidence, le mérite d'une plus grande clarté. La situation juridique globale des Universités de l'Etat se rapproche en effet de celle de l'établissement public : le contrôle de tutelle institué en 1971 est révélateur de l'existence d'un pouvoir de décision autonome dans le chef des organes de l'institution. On conçoit difficilement comment une relation de tutelle pourrait s'établir entre les organes d'une personnalité juridique unique.

Il faut noter par ailleurs que les Universités de l'Etat sont dispensées des contrôles financiers applicables à l'administration générale. La loi du 28 avril 1953 prévoit en effet que le paiement de leurs dépenses n'est pas soumis au visa préalable de la Cour des Comptes. De même, les décisions arrêtant le cadre organique ainsi que les nominations faites en exécution de celui-ci, échappent tant aux dispositions relatives au contrôle administratif et budgétaire qu'à celles de la loi instituant la comptabilité des dépenses engagées. Sans doute ces dérogations ont-elles été prévues expressément par la loi (52) ; il n'en reste pas moins que le régime de contrôle des Universités de l'Etat est, globalement, analogue à celui des organismes d'intérêt public que la loi du 16 mars 1954 classe dans la catégorie B. Elles jouissent même, à certains égards, d'une plus grande autonomie, puisque le cadre et le statut de leur personnel sont arrêtés par leur conseil d'administration et non par le Roi (53).

La législation universitaire impose, certes, une dis-

<sup>42</sup> Voy. notamment A. BUTTGEBACH et J. DEMBOUR, "L'autonomie des Universités de l'Etat en Belgique", *Bull. des amis de l'Univ. de Liège*, 1959, p. 3 ; P. WIGNY, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1953, p. 57.

<sup>43</sup> 131<sup>e</sup> Cahier d'observations, 1974-1975, p. 64.

<sup>44</sup> C.E., arrêt *Association momentanée S.A. Continental Air Conditioning c<sup>o</sup> et SPRL Paenhuyzen*, n<sup>o</sup> 15405, du 29 juin 1972.

<sup>45</sup> Loi du 28 mai 1971 modifiant la loi du 5 juillet 1920. Une modification analogue est intervenue en ce qui concerne la Faculté agronomique de Gembloux (A.R. 14 nov. 1978) mais non la Faculté polytechnique de Mons.

<sup>46</sup> A. BUTTGEBACH, J. DEMBOUR et E. BUSTIN, "autonomie des Universités de l'Etat en Belgique", *Bull. hum. de l'Ass. des amis de l'U.Lg.*, 1959, p. 24.

<sup>47</sup> C.E. (IV<sup>e</sup>), arrêts *Vergauwen*, n<sup>o</sup> 16803, du 5 janvier 1975 ; *Verdonck*, n<sup>o</sup> 18.396, du 15 juillet 1977 ; *Declercq*, n<sup>o</sup> 18.460, du 4 octobre 1977 ; *Pauwels et De Zutler*, n<sup>o</sup> 20527 et *Jacobs*, n<sup>o</sup> 20528, du 22 juillet 1980.

<sup>48</sup> Voy. par exemple civ. Lg., 8 novembre 1974, *L'Entreprise et le Droit*, 1975, p. 288 et notre *Lewalle* ; Lg., 17 fév. 1977, *Pas.*, II, 186.

<sup>49</sup> J. DELCHEVALERIE, "Le patrimoine de l'Université de Liège", *Rev. Univ. de Lg.*, pp. 4-5.

P. LEWALLE, note sous civ. Lg., 8 nov. 1974, *L'Entreprise et le droit*, 1975, p. 288 à 300.

A. VANDERSTICHELE, "Rijksuniversiteiten : een vorm van decentralisatie en van deconcentratie", in *Liber amic. baron J. Van Houtte*, Elsevier, 1975, pp. 1037 à 1049.

L. VAN HOVE, "Zijn de rijksuniversitaire instellingen rechtspersonen ?", *T.B.P.*, 1975, pp. 311 à 315.

F. VAN MENDEL, note sous C.E., n<sup>o</sup> 18.396, arrêt *Verdonck*, 18 juillet 1977, *T.B.P.* 1978, pp. 180 à 185.

R. VERSTEGEN, note sous C.E., n<sup>o</sup> 16.803, arrêt *Vergauwen*, du 5 janvier 1975, *R.W.*, 1976-1977, col. 724 à 729.

<sup>50</sup> *Doc. parl.*, Ch. (1970-1971), N. 1043/4, p. 5.

<sup>51</sup> Notamment quant au régime des pensions du personnel.

<sup>52</sup> Articles 31, al. 2 ; 50, al. 2 ; et 53.

<sup>53</sup> Article 50 de la loi du 28 avril 1953.

inction entre le patrimoine propre et les fonds provenant de l'Etat (54), mais cette exigence - qui existe aussi pour les Universités libres - ne semble pas postuler nécessairement la distinction de deux personnes juridiques.

On aperçoit mal, dès lors, les raisons théoriques qui justifient le maintien d'une distinction qui, dans son principe même, pouvait paraître relativement sybilline : la personnification d'un patrimoine "pur" est en soi le comble de l'abstraction juridique (55).

#### *Incidences de la loi du 8 août 1980*

9. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ajoute quelques interrogations nouvelles à celles que nous venons d'évoquer. En effet, le problème des compétences respectives des Communautés et de l'Etat se pose désormais dans des termes plus larges que ceux d'une simple répartition de matières.

La question de la qualification formelle des universités de l'Etat, notamment, s'en trouve renouvelée. L'apparition d'une administration communautaire rend difficilement défendable la solution traditionnelle qui refuse aux universités de l'Etat, comme telles, la personnalité juridique. Il faudrait en effet déterminer à quelle collectivité il convient de les rattacher désormais. La compétence des Communautés pour créer et organiser ces institutions (56) imposerait leur rattachement à l'administration communautaire ; mais l'ampleur des attributions de l'Etat, particulièrement en ce qui concerne les subsides et la "paix scolaire", risque de rendre cette hypothèse singulièrement impraticable. Du reste, il est clair que les Universités de l'Etat ne sont pas visées par l'article 87 de la loi du 8 août, ce qui les laisse dans un vide juridique déconcertant. Par ailleurs, continuer à considérer ces institutions comme des administrations spéciales de l'Etat semble inacceptable au regard de la compétence reconnue aux Communautés dans le domaine de leur organisation (57).

Tout semble donc incliner à considérer que les Universités de l'Etat sont des établissements publics. Leur statut n'est pas, pour autant, parfaitement clair.

Le sort des organismes d'intérêt public n'a été réglé que de manière très fragmentaire par les lois de réformes institutionnelles.

L'article 9 de la loi du 8 août 1980 dispose : "Le décret règle la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises dans le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions" ; ainsi se trouvent confirmées les conclusions que l'on pouvait tirer de l'article 59bis lui-même (58). Cependant, la matière de l'enseignement peut, compte tenu des exceptions dont l'assortit le texte constitutionnel, difficilement être considérée comme une matière exclusivement communautaire. Nous rencontrons donc ici l'un de ces cas particulièrement complexes d'organismes d'intérêt public hybrides, dont la mission relève simultanément de matières attribuées à des pouvoirs différents (59). Il faut, semble-t-il, admettre dans ces cas un rattachement multiple, qui corresponde d'ausi près que possible à la répartition des compétences normatives. Principalement rattachées aux communautés, les Universités de l'Etat dépendant cependant du pouvoir central pour tout ce qui concerne les subsides et les autres exceptions prévues par l'article 59bis (60). Il faut donc essayer de dégager des solutions praticables dans le respect de l'article 83 § 3 de la loi spéciale, qui dispose :

*"Les compétences attribuées à un ministre par loi, par décret ou par arrêté royal, sont exercées par l'exécutif, chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence de ce dernier."*

C'est ainsi notamment que le pouvoir de tutelle attribué au ministre par la loi du 27 juillet 1971 (61) doit être réparti entre l'exécutif communautaire et le ministre de l'Education nationale compétent, selon les principes qui régissent la répartition de la compétence normative.

On notera également que les dispositions de l'article 13, §§ 3 et 6, de la loi spéciale, qui rendent applicables "aux organismes d'intérêt public dépendant de la Communauté ou de la Région" la loi du 16 mars 1954, sont manifestement à écarter en l'espèce. Cette évidence plaide d'ailleurs en faveur d'une interprétation restrictive de cette disposition d'allure très générale.

<sup>54</sup> V. *infra*, n° 16 *in fine*.

<sup>55</sup> Cependant, la reconnaissance de la personnification juridique par la voie jurisprudentielle peut susciter des difficultés quant aux conséquences pratiques qu'elle comporte : c'est ainsi que la jurisprudence du Conseil d'Etat appelle, indiscutablement, certains aménagements en ce qui concerne les pensions du personnel.

<sup>56</sup> V. *supra*, n° 6.

<sup>57</sup> On remarquera qu'au-delà de la phase transitoire visée à l'article 23 de la loi, les exécutifs sont seuls compétents pour l'exécution des décrets. Le décret ne peut charger le Roi de son exécution. Par conséquent, c'est à l'exécutif communautaire qu'appartiendra par exemple la nomination des membres des conseils d'administration.

<sup>58</sup> V. *supra*, n° 6.

<sup>59</sup> On citera, comme l'exemple le plus manifeste de cette situation, l'Office national de l'emploi, qui est amené à cumuler des compétences nationales, communautaires et régionales. V. à ce propos J.L. DE BROUWER, "Régionalisation et gestion publique. Un exemple : la nouvelle répartition des compétences en matière de politique de l'emploi", *Critique régionale*, 1981, p. 95 à 124 ; D. DEOM et G. LAFFINEUR, "Réformes institutionnelles et organismes d'intérêt public", à paraître.

<sup>60</sup> V. *Supra*, n° 2.

<sup>61</sup> V. *infra*, n° 31 et s.

## II. Organisation institutionnelle.

### a) Organisation interne.

10. Ce n'est pas ici le lieu d'entreprendre une étude détaillée de l'organisation interne des diverses institutions universitaires (62). On retiendra que celle des Universités de l'Etat est régie par décret, tandis que celle des Universités libres dépend des statuts que chacune se donne.

Les types d'organisation de toutes les grandes Universités sont assez comparables. Pratiquement dans tous les cas, l'organigramme comporte d'une part des organes académiques (Conseil académique et recteur), d'autre part des organes administratifs (Conseil d'administration et organe exécutif) dont les compétences respectives sont relativement semblables. Il peut être intéressant cependant de relever deux éléments importants de différenciation.

Le premier distingue les Universités libre-exaministes (ULB et VUB) des autres institutions (UCL, KUL et Universités de l'Etat). Dans ces dernières, il existe une autorité supérieure extérieure à la communauté universitaire; il s'agit du pouvoir exécutif pour les Universités de l'Etat et du pouvoir organisateur catholique pour l'UCL et la KUL. L'ULB et la VUB sont au contraire entièrement construites sur base de la représentation de la communauté universitaire elle-même. On constate ainsi, par exemple, d'importantes différences dans le mode de désignation des administrateurs ou de modification des statuts.

Le second élément de différenciation distingue les Universités catholiques (UCL et KUL) des autres institutions (ULB, VUB et Universités de l'Etat). Dans ces dernières, le conseil d'administration - organe principal de la gestion administrative - comporte en majorité des représentants élus directement par les corps constituant la communauté universitaire. Le conseil d'administration de l'UCL et de la KUL est au contraire composé uniquement de membres nommés par le pouvoir organisateur.

Les statuts des institutions qui ont pris la forme d'a.s.b.l. postulent l'existence d'une assemblée générale des associés et d'un conseil d'administration élu par elle. Il est dès lors essentiel de définir qui bénéficie de la qualité d'associé.

Dans certaines institutions (63), les associés sont, outre les comparants à l'acte de base, les membres admis par le conseil d'administration. L'institution

est alors totalement fermée sur elle-même. Dans d'autres cas, (64), le mécanisme de base est identique, mais des dispositions statutaires imposent qu'une certaine proportion des associés soient membres du personnel académique. Enfin, un procédé électif peut également être prévu (65).

Les dispositions légales sur les a.s.b.l. laissent aux fondateurs une complète liberté, et l'on trouve par exemple dans les statuts des FUNDP une disposition qui subordonne l'admission des associés à un engagement de neutralité politique. Aux UFSIA, la moitié des associés est mandatée par la Compagnie de Jésus.

11. Il faut, ici encore, attirer l'attention sur le cas de l'UIA (66). Cette institution est en effet fondée sur le principe de la représentation paritaire des tendances idéologiques catholique et laïque. La particularité la plus remarquable de son organisation résulte des dispositions de la loi du 9 juillet 1976. Pour assurer la parité au sein du conseil d'administration, le législateur a assorti de formalités particulières l'élection des représentants du personnel. Ceux-ci doivent déclarer, lors du dépôt de leur candidature, la tendance idéologique dont ils se réclament. Pour chaque catégorie de personnel, les deux représentants élus seront ceux qui, dans chacune des tendances, auront obtenu le plus de suffrages.

Une commission parlementaire est chargée de veiller au respect des principes qui régissent l'UIA, parmi lesquels le texte légal cite, sans autre précision, "la parité" (67). La portée juridique des décisions de cette commission, qui fonctionne à l'unanimité, n'est pas indiquée par la loi.

Le Conseil d'Etat (68) s'est livré à un examen attentif de la licéité de ce type de dispositions: est-il conforme à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'Homme d'exiger d'une personne privée qu'elle déclare son appartenance idéologique et, de manière plus générale, d'avoir égard à celle-ci pour la nomination à ce que le Conseil d'Etat considère comme des fonctions publiques? Le Conseil d'Etat conclut que cette prise en considération ne peut être tenue ni pour contraire, ni pour absolument conforme, aux principes du droit public positif. Le pluralisme institutionnel relève d'un choix politique

<sup>62</sup> Voyez en annexe la liste des institutions et de leurs textes organiques. On ne développera pas ici les questions propres aux institutions particulières que sont la Faculté polytechnique de Mons, la Faculté agronomique de Gembloux et l'Universitaire Centrum Limburg.

<sup>63</sup> FUSL et UFSAL.

<sup>64</sup> FUNDP.

<sup>65</sup> Aux UFSIA, la moitié des associés sont élus directement. De même, à la FUCAM, la moitié des administrateurs sont élus par la communauté universitaire, cette élection devant cependant, conformément à la loi, être ratifiée par l'assemblée générale (v. art. 11 des statuts).

<sup>66</sup> Voy. *supra*, n° 4.

<sup>67</sup> Loi du 7 avril 1971, art. 19.

<sup>68</sup> *Doc. parl.*, Ch. (1970-1971), N. 763/1, annexe I, pp. 15 à 17.

dont il appartient au législateur de régler les conséquences juridiques concrètes.

Il faut souligner d'ailleurs que le principe de parité revêt ici une valeur politique plus que juridique : s'il est à la base de l'accord politique qui a inspiré les textes légaux organisant l'UIA, il n'est guère précisé par ceux-ci (69). La parité est en outre, aux dires du gouvernement du moins, limitée à la composition des organes de gestion et ne s'étend pas aux membres du personnel enseignant (70).

La structure institutionnelle de l'UIA laisse ainsi apparaître l'intention politique qui a permis sa création et dont dépend tout son fonctionnement. Cependant, cette conception nouvelle de l'organisation de l'enseignement n'a pas suscité de structures formelles originales, mais a pu s'intégrer dans un moule qui s'apparente largement à celui des Universités de l'Etat.

#### b) Coopération.

12. La coopération des Universités entre elles peut se réaliser par des voies diverses. Les institutions universitaires participent par exemple très fréquemment à des a.s.b.l. destinées à favoriser la recherche dans des disciplines déterminées (71). Les deux communautés ont aussi institué des organismes d'intérêt public (72) destinés à offrir à la coopération interuniversitaire un cadre institutionnel permanent.

Un décret de la Communauté flamande, du 1er août 1978 (73) a par ailleurs établi une collaboration particulièrement étroite entre les trois institutions anversoises (UIA, UFSIA et RUCA). Chacune d'entre elles est représentée au sein de l'organe de gestion des deux autres par deux membres siégeant avec voix consultative. En outre, il existe un organe commun aux trois établissements : le "bureau collectif de l'Université d'Anvers".

Ce bureau, dont la composition est minutieusement réglée, pour assurer la parité entre catholiques et laïques, détient, outre une compétence générale d'avis, certaines compétences réglementaires (74) en ce qui concerne le personnel travaillant dans les trois

institutions. Il peut également recevoir, de l'accord de celles-ci, des délégations dans une série de matières énumérées par le décret, et qui couvrent un domaine extrêmement étendu ; ces accords sont soumis à l'approbation du Roi.

Ces dispositions sont intéressantes à plus d'un égard. Il faut rappeler que l'une des trois institutions visées (UFSIA) est un établissement libre. Tant l'avis du Conseil d'Etat que l'exposé des motifs (75) le soulignent ; la présence au conseil d'administration de délégués des deux autres institutions, ne peut être imposée directement aux UFSIA, une délibération de son assemblée générale étant nécessaire à cette fin. Du reste, au projet de décret sont annexées trois déclarations signées par les présidents des conseils d'administration respectifs des trois institutions ; elles expriment l'adhésion de celles-ci au projet de décret et leur intention d'y donner suite, notamment de procéder aux délégations dont il prévoit la possibilité.

La philosophie générale du décret est donc fondée sur une idée contractuelle ; les dispositions normatives se bornent à fournir un cadre institutionnel qui permet aux établissements visés de donner une base juridique sûre à leurs intentions communes. Ce procédé législatif prête cependant à réflexion, au regard de l'article 17 de la Constitution : d'une part en effet il inaugure indiscutablement une ingérence des pouvoirs publics dans l'organisation interne des institutions libres ; d'autre part, en ce qui concerne les institutions de l'Etat, ce type de dispositions s'apparente à une loi-cadre dont on peut contester qu'elle réponde au prescrit constitutionnel (76).

### III. Mission légale

13. La mission légale des Universités consiste essentiellement à dispenser un enseignement (77). Les lois coordonnées sur la collation des grades académiques (78) précisent quelque peu cette fonction. Ces lois énumèrent en effet les grades académiques et détaillent le programme des examens permettant d'y accéder.

Les diplômes relatifs aux grades légaux peuvent être délivrés soit par des jurys d'Etat, soit par les institutions universitaires elle-mêmes. On considère comme Université, dans le cadre de l'application de ces

<sup>69</sup> Les membres du conseil d'administration qui ne représentent pas le personnel ne doivent pas déclarer leur appartenance, et rien n'indique formellement que la parité doive être respectée dans la composition du conseil, notamment parmi les membres nommés par le Roi.

<sup>70</sup> *Doc. parl.*, Ch. (1970-1971), N. 763/I, annexe II, p. 6.

<sup>71</sup> Notamment les nombreux centres interuniversitaires.

<sup>72</sup> Il s'agit du Conseil interuniversitaire de la Communauté française (CIUF), créé par le décret du 3 avril 1980, et du Vlaams Interuniversitaire Raad (VLIR) créé par le décret du 21 décembre 1976.

<sup>73</sup> Inspiré d'un ancien projet de loi organisant l'Université du Hainaut : *Doc. parl.*, Sénat (1975-1976), N. 942.

<sup>74</sup> Sous approbation du Roi.

<sup>75</sup> *Doc. Cultuurraad*, (1977-1978), N 100/1, pp. 3, 6 et 23.

<sup>76</sup> *Voy. supra*, n° 6 in fine.

<sup>77</sup> C'est du moins l'élément le plus caractéristique de la fonction universitaire et celui qui est le plus étroitement encadré. La fonction de recherche, quant à elle, se trouve consacrée par le droit principalement par le biais des statuts du personnel enseignant, et des lois de subsidiation.

<sup>78</sup> Lois coordonnées par arrêté du Régent du 31 décembre 1949, modifiées à de nombreuses reprises. V. particulièrement les articles 37, 38 et 45.

lois, tout établissement qui organise au moins l'enseignement en vue de la délivrance d'un certain nombre de grades académiques légaux ; en outre, la loi énumère les institutions assimilées aux Universités pour la délivrance de certains diplômes. Ainsi apparaît le caractère essentiellement empirique de la notion juridique d'Université (79) ; les lois de financement le confirment recourant également au procédé de l'énumération.

Les diplômes délivrés directement par les institutions universitaires doivent être entérinés par une commission administrative qui vérifie le respect des conditions légales de leur délivrance. Ce contrôle de légalité ne modifie en rien la nature de l'acte juridique de délivrance du diplôme. La question qui se pose est en effet de savoir si cet acte n'est pas, par nature, un acte administratif qui modifie unilatéralement la situation juridique de l'étudiant. En d'autres termes, cette question qui peut paraître mineure est liée à la qualification même de l'enseignement universitaire comme service public.

Aucun doute n'est permis à cet égard en ce qui concerne les institutions de l'Etat. Le Conseil d'Etat a clairement établi que les exigences du service public s'imposent à leur activité : dans l'arrêt Vergauwen (80), la haute juridiction administrative a annulé la décision par laquelle le recteur de l'Université de Gand refusait d'inscrire un étudiant pour la troisième fois dans la même année d'études. Bien qu'il réponde aux conditions légales d'accès à l'enseignement concerné, l'étudiant ne pouvait être pris en compte pour le calcul des subventions de fonctionnement (81) ; cette considération n'autorisait nullement l'Université à lui refuser son inscription, car "le recteur d'une Université de l'Etat est tenu d'inscrire quiconque répond aux conditions fixées par la loi". Cette solution est expressément justifiée par la nature des Universités de l'Etat, "services publics organisés par l'autorité même".

En ce qui concerne les Universités libres, l'arrêt laisse la question ouverte. Il y a en effet de nombreux exemples d'activités qui, lorsqu'elles sont exercées par des personnes publiques, constituent manifestement des services publics, mais qui restent de nature civile ou commerciale lorsqu'elles sont le fait de personnes privées (82). Nous retiendrons seulement pour l'instant que le droit de délivrer les diplômes constitue en tous cas une prérogative d'action juridi-

que unilatérale (83) conférée par la loi aux Universités libres comme aux institutions publiques. C'est à partir de cette simple constatation que le Conseil d'Etat s'est récemment estimé compétent pour connaître du recours dirigé contre le refus d'une Université libre de délivrer un diplôme légal (84). Les étudiants des Universités libres se voient ainsi désormais reconnaître les mêmes garanties de respect de la légalité, que ceux des Universités d'Etat.

X  
X X

## B. LE FINANCEMENT ET LE CONTROLE DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

14. Avant d'examiner l'état du droit positif en cette matière complexe, il convient de s'arrêter à la question préalable de la compétence. Quelle est l'autorité désormais compétente pour modifier, mais aussi pour appliquer, la législation universitaire ?

L'article 59bis de la Constitution attribue aux communautés, nous l'avons vu, "*l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire*".

Il est clair que tout ce qui concerne "les subsides" - allocations de fonctionnement et subventions à l'investissement - reste du ressort du législateur national, et par conséquent que l'application des textes légaux en la matière appartient au Roi et au gouvernement.

La question est moins claire pour toutes les dispositions relatives au contrôle des institutions universitaires et à leur gestion patrimoniale en général. La compétence nationale en matière de subsides comporte naturellement des "pouvoirs implicites", des attributions accessoires ; c'est ainsi qu'il paraît évident que les contrôles destinés à assurer l'orthodoxie financière des Universités sont directement liés au subventionnement. Cependant, il n'en va pas nécessairement de même de toutes les dispositions de la législation universitaire : par exemple, le contrôle institué par la loi du 27 juillet 1971 ne se limite nullement au domaine financier (85). Le cas échéant, les dispositions qui se-

<sup>79</sup> V. sur ce point l'analyse de L. VANHOVE, "Wat is naar Belgisch recht een Universiteit?", T.B.W., 1981, p. 379 et s.

<sup>80</sup> N° 16.803 du 7 janvier 1975, R.W. 1976-1977, col. 724, note R. VERSTEGEN.

<sup>81</sup> V. *infra*, n° 17.

<sup>82</sup> Citons à titre d'exemples le transport de personnes ou la dispensation du crédit. V. pour de plus amples développements la conclusion de la présente étude.

<sup>83</sup> Les travaux préparatoires de la loi du 10 avril 1890 - 3 juillet 1891, qui l'a reconnue pour la première fois, abordent ce problème :

v. *Doc. Parl.*, Ch. (1877-1878), N. 45, pp. 55-56. On peut d'ailleurs estimer que l'inscription d'un étudiant et son exclusion éventuelle sont aussi des prérogatives très comparables à des actes administratifs.

<sup>84</sup> C.E. (IVe), *Franssens*, n° 21467 du 16 octobre 1981.

<sup>85</sup> V. *infra*, n° 32. On remarquera que, lors du vote de la loi du 27 juillet 1971, le Conseil d'Etat n'a pas fait allusion à ce problème : v. *Doc. parl.*, Ch. (1970-1971), N. 1043/I, annexe.

raient sans rapport avec l'une des exceptions prévues à l'article 59bis pourraient être modifiées par décret, et conformément aux dispositions de la loi du 8 août 1980 (86), leur application relèverait des exécutifs communautaires. Il faut rappeler cependant que le législateur est également compétent pour tout ce qui concerne "la paix scolaire", c'est-à-dire les rapports entre les deux réseaux d'enseignement et leur traitement respectif. Cette notion, plus politique que juridique, introduit dans la répartition des compétences une marge d'incertitude considérable (87).

Compte tenu de ces deux chefs de compétence - "la paix scolaire" et "les subsides" - on peut retenir que les matières que nous allons examiner maintenant relèvent principalement des autorités nationales. Nous relèverons dans l'exposé les cas où la compétence des communautés semble malgré cela s'imposer.

### I. Financement et gestion.

15. C'est sans doute sous cet aspect que le régime juridique des Universités est le plus uniforme. La loi du 27 juillet 1971 (88) a en effet établi, en même temps qu'un régime unique de financement des dépenses ordinaires, des règles de gestion applicables à toutes les institutions, publiques et privées, qu'elle vise. Le financement des investissements, par contre, reste régi par des dispositions plus diversifiées (89) (90).

Après avoir précisé quelques caractères généraux du système de financement et de gestion (a), il faudra donc examiner d'abord le régime des dépenses ordinaires (b), ensuite celui des investissements (c).

#### a) Caractères généraux du système de financement et de gestion

16. Le régime de financement des Universités a été fondamentalement revu en 1971, dans un double objectif de rationalisation et d'uniformisation. Il s'agis-

sait d'assurer à toutes les institutions, privées ou publiques, un financement quasi-identique fondé sur des critères objectifs, et assorti de contrôles et de contraintes comparables. Cette volonté d'uniformisation s'est traduite par le rapprochement entre les régimes juridiques respectifs des institutions concernées. Les Universités de l'Etat se sont vu reconnaître une autonomie plus affirmée, tandis que les Universités libres étaient soumises à des contraintes nouvelles (91).

Ces constatations expliquent l'ambiguïté théorique qui affecte toute la législation universitaire. Celle-ci est bâtie sur la base de deux modèles juridiques fondamentalement différents, qu'elle s'efforce de combiner. Le premier est celui de la personne privée subventionnée, assujettie à des contrôles qui ne sont que la contrepartie du subventionnement; le second est celui de la personne publique décentralisée, qui trouve dans la loi les principes de son organisation comme de son financement. C'est dans l'enchevêtrement de ces deux schémas juridiques - et non dans leur juxtaposition (92) - qu'on peut trouver le fil conducteur de la législation universitaire.

Du modèle de la personne privée subventionnée, on trouve trace essentiellement dans l'organisation du financement des dépenses ordinaires. L'allocation de fonctionnement est conçue en effet principalement (93) comme la contrepartie d'un service rendu, d'une activité d'enseignement. La loi précise le mode de calcul de l'allocation à partir d'éléments objectifs tels le nombre d'étudiants et le coût du personnel; elle permet de déterminer dès lors de manière relativement précise la subvention à laquelle chaque institution a droit (94). Bien qu'il soit difficile de tirer de cette observation aucune conclusion catégorique (95), il semble qu'un tel mode d'attribution de la subvention corresponde à l'idée d'une rétribution de l'activité, plutôt qu'à celle d'une dotation de fonctionne-

<sup>91</sup> *Doc. Parl.*, Ch. (1970-1971), N. 1043/I, p. 2 V. aussi P. LEWALLE, "Structure des Universités de l'Etat", *Rev. univ. de Liège* 1971-1972, p. 29 et s. et C. RENARD, "La nouvelle législation universitaire", *Bull. de l'Acad. Royale de Belgique*, classe de lettres, 1971, p. 579 et s.

<sup>92</sup> En ce sens qu'on ne peut expliquer la situation des Universités libres par le premier modèle et celle des Universités de l'Etat par le second, mais que les deux modèles se combinent pour toutes les institutions.

<sup>93</sup> On vise ici le mode de calcul de base, qui est corrigé par des mécanismes divers (montant des ressources propres, excédents de personnel, charges légales, etc): v. *infra*, n° 17.

<sup>94</sup> L'existence d'un droit subjectif aux subventions est certaine dans le chef des Universités libres. Pour les Universités de l'Etat, elle postule la reconnaissance de la personnalité juridique de celles-ci. V. J.J. MASQUELIN, *Le droit aux subsides dans l'enseignement libre*, op cit., p. 95-96.

<sup>95</sup> V. les incertitudes qui subsistent notamment chez H. MATTON, *Droit budgétaire*, Nouvelles, Larcier, 1939, n° 1385 et s.; J. SALMON, *Les subventions*, Bruylant, 1976, p. 96 et s.; J.L. CARIS, "Pour une politique rationnelle des subventions" in *L'inspection des finances 1938-1963*, traduction, p. 66-67 et p. 74 et s.

<sup>86</sup> Art. 20, 23 et 83.

<sup>87</sup> V. *supra*, n° 2.

<sup>88</sup> Modifiée substantiellement par la loi du 5 janvier 1976. Dans la suite de l'exposé, il est fait référence aux articles de la loi de 1971 sans rappeler systématiquement les modifications introduites en 1976.

<sup>89</sup> V. sur ce point *infra*, n° 23 et s.

<sup>90</sup> Quelle que soit leur importance sur le plan quantitatif et dans la pratique de la gestion universitaire, nous ne pouvons qu'évoquer ici les financements particuliers dont peuvent bénéficier les institutions universitaires, notamment ceux qui sont réglés par:

- la loi du 3 août 1960 (concernant les services sociaux pour étudiants)
- la loi du 24 juillet 1969 (concernant le transfert de l'UCL et de la VUB vers les nouveaux sites)
- la loi du 23 décembre 1963 (relative aux hôpitaux universitaires)
- l'arrêté royal du 7 juillet 1976 (relatif aux recherches concertées)

ment, contribution forfaitaire moins directement liée aux caractères concrets de l'activité exercée.

Le système budgétaire est organisé selon cette même logique : il permet essentiellement de préciser l'affectation de la subvention à divers types de dépenses. En cela, il se différencie très fondamentalement du système budgétaire des organismes d'intérêt public, qui constitue un instrument global de gestion financière. Loin de représenter la mise en oeuvre d'un pouvoir de décision ou d'une logique de gestion, le budget des Universités se limite à la répartition de la subvention de fonctionnement(96); tout ce qui concerne les autres ressources - ressources propres ou subventions à l'investissement - n'y apparaît pas.

Cette distinction entre les ressources propres et les subsides constitue un autre trait à rapprocher du modèle du subventionnement des personnes privées : il est très rare en effet qu'on doive distinguer, dans la gestion d'un établissement public, les fonds propres et les fonds provenant de l'Etat. Au contraire, la législation universitaire prévoit et organise cette distinction. Sans que le patrimoine soit géré en toute autonomie, il connaît cependant un régime distinct. C'est ainsi que, s'il fait aussi l'objet d'un budget, celui-ci n'est pas soumis à l'approbation ministérielle, mais simplement communiqué en annexe au budget ordinaire(97); de même, en ce qui concerne les investissements, ceux du patrimoine ne font pas l'objet des mêmes contrôles que les investissements subsideés(98). C'est notamment pour cette raison que la loi a confié au Roi la détermination des éléments financiers à imputer au patrimoine propre(99).

17. Ainsi se trouvent esquissés les éléments du régime de financement et de gestion des Universités qui se rapprochent de celui des personnes privées subventionnées. Ce sont aussi ceux qui distinguent les Universités de l'Etat des établissements publics-types. Inversement, certaines caractéristiques de ce régime s'inspirent plutôt du modèle de l'organisme d'intérêt public et éloignent ainsi les Universités libres de la situation habituelle des personnes privées subventionnées. Il s'agit de certaines contraintes imposées par la loi sans rapport immédiat avec le subventionnement ou qui en débordent largement le cadre.

Il s'agit tout d'abord de règles de gestion imposées aux institutions comme telles. On retiendra par exemple que les marchés de travaux, de fournitures et de services des Universités sont soumis à la loi sur les

marchés publics, indépendamment de l'intervention financière de l'Etat(100). De même, les investissements universitaires, même financés par le patrimoine, doivent répondre à des normes quantitatives déterminées par arrêté royal(101).

Un autre élément important à cet égard est le régime juridique du personnel, régi par un cadre organique et par un statut dont les conditions essentielles sont fixées par la loi ou par arrêté royal(102). Indépendamment des controverses relatives à la nature juridique de ce statut, il faut constater que son contenu matériel est largement imposé par voie unilatérale.

On remarquera enfin que le "prix" du service rendu par l'Université - c'est-à-dire le montant des droits d'inscription réclamés aux étudiants - est déterminé par le Roi(103).

Subventionnement d'une part, organisation légale d'un service d'autre part : c'est un subtil mélange de ces deux procédés qui inspire la législation relative au financement des Universités. Après avoir examiné celle-ci de manière plus détaillée, il restera à prolonger cette analyse dans le domaine des contrôles.

#### *b) Régime des dépenses ordinaires.*

#### **Financement des dépenses ordinaires**

18. La loi du 27 juillet 1971 attribue aux institutions énumérées en son article 25 le droit à des allocations annuelles de fonctionnement. Celles-ci sont destinées à financer les dépenses ordinaires d'administration, d'enseignement et de recherche. Il faut remarquer que la loi oblige à inclure parmi ces dépenses "ordinaires" tous les investissements mobiliers, considérés comme des frais de fonctionnement; le régime de financement des investissements est en effet strictement limité aux installations immobilières(104).

Le calcul de la subvention s'effectue selon des critères d'évaluation forfaitaire des dépenses, fondés à la fois sur des données de fait (par exemple l'évolution des coûts) et sur des exigences légales (essentiellement le volume du personnel). Le mode de calcul peut être résumé dans le schéma suivant(105):

<sup>96</sup> V. *infra*, n° 18.

<sup>97</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 43 § 4, in fine

<sup>98</sup> V. *infra*, n° 34.

<sup>99</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 34; cette compétence a été mise en oeuvre avec beaucoup de retard par l'arrêté du 8 avril 1976, modifié le 20 février 1978 et le 31 août 1978. Ce retard a d'ailleurs justifié l'octroi de dommages et intérêts à l'ULB: v. civ. Brux., 16 juin 1976, A.P.M. 1976-1977, n° 2, p. 23, note.

<sup>100</sup> V. *infra*, n° 28. La loi s'applique également, il faut le noter, aux personnes de droit privé "dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent un intérêt prépondérant" dont le Roi arrête la liste (art. 1<sup>er</sup>, § 2, 20)

<sup>101</sup> V. *infra*, n° 29.

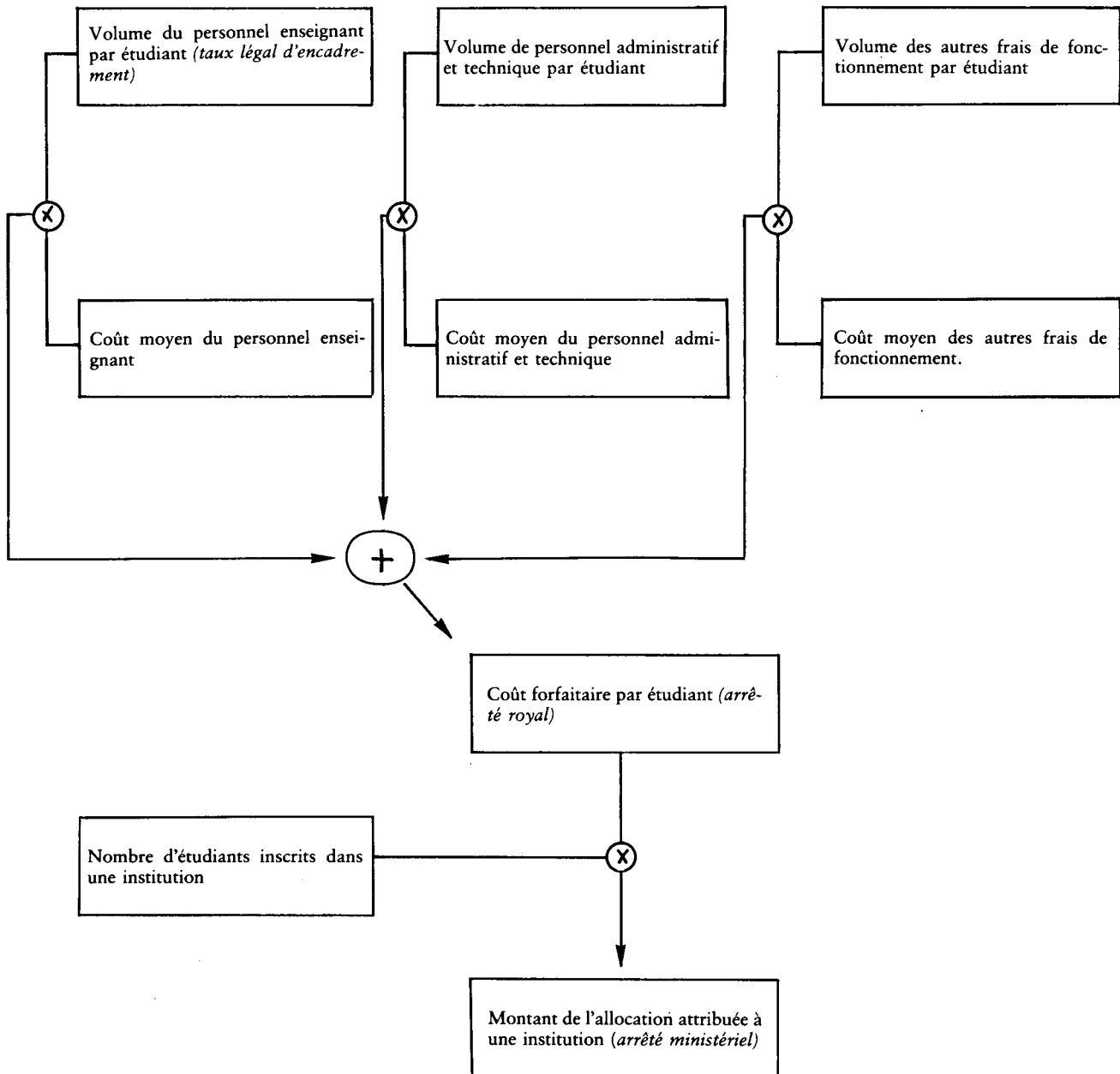
<sup>102</sup> V. *infra*, n° 20 et s. pour plus de nuances.

<sup>103</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 39.

<sup>104</sup> 132<sup>o</sup> Cahier d'observations de la Cour des Comptes, 1975-1976, p. 79.

<sup>105</sup> V. loi du 27 juillet 1971, art. 29-30.

## POUR CHAQUE ORIENTATION D'ETUDES :



Le coût forfaitaire par étudiant est arrêté annuellement par le Roi<sup>106</sup>; il s'agit d'un chiffre fixé uniformément pour tous les étudiants d'une orientation d'études déterminée<sup>107</sup>, indépendamment de l'institution où ils sont inscrits. Ensuite, le ministre com-

munique au conseil d'administration de chaque institution le montant de l'allocation qui lui sera versée pour l'exercice<sup>108</sup>. Si la décision ministérielle consiste en un simple calcul qui ne comporte aucune appréciation discrétionnaire, il n'en va pas de même pour la détermination du coût forfaitaire par étudiant. Celle-ci suppose en effet une évaluation des dépenses de personnel administratif et technique et des autres frais de fonctionnement.

<sup>106</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 29. L'A.R. n° 25 du 15 décembre 1978 a limité la croissance du coût forfaitaire par étudiant pour les années 1979, 1980 et 1981 en l'alignant sur celle de certains postes budgétaires. Le coût pour 1981 est fixé par l'A.R. du 6 janvier 1981.

<sup>107</sup> L'article 28, al.1er, de la loi du 27 juillet 1971, distingue à cet effet quatre orientations d'études. Le taux d'encadrement est également fixé par orientation d'études: v. art. 29, 1°.

<sup>108</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 43, § 1er. Le montant total attribué à chaque institution correspond à la somme des montants qui lui reviennent pour chaque orientation d'études.

Les divers éléments à prendre en considération dans le calcul de la subvention sont précisés par la loi ; ils ne coïncident pas nécessairement avec les données de fait. C'est ainsi, par exemple, que le nombre d'étudiants subsidiables n'est pas le nombre réel d'étudiants inscrits. Deux correctifs interviennent. D'une part, la loi détermine les règles de calcul d'un nombre-plancher et d'un nombre-plafond qui permettent de graduer quelque peu la subvention en tenant compte des économies d'échelle(109). D'autre part, les étudiants étrangers ne sont pris en considération pour le calcul des subventions que dans certaines conditions ; à défaut d'y satisfaire, ils doivent - aux termes de la loi elle-même - contribuer personnellement aux dépenses de fonctionnement(110).

Le montant de l'allocation ainsi calculé doit encore être corrigé en fonction des ressources propres à l'institution universitaire. Il sera, en effet, majoré lorsque le revenu net du patrimoine propre ne suffit pas à couvrir certaines charges que la loi énumère ; il sera au contraire diminué à concurrence du bénéfice qui resterait après l'apurement des ces charges(111). Le lien ainsi établi entre le patrimoine propre et le montant de la subvention est extrêmement important pour la compréhension générale du régime des institutions universitaires. Il permet notamment d'estimer que les contrôles financiers portant sur le patrimoine sont liés à la subsideation et relèvent de ce fait de la compétence nationale et non communautaire(112).

### Gestion ordinaire

Ayant ainsi réglé l'attribution de subventions, la loi impose aussi certaines contraintes pour leur utilisation.

Ces règles de gestion sont les éléments juridiques essentiels qui régissent toute la gestion administrative des Universités.

19. La loi dispose tout d'abord que chaque institution universitaire établit annuellement un *budget* et ses *comptes*(113). Le budget doit être approuvé par le ministre de l'Education nationale compétent et il est annexé à celui du département ; les comptes sont également approuvés et transmis à la Cour des Comptes. Le budget a une portée contraignante puisqu'il a pour effet de soumettre à l'autorisation du ministre tout transfert de sommes excédant 10 % du montant d'un article. De même, les reports ne sont en principe admis que dans une même affectation budgétaire(114).

Ce régime budgétaire, apparemment comparable à celui des organismes d'intérêt public régis par la loi du 16 mars 1954, présente cependant des particularités importantes. L'établissement d'un budget soumis à l'approbation ministérielle ne vise ici que les dépenses ordinaires : il s'agit donc simplement de décider de l'utilisation de l'allocation de fonctionnement(115). Conçu comme un instrument de rationalisation et de contrôle de l'utilisation des subventions, le budget est, assez logiquement, soumis à des contraintes légales précises. La loi énumère en effet les postes de dépenses entre lesquels l'allocation doit être répartie(116) ; cette structure légale du budget se présente comme suit :

| ADMINISTRATION<br>GENERALE | ORIENTATIONS D'ETUDES |   |   |   |
|----------------------------|-----------------------|---|---|---|
|                            | A                     | B | C | D |
|                            | 1                     | 1 | 1 | 1 |
|                            | 2                     | 2 | 2 | 2 |
|                            | 3                     | 3 | 3 | 3 |

(1) Dépenses de personnel enseignant

(2) Dépenses de personnel administratif et technique

(3) Autres frais de fonctionnement.

<sup>109</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 30 à 32. Le montant de l'allocation équivaut au moins au chiffre calculé d'après le nombre-plancher. Au contraire, lorsque le nombre d'inscrits excède le nombre-plafond, l'allocation peut dépasser le chiffre calculé d'après le nombre-plafond, mais seulement dans une mesure limitée. V. A.R. du 21 octobre 1980 fixant en partie ces nombres pour les années 1979-1980 à 1981-1982.

<sup>110</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 27.

<sup>111</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 34. Les charges légales sont en fait des dépenses propres aux Universités libres (il s'agit notam-

ment des cotisations sociales du personnel) ; pour les Universités de l'Etat, l'allocation de fonctionnement est donc, plus simplement, réduite à concurrence du revenu net du patrimoine.

<sup>112</sup> V. *infra*, n° 31 et s.

<sup>113</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 43 et 44.

<sup>114</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 33.

<sup>115</sup> Pour le budget et les comptes du patrimoine, v. *supra*, n° 16 in Fine.

<sup>116</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 43, §4.

Ces divers crédits budgétaires doivent en outre être établis "sur base des éléments de calcul" de l'allocation de fonctionnement(117). Autrement dit, le budget doit respecter les évaluations de dépenses qui interviennent lors du calcul de la subvention(118). Sous réserve de l'affectation d'une partie de l'allocation aux frais d'administration générale(119), les autorités universitaires doivent donc respecter dans le budget la structure de l'allocation de fonctionnement en ses différentes "enveloppes". Elles se voient ainsi imposer une répartition déterminée entre les divers types de dépenses et entre les quatre orientations d'études.

Le système budgétaire revêt donc, dans le cas des institutions universitaires, une signification très particulière. Destiné uniquement à rendre compte de l'utilisation de la subvention, il ne constitue pas un véritable instrument de gestion et ne comporte sur le plan théorique du moins, qu'une marge d'autonomie très limitée.

20. D'autres contraintes s'imposent aux institutions en ce qui concerne le *personnel*. Elles concernent d'une part le recrutement, d'autre part le statut.

Le recrutement du personnel des Universités est encadré par des exigences légales directement liées au subventionnement. Le conseil d'administration de chaque institution doit établir chaque année un cadre organique. Celui-ci est déterminé en fonction du montant des crédits budgétaires disponibles pour l'exercice envisagé. Aucun recrutement ne peut avoir lieu au-delà des limites du cadre ainsi établi(121). En outre, le cadre doit respecter certaines proportions entre le personnel académique et le personnel scientifique, ainsi qu'entre le personnel scientifique à titre définitif et à titre temporaire(122). Le recrutement s'inscrit ainsi dans des limites quantitatives précises ; il faut noter cependant que le cadre du personnel n'est pas soumis à approbation.

Quant au statut du personnel, il s'agit d'un régime assez complexe qu'on ne saurait exposer ici, même

sommairement(123). Nous nous bornerons à relever les quelques éléments qui semblent essentiels à la compréhension des institutions elles-mêmes.

Le statut du personnel universitaire procède de sources diverses. Dans les institutions publiques, l'article 17 de la Constitution impose l'intervention du législateur pour en déterminer les modalités essentielles(124). Cette matière semble devoir être désormais partagée entre le législateur national et les communautés, le premier étant compétent pour "les traitements"(125) et donc le statut précuniaire, les secondes pour le statut administratif. Dans les Universités libres au contraire, c'est en principe un contrat de travail qui établit la situation juridique du personnel.

La loi règle en grande partie le statut du personnel enseignant (ou "académique") de toutes les institutions publiques(126). Pour les autres catégories de personnel, elle se borne à confier au Roi(127) ou aux autorités universitaires elles-mêmes(128) l'élaboration du statut. Quant aux Universités libres, elles sont tenues d'établir pour leur personnel un "statut équivalent" à celui que les lois et règlements imposent aux Universités de l'Etat ; les échelles de traitement appliquées sans ces dernières sont étendues aux membres du personnel des Universités libres qui exercent des fonctions équivalentes(129).

21. Ces dispositions, inspirées par un souci d'uniformité bien compréhensible puisque les traitements du personnel sont entièrement à charge de l'allocation de fonctionnement, suscitent certaines hésitations quant à la qualification juridique de la situation du personnel des Universités libres. Enfermé dans les limites d'un cadre organique, soumis aux dispositions d'un "statut" qui n'est pas arrêté librement, par arrêté royal, le contrat de travail existe-t-il encore ?

La jurisprudence considère généralement que le "statut" arrêté par les autorités universitaires ne constitue qu'un ensemble de conditions contractuelles gé-

<sup>123</sup> V. notamment W. FRANÇOIS, *Statuut van het onderwijs-personeel*, Bruxelles, C.E.D. Samson (feuilles mobiles) ; A. VANDERSTICHELE, "Universitair onderwijs". *Administratief Lexicon* Bruges, de Keure, 1969, et R. VERSTEGEN, *Het statuut van het personeel in het vrij onderwijs*, Maarten Kluwers, 1980.

<sup>124</sup> V. l'avis de la section de législation du C.E., *Doc. parl.*, Ch. (1970-1971), N. 763/I, p. 23, ainsi que l'arrêt *Fredericq et consorts*, n° 417, du 30 juin 1950.

<sup>125</sup> Art. 59 bis de la Constitution et v. *supra*, n° 2.

<sup>126</sup> Loi du 8 avril 1953 pour les Universités de l'Etat, loi du 2 juillet 1927 et A.R. du 20 août 1968 pour la Faculté agronomique de l'Etat à Gembloux ; loi du 7 avril 1971 pour l'Universitaire Instelling Antwerpen Centrum. Il existe un avant-projet de loi destiné à régler de même le statut des scientifiques.

<sup>127</sup> Loi du 28 avril 1953, art. 30, v. pour le personnel scientifique l'A.R. du 31 octobre 1953, modifié le 8 janvier 1976 et le 21 avril 1965, et pour les autres catégories l'A.R. du 30 octobre 1971.

<sup>128</sup> Loi du 7 avril 1971, art. 28, al.2 et 31, al.2, et loi du 28 mai 1971, art. 26, al.2 et 29, al.2.

<sup>129</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 40bis et art. 41.

<sup>117</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 43, §4.

<sup>118</sup> V. *supra*, n° 16.

<sup>119</sup> La décision sur ce point appartient au conseil d'administration de l'institution, ce qui introduit dans le système budgétaire une marge de souplesse indispensable. La possibilité d'effectuer des transferts de moins de 10 % joue également dans ce sens.

<sup>120</sup> L'exposé qui suit concerne le personnel universitaire proprement dit. Il existe en fait, dans toutes les Universités, un personnel "hors-cadre" rémunéré à charge du patrimoine (notamment des ressources provenant de contrats avec des tiers). On notera que dans les Universités de l'Etat, ce personnel hors-cadre est recruté par voie contractuelle.

<sup>121</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 40 V. cependant, le §3 en ce qui concerne le personnel devenu excédentaire par suite d'une réduction du nombre d'étudiants.

<sup>122</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 40, §1er.

nérales<sup>130</sup>), aligné sur celui des Universités de l'Etat, qui est, lui, un véritable statut au sens du droit administratif. La qualification contractuelle dépend donc uniquement de la qualité privée de l'employeur et peut à ce titre être tenue pour formaliste. Il est clair en effet que les conditions essentielles du contrat - hormis, il est vrai, le choix du cocontractant - échappent non seulement à l'autonomie de la volonté, mais encore à l'emprise de l'une comme de l'autre des parties. Toute autre qualification juridique est cependant difficile à imaginer dans l'état actuel du droit positif : il est très généralement admis que seules les personnes publiques peuvent imposer un statut à ceux qu'elles emploient<sup>131</sup> ; or, dans le cas de l'enseignement universitaire<sup>132</sup>, ce sont bien les autorités universitaires qui fixent le statut, même si elles ne disposent dans cette opération que d'une faible autonomie<sup>133</sup> ; et il paraît indéniable que les Universités libres sont restées, intrinsèquement, des organisations privées. Le tribunal du travail de Bruxelles suggère, dans un jugement du 30 janvier 1978<sup>134</sup>, d'admettre qu'une personne privée peut imposer un statut à son personnel, si elle le fait en vertu de la loi, et en quelque sorte par délégation du législateur. Ce type de solution suppose l'apparition d'analyses nouvelles et nuancées des situations semi-publiques qui se multiplient actuellement. Il a, dans le cas qui nous occupe, un double mérite : plus proche de la réalité du régime juridique, il permet aussi d'uniformiser le contentieux et de donner aux dispositions statutaires des institutions libres une valeur plus contraignante.

La qualification contractuelle est en effet directement liée au régime du contentieux ainsi qu'au droit applicable. La loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail limite son champ d'application en ce domaine "aux travailleurs (...) occupés par (...) les établissements d'enseignement libre subventionnés par l'Etat,

qui ne sont pas régis par un statut"<sup>135</sup>).

L'interprétation du terme "statut" peut prêter à controverse. La Cour de Cassation<sup>136</sup> a estimé en effet qu'on peut très bien considérer comme un statut au sens de l'article précité, des conditions générales qui n'altèrent pas la nature contractuelle du rapport juridique. Il serait donc possible de qualifier de contractuelle une relation régie par un "statut"<sup>137</sup> et échappant dès lors à l'application des lois sur le contrat d'emploi. Cette interprétation n'a, jusqu'ici, pas été appliquée au cas de l'enseignement universitaire. La jurisprudence relative à ce dernier lie directement l'application des lois sur le contrat de travail à la qualification contractuelle de la relation de travail<sup>138</sup>. On notera cependant que l'arrêt de la Cour du travail du 7 juin 1978 précité, qui considère comme un contrat d'emploi la relation entre une Université libre et les membres de son personnel scientifique, ne retient l'application des lois sur le contrat de travail qu'à titre supplétif :

"Attendu (...) que dans la mesure où les articles 2 et 3 du règlement du 13 décembre 1971 dérogent aux lois coordonnées sur le contrat d'emploi (...), pareilles dérogations trouvent un support légal en l'article 41 de la loi du 27 juillet 1971 relative au financement et au contrôle des institutions universitaires, cette disposition imposant à celles-ci l'obligation de fixer par décision de leur Conseil d'administration, un statut de leur personnel équivalent au statut fixé par les lois et règlements pour le personnel des institutions universitaires de l'Etat (...)"

Dans cette hypothèse, le droit commun du travail vient donc se superposer aux dispositions statutaires. Cette jurisprudence n'est cependant pas fermement établie<sup>139</sup>.

Outre la détermination du droit applicable, il faut évoquer la question du contentieux. Le personnel des Universités de l'Etat se trouve à cet égard dans une situation très claire : en cas de violation du statut, il dispose du recours en annulation devant le Conseil

<sup>130</sup> Voyez notamment : Cour Trav. Brux., 7 juin 1978, inédit ; 31 mai 1979, R.G., 8290 ; 9 septembre 1980, J.T.T. 1980, p. 56, ainsi que l'importante jurisprudence relative à l'enseignement non universitaire : Cour Trav. Liège, 4 oct. 1977, J.T.T. 1978, p. 64 ; Cour Trav. Mons, 12 avril 1978, J.T.T. 1978, p. 330 ; Cass., 25 juin 1979, J.T.T. 1979, p. 270. *Contra* : Trib. Trav. Namur, 24 mars 1975, *Pas.*, 1975, III, p. 36 ; Cour Trav. Anvers, 20 déc. 1977, *Rev. dr. soc.*, 1978, p. 66, cassé par l'arrêt précité ; Trib. Trav. Bruxelles, 30 janvier 1975, J.T.T. 1978, p. 65 V. en outre R. VERSTEGEN, *Het statuut...*, Op.cit., p. 66 à 70, et la jurisprudence citée.

<sup>131</sup> Civ. Charleroi, 31 oct. 1957, R.J.D.A., 1958, p. 89. De même, Cour Trav. Brux., 2 déc. 1974, J.T., 1975, p. 117, et 22 avril 1977, J.T.T. 1977, p. 15.

<sup>132</sup> Pour les autres degrés d'enseignement, il est prévu que le Roi peut arrêter un "statut" applicable à tout le personnel : v. loi du 29 mai 1959, art. 12bis introduit par la loi du 11 juillet 1973.

<sup>133</sup> A propos de la portée des termes "statut équivalent", v. *Doc. parl.*, Ch., (1970-1971), N. 1043/4, p. 31, et 135e Cahier d'observations de la Cour des Comptes, 1978-1979, p. 78 et s.

<sup>134</sup> J.T.T. 1978, p. 65, réformé par Cour Trav. Brux., 31 mai 1979, précité.

<sup>135</sup> Art. 1er, al.2 Le texte est identique à celui de l'ancien article 35, §1er, des lois coordonnées sur le contrat d'emploi.

<sup>136</sup> 25 juin 1979, précité.

<sup>137</sup> En l'espèce, la Cour visait des dispositions arrêtées par le Roi (cfr. *supra*, note 132).

<sup>138</sup> V. par exemple Trib. Trav. Bruxelles, 30 janvier 1978, précité. Selon R. VERSTEGEN, *Het statuut...*, op. cit., p. 68, l'article 1er, alinéa 2. de la loi du 3 juillet 1978 ne s'appliquerait d'ailleurs pas à l'enseignement universitaire.

<sup>139</sup> V. en effet Cour Trav. Brux., 9 septembre 1980, précité, qui estime que le statut ne peut déroger aux dispositions impératives des lois sur le contrat d'emploi. Cette jurisprudence est plus proche des solutions retenues pour les autres degrés d'enseignement. En ce qui concerne ceux-ci, on considère que le "statut" n'est qu'une convention collective dont les dispositions ne seront valables que lorsqu'elles sont plus favorables au salarié que les dispositions légales.

d'Etat, ainsi que, le cas échéant, d'un recours devant les tribunaux civils<sup>(140)</sup>. Le contentieux social des Universités libres relève au contraire de la compétence du tribunal du travail dans la mesure où l'on admet l'existence d'un contrat d'emploi<sup>(141)</sup>. La compétence du tribunal du travail, étroitement liée au fond, a notamment pour conséquence que le salarié n'obtiendra généralement que des indemnités et non l'annulation de décisions contraires au statut.

Disparité du droit applicable, organes de contrôle différents : les "statuts équivalents" se trouvent encadrés et sanctionnés de manière diverse selon la qualité de l'employeur. Ce paradoxe, et les difficultés théoriques considérables que soulève la question, traduit bien les ambiguïtés fondamentales de la législation universitaire.

Outre le régime budgétaire et l'encadrement légal du statut du personnel, la gestion courante des Universités est caractérisée par leur soumission aux règles relatives aux *marchés publics*, c'est-à-dire essentiellement à la loi du 14 juillet 1976 régissant les marchés de travaux, de fournitures et de services. Nous reviendrons sur ce point lors de l'examen du régime des investissements, où il trouve ses illustrations les plus importantes.

22. Un tel système de subventionnement, fondé sur une évaluation a priori des dépenses de fonctionnement, implique donc de lourdes contraintes pour les gestionnaires des institutions universitaires<sup>(142)</sup>. Ce phénomène paraît cependant la conséquence inéluctable de l'octroi de subventions de fonctionnement. Lorsque, au contraire de ce qui est prévu par notre législation, le subvention consiste dans le remboursement, a posteriori, des dépenses effectives, elle suppose en effet un contrôle étroit de chaque engagement financier<sup>(143)</sup>.

### c) Régime des investissements.

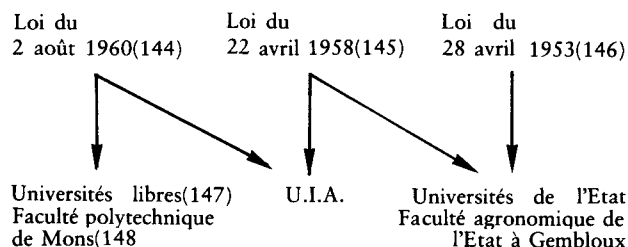
#### Financement des investissements

23. Contrairement à celui des dépenses de fonctionnement, le financement des investissements est réglé par des dispositions différentes selon les réseaux

d'enseignement. Le régime qu'elles établissent est cependant très voisin et la volonté d'assurer l'égalité de traitement y apparaît clairement.

Par contre, le souci de rationalisation qui inspire, dans la loi de 1971, le choix de critères objectifs de subventionnement, n'est pas aussi marqué dans le domaine du financement des investissements.

Les diverses dispositions légales définissent par énumération leur champ d'application. On peut le schématiser comme suit :



L'U.I.A. ressortit donc partiellement à la loi du 2 août 1960 - qui règle essentiellement la situation des institutions libres - et partiellement à la loi du 22 avril 1958, relative aux Universités de l'Etat.

Les investissements subsidiés peuvent être groupés, selon leur objet, en deux catégories : d'une part, les investissements destinés à l'enseignement, la recherche ou l'administration - que l'on peut appeler pour faire bref les investissements académiques ; d'autre part, les investissements destinés à des installations de caractère social, c'est-à-dire essentiellement les homes et restaurants pour étudiants. Cette distinction détermine dans les législations de financement l'application de procédés différents et surtout l'affectation de montants spécialisés.

24. La loi du 2 août 1960, applicable essentiellement aux Universités libres, prévoit un procédé de subsidiation indirect, qui fait appel à la collaboration d'une institution de crédit. L'Université est en effet

<sup>144</sup> Modifiée par les lois des 9 avril 1965, 24 juillet 1969, 28 mai 1965, 27 juillet 1971, 30 juillet 1973, 28 juillet 1977 et 6 mars 1981.

<sup>145</sup> Modifiée par les lois des 29 mai 1959, 1er août 1960, 9 avril 1965, 24 juillet 1969, 16 juillet 1970, 27 juillet 1971, 30 juillet 1973, 28 juillet 1977, 4 avril 1978 et 6 mars 1981.

<sup>146</sup> Article 55 ter introduit par la loi du 9 avril 1965 et modifié par les lois des 16 juillet 1970, 27 juillet 1971, 30 juillet 1973, 28 juillet 1977 et 6 mars 1981.

<sup>147</sup> C'est-à-dire l'ULB, l'UCL, la FUCAM, les FUNDP et les FUSL pour la communauté française et la KUL, la VUB, les UFSA et les UFSIA pour la communauté flamande. V. l'inventaire en annexe.

<sup>148</sup> La Faculté polytechnique de Mons pourrait passer sous le régime de la loi de 1958 si elle était intégrée à l'Université de Mons (en vertu de l'article 18 de la loi du 28 mai 1971) ou si elle s'y associait par convention (comme prévu à l'article 4 § 4 de la loi du 28 avril 1953).

<sup>140</sup> Lorsque l'action porte sur la reconnaissance d'un droit subjectif (traitement, pension, etc...).

<sup>141</sup> On notera que l'hypothèse statutaire ne devient praticable, au niveau du contentieux, qu'à partir du moment où le Conseil d'Etat reconnaît sa compétence sur ce point. V. *infra*, n° 36.

<sup>142</sup> A celles que nous venons d'évoquer, il faut ajouter les contrôles dont il sera question plus loin.

<sup>143</sup> On consultera, quant aux incidences du mode de financement sur la gestion des Universités, l'intéressant rapport de synthèse du colloque de l'AUPELF qui s'est tenu à Bordeaux du 27 novembre au 2 décembre 1978.

autorisée à contracter des emprunts sous la garantie de l'Etat, qui prend en charge une grande partie des intérêts. L'article 6 de la loi du 2 août 1960 prévoit que le ministre de l'Education nationale compétent *"peut accorder des subventions à la C.G.E.R. ou à tout autre organisme ayant conclu à ce sujet une convention avec l'Etat, pour permettre à ces organismes de consentir (...) des prêts à long terme et à taux réduit (aux institutions universitaires)"*.

En outre, les articles 8 et 9 accordent à ces prêts la garantie de l'Etat; l'intervention de l'Etat en exécution de sa garantie est cependant récupérable à concurrence de 10 % du montant de la subvention.

Ce procédé de subsidiation permet aux Universités de bénéficier de conditions très avantageuses<sup>(149)</sup>; il s'applique tant aux investissements sociaux qu'aux investissements académiques.

La C.G.E.R. est actuellement le seul organisme financier à avoir conclu une convention à ce sujet avec l'Etat.

La difficulté de réunir les fonds nécessaires a cependant suscité un mécanisme particulier destiné à faire intervenir les autres intermédiaires financiers dans la collecte des fonds; il s'agit du Fonds de développement des Universités libres. Cet établissement d'utilité publique fondé par les quatre grandes Universités libres<sup>(150)</sup> contracte des emprunts notamment auprès du Crédit Communal, ainsi que de banques et de caisses d'épargne privées; les sommes ainsi récoltées sont déposées à la C.G.E.R., qui les affecte au financement des prêts accordés en vertu de la loi du 2 août 1960. La C.G.E.R. procède directement au remboursement des organismes prêteurs. Le mécanisme, bâti sur un ensemble de conventions, est expliqué dans les travaux préparatoires<sup>(151)</sup> de la loi du 19 novembre 1974<sup>(152)</sup> qui autorise le ministre des Finances à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts du Fonds; cette mesure permettrait notamment l'émission de titres destinés à être diffusés dans le public.

L'octroi de subventions en intérêts laisse à charge de l'Université une partie (minime, il est vrai) des intérêts, ainsi que le remboursement en capital. La loi apporte cependant un correctif à cette situation en ce qui concerne les investissements académiques, afin de placer les Universités libres sur pied d'égalité avec les institutions publiques<sup>(153)</sup>: les charges financières

afférant aux investissements académiques sont des charges légales au sens de l'article 34 de la loi du 27 juillet 1971: si les revenus du patrimoine propre ne suffisent pas à les couvrir, l'allocation de fonctionnement sera majorée d'autant<sup>(154)</sup>. La Cour des Comptes a fait remarquer l'imprécision de l'expression "charges financières"<sup>(155)</sup>; il semble que le ministre y incluait le remboursement en capital. Il faut remarquer que l'article 34 se concilie difficilement avec les dispositions qui accordent à l'emprunt la garantie de l'Etat; celle-ci est en effet en partie récupérable<sup>(156)</sup>.

25. Les lois du 28 avril 1953 et du 22 avril 1958 établissent, pour les institutions publiques, un système de financement qui recourt tant aux versements directs qu'aux subventions en intérêts.

Pour les investissements académiques, la loi du 22 avril 1958<sup>(157)</sup> prévoit en effet un régime de subvention directe: l'Etat octroie directement aux institutions concernées une somme à fonds perdus.

Pour les investissements sociaux, la loi du 28 avril 1953 organise un régime de subventions en intérêts analogue à celui dont bénéficient les Universités libres. C'est au patrimoine des institutions qu'est affecté le montant du prêt et la charge des remboursements.

26. Il reste à préciser comment est déterminé le montant de ces crédits et subventions. Les textes légaux sont fort confus à cet égard, car ils juxtaposent des régimes qui, en fait, ont été appliqués successivement et non concurremment.

Avant les modifications résultant de la loi du 16 juillet 1970<sup>(158)</sup>, les lois de financement précisaient des montants minima ou maxima, que les budgets annuels devaient respecter. C'est ainsi que la loi du 2 août 1960, en son article 8, fixe à 5.250 millions l'encours maximum de la garantie que l'Etat peut accorder aux emprunts des Universités libres; de même, l'article 15 b. de la loi du 22 avril 1958 détermine le minimum du crédit annuel à accorder aux investissements académiques des Universités de l'Etat.

Le législateur de 1970 entendit substituer à cette méthode purement empirique un système de financement fondé sur la définition de besoins objectifs. Dans cette optique, les textes légaux devaient simplement ouvrir des possibilités de financement pour tout investissement répondant à des normes déterminées par le Roi. Au lieu de limiter a priori les ressources

<sup>149</sup> Les prêts ont une durée de 43 ou de 50 ans selon le cas. L'Université supporte un intérêt de 1,25 %, tandis que l'institution bancaire perçoit un intérêt fixé par arrêté royal. Pour les prêts consentis en 1979, il est de 10,80 % (A.R. du 17 décembre 1979).

<sup>150</sup> Statuts approuvés par un arrêté royal du 5 février 1971.

<sup>151</sup> Doc. Parl., Chambre (1972-1973), N. 650/I.

<sup>152</sup> "Remplacée" (sic) depuis lors par la loi du 30 juin 1976 qui étend son champ d'application.

<sup>153</sup> Dont les investissements académiques sont entièrement et directement supportés par l'Etat. V. *infra*, n° 26.

<sup>154</sup> V. *supra*, n° 18.

<sup>155</sup> 133<sup>e</sup> Cahier d'observations, 1976-1977, p. 128.

<sup>156</sup> V. *supra*, n° 24.

<sup>157</sup> Pour rappel, cette loi s'applique également à l'U.I.A.

<sup>158</sup> Article 10 bis introduit dans la loi du 22 avril 1958 et article 6 bis introduit dans la loi du 2 août 1960.

financières - ce qui amenait inévitablement une répartition en fonction d'équilibres communautaires et idéologiques - on a donc assorti les décisions d'investissement de diverses contraintes<sup>(159)</sup> destinées à assurer le respect de ces normes.

L'intention du législateur de 1970 s'est confirmée en ce qui concerne les investissements sociaux : les possibilités d'emprunt ouvertes en ce domaine<sup>(160)</sup> ne connaissent d'autres limites que celles qui résultent des normes arrêtées par le Roi. Par contre, pour les investissements académiques, les modifications survenues en 1973 et 1977<sup>(161)</sup> en reviennent au procédé antérieur, et la loi prévoit désormais qu'un montant de 605 millions est attribué chaque année<sup>(162)</sup> à l'ensemble des institutions d'un même réseau et d'une même communauté ; le Roi répartit ce montant entre les institutions "en tenant compte" des normes établies<sup>(163)</sup>.

L'un des inconvénients majeurs de cette détermination légale des montants des subventions réside naturellement dans la nécessité d'adaptations périodiques. A la suite des retards considérables qui les affectent, les Universités ont dû recourir à des emprunts ordinaires, dits "crédits de relais", dont la charge financière s'avère fort lourde<sup>(164)</sup>.

#### Gestion des investissements

27. Les investissements immobiliers des Universités s'opèrent dans un cadre juridique déterminé. Limités par des normes et encadrés par des programmes, ils s'effectuent en outre, dans certains cas, selon des procédés spécifiques.

Les institutions universitaires, tant libres que de l'Etat, bénéficient en effet de la faculté de recourir à l'*expropriation pour cause d'utilité publique*. La législation universitaire<sup>(165)</sup> consacre sur ce point des

principes particuliers, relatifs tant à la procédure qu'aux conditions de fond. L'expropriation, poursuivie selon la procédure d'extrême urgence, peut être précédée d'une occupation locative d'une durée maximale d'un an. Cette disposition suscite de vives critiques de constitutionnalité : la prise en location forcée déjoue en effet l'exigence d'une indemnisation préalable à l'entrée en possession<sup>(166)</sup>. L'expropriation peut être poursuivie par "l'acquisition, la construction, l'extension, la transformation ou la modernisation des installations immobilières destinées à l'administration, l'enseignement ou la recherche, ainsi que des installations immobilières à caractère social", mais aussi pour "l'aménagement du site universitaire". Les précisions que la loi apporte à cette dernière expression<sup>(167)</sup> ne sauraient dissimuler que pratiquement toute opération immobilière réalisée par une Université dans les limites de son objet social répond à l'un ou l'autre de ces critères. Cette évolution de la notion d'utilité publique mérite d'être soulignée<sup>(168)</sup>.

Lorsque l'expropriation s'effectue au profit d'une Université libre, c'est le Roi qui y procède, à la demande de l'Université, "en son nom et pour son compte"<sup>(169)</sup>, selon les mêmes modalités. La loi élève ainsi l'intérêt d'une personne privée au rang d'utilité publique.

28. Par ailleurs, tous les marchés de travaux, de fournitures et de services passés par les institutions universitaires sont soumis aux lois relatives aux *marchés publics*. Cette solution a été généralisée par la loi du 14 juillet 1976 elle-même, et vise aussi les marchés qui seraient financés par les ressources propres des Universités<sup>(170)</sup>. L'application de la loi de 1976 aux institutions universitaires suscite plusieurs remarques.

Deux dispositions importantes de la loi du 14 juillet

<sup>166</sup> V.C. CAMBIER, *Droit administratif*, Larcier, Bruxelles, 1968, p. 366.

<sup>167</sup> Loi du 28 avril 1958, art. 13 bis et loi du 2 avril 1960, art. 9 ter.

<sup>168</sup> La détermination légale de la notion d'utilité publique se fait de plus en plus vague et aboutit souvent à créer une sorte de présomption. Cette évolution n'est peut-être pas regrettable en soi, mais elle appelle un développement du contrôle juridictionnel de l'utilité publique.

<sup>169</sup> Loi du 2 août 1960, art. 9 bis.

<sup>170</sup> Auparavant, l'article 54 de la loi du 27 juillet 1971 ne prévoyait cette solution que pour les opérations immobilières financées en vertu de cette même loi. La loi du 14 juillet 1976 vise "les personnes de droit public" ainsi que "les institutions universitaires entièrement ou partiellement subventionnées par l'Etat". (art. 1er, § 2, 1<sup>o</sup>). On remarque le caractère catégorique de cette formule, par comparaison avec l'article 1er, § 3, qui vise "les marchés... passés par des personnes de droit privé et subsidiés par les pouvoirs publics". V. *Doc. Parl.*, Sénat, (1975-1976), N. 723/I ; p. 10 ; K.H. LAMBERTZ, "L'extension du régime des marchés de l'Etat aux marchés des services publics décentralisés", in : *Les commandes publiques*, CIEAU-CREADIF, Bruxelles, 1980, p. 121.

<sup>159</sup> V. *infra*, n<sup>o</sup> 34.

<sup>160</sup> Loi du 2 août 1960, art. 8 ter et loi du 28 avril 1953, art. 55 ter.

<sup>161</sup> Lois du 30 juillet 1973 et du 28 juillet 1977 modifiant l'article 8 bis de la loi du 2 août 1960 et l'article 15 bis de la loi du 22 avril 1958.

<sup>162</sup> Du moins en 1976, 1977, 1978 et 1979.

<sup>163</sup> Sur cette évolution, v. le 137<sup>e</sup> Cahier d'obs. de la Cour des Comptes, 1977-1978, pp. 83 à 103.

<sup>164</sup> Les possibilités d'emprunt pour 1979 ont été fixées par une loi du 6 mars 1981 ; ce sont des arrêts du 3 juillet 1981 qui les répartissent entre les institutions de la communauté flamande, et du 17 juillet 1981 entre les institutions de la communauté française. Un arrêté royal du 27 mars 1980 a d'ailleurs dû prévoir que la charge des crédits de relais est automatiquement assumée par l'Etat dès la détermination des montants légaux des possibilités d'emprunt, sans attendre l'issue des procédures normales d'obtention des prêts.

<sup>165</sup> Loi du 22 avril 1958, article 9 bis et article 13, et loi du 2 août 1960, article 6, al.2, et article 9 bis.

let 1976(171) introduisent une distinction entre les "organismes qui relèvent de l'autorité hiérarchique d'un ministre" et les "autres personnes de droit public (soumises au pouvoir de contrôle d'un ministre)".

Les Universités de l'Etat doivent manifestement être considérées, pour les besoins de l'application de ces dispositions, comme des établissements publics et non comme des services de l'administration centrale placés sous l'autorité hiérarchique d'un ministre. La solution contraire aurait des effets absurdes : elle impliquerait en effet que le législateur de 1976 a considérablement réduit l'autonomie de ces institutions et leur a réservé un traitement différent de celui des Universités libres. Le législateur a ainsi, implicitement et indirectement, souscrit aux déductions du Conseil d'Etat(172).

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur l'application de ces dispositions aux Universités libres. Celles-ci peuvent difficilement être considérées comme des "personnes de droit public"; à défaut d'admettre cet abus de langage, il faudrait cependant estimer que les dispositions légales concernées ne s'appliquent en rien aux Universités libres, ce qui créerait à l'égard de celles-ci une lacune dans la législation(173). En l'absence d'autres précisions, il semble possible d'admettre une interprétation analogique qui place les Universités libres dans la même situation que les Universités de l'Etat. Les solutions ainsi dégagées confirment d'ailleurs ce que des dispositions antérieures avaient prévu pour toutes les institutions universitaires(174).

Les autorités compétentes pour engager la procédure et attribuer le marché sont, aux termes de la loi de 1976, les "autorités et organes compétents en vertu des dispositions légales, organiques et statutaires qui régissent..." (les institutions universitaires)(175). Il s'agit en l'occurrence, de manière générale(176), du

conseil d'administration de l'institution; ce dernier peut cependant demander au ministre des travaux publics d'assumer tout ou partie de ses compétences en la matière(177).

Marchés publics et expropriation : les deux procédés indiquent de manière particulièrement frappante combien le régime juridique des institutions universitaires libres emprunte au droit public.

29. Les *normes* et les *programmes* d'investissements sont destinés à assurer une subside plus rationnelle et à permettre à l'Etat de planifier ses dépenses. L'ensemble de ce système comporte cependant quelques incohérences et ne fonctionne pas de manière très transparente.

Les "normes" déterminées par le Roi(178) sont de nature physique d'une part, de nature financière d'autre part. Elles comportent une double limitation : celle de la superficie construite et celle du coût de la construction. Ces limitations s'appliquent aux investissements subsideés, mais aussi à ceux qui seraient financés par le patrimoine(179). Le paradoxe n'est qu'apparent ; les investissements du patrimoine doivent être pris en considération pour corriger le montant des subsideés, tout comme c'est le cas pour les subventions de fonctionnement(180).

Les limitations financières résultent directement des dispositions des arrêtés royaux, qui fixent un coût maximal du m<sup>2</sup> construit. Les limites physiques sont également fort claires pour les investissements sociaux : l'arrêté définit un nombre maximum de places par rapport au nombre d'étudiants inscrits. Par contre, la limite physique des investissements académiques n'apparaît qu'au terme d'une procédure complexe, résumée dans le schéma suivant :

<sup>171</sup> Articles 2 et 12.

<sup>172</sup> V. *supra*, n° 8. On notera que M.A. FLAMME et M. De GRAND RY ne semblent pas admettre cette interprétation : v. *Commentaire pratique de la réglementation des marchés publics*, p. 115, où ils rangent les Universités de l'Etat parmi les personnes de droit public soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre. Cependant, ils ne paraissent pas déduire de ce postulat toutes ces conséquences : v. *ibid.*, p. 120.

<sup>173</sup> On devrait considérer par exemple qu'en cas de recours à la procédure de l'adjudication publique, l'attribution du marché au soumissionnaire moins disant n'est susceptible d'aucune dérogation, à défaut de pouvoir appliquer l'article 12.

<sup>174</sup> Ainsi l'article 12, § 2, 2°, prévoit que la décision de déroger à la règle de l'attribution au soumissionnaire moins disant appartient au ministre de l'Education nationale compétent. La loi du 27 juillet 1971 disposait déjà, en son article 42, § 2, qu'une telle dérogation ne pouvait avoir lieu qu'en vertu d'une décision du ministre.

<sup>175</sup> Loi du 14 juillet 1976, art. 2 § 2.

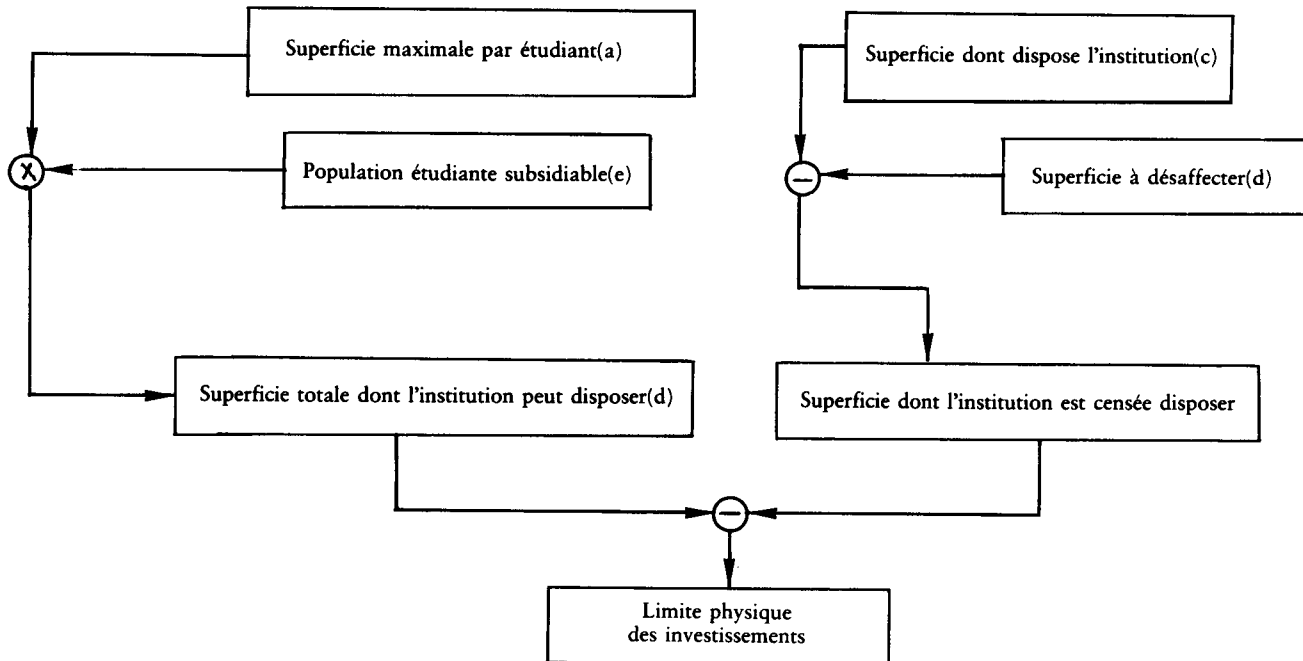
<sup>176</sup> Certaines dispositions attribuent en effet compétence au ministre des Travaux publics, surtout à titre transitoire : voy. loi du 22 avril 1958, art. 12 § 2, et loi du 2 août 1960, art. 9 bis, in fine.

<sup>177</sup> Cette possibilité existe tant pour les Universités libres que pour les institutions de l'Etat : voy. loi du 22 avril 1958, art. 12 § 1er, in fine, et loi du 2 août 1960, art. 9 bis, al. 2 (dispositions introduites par la loi du 27 juillet 1971). Il ne semble pas que la faculté prévue par ces textes doive s'interpréter comme une délégation au sens de l'art. 2 § 3 de la loi de 1976 (ce qui aurait pour effet de la ramener aux limites prévues par l'A.R. du 22 avril 1977) ; cet article entend viser la délégation qu'un organe décentralisé ferait à un autre, par exemple le conseil communal au collège échevinal.

<sup>178</sup> En vertu des dispositions légales citées n° 23. V. l'A.R. du 27 décembre 1974, mod. 19 août 1975, 2 mars 1979, 26 mars 1980 et 6 nov. 1981, p. les investissements académiques, et A.R. du 14 mars 1975, mod. 19 août 1975, pour les investissements sociaux.

<sup>179</sup> Loi du 22 avril 1958, art. 10 bis al. 2, et loi du 2 août 1960, art. 6 bis al. 2. Le ministre peut cependant autoriser des dérogations.

<sup>180</sup> V. *supra*, n° 18 in fine.



- (a) Déterminée par l'arrêté royal  
 (b) Déterminée par le Comité ministériel de la politique scientifique (CMPS)  
 (c) Résultant d'un inventaire physique fourni par l'institution

- (d) Déterminée par le CMPS sur avis d'une commission d'experts.  
 (e) C'est-à-dire le nombre d'étudiants pris en considération pour le calcul de l'allocation de fonctionnement au 1er février 1981.

La mise en oeuvre de cette procédure complexe<sup>(181)</sup> et originale<sup>(182)</sup> suscite bien des difficultés, notamment en raison du retard apporté aux opérations administratives qu'elle requiert<sup>(83)</sup>. La norme physique qui en résulte n'a, d'ailleurs, qu'une portée pratique assez relative : des dérogations peuvent être autorisées par le ministre, sur avis du CMPS. La Cour des Comptes a contesté la légalité de ces dérogations, dont la loi n'a prévu la possibilité que pour les investissements du patrimoine<sup>(184)</sup>. On peut d'ailleurs se demander si, dans l'ensemble, cette procédure est suffisamment rigoureuse pour constituer, au voeu de la loi, un système de "normes déterminées par le Roi".

Les décisions d'investissement ne font pas l'objet de prévisions budgétaires ; par contre, elles sont encadrées par des programmes soumis à l'approbation du

ministre de l'Education nationale compétent<sup>(185)</sup>. La loi ne précise ni la portée, ni le rythme de cette programmation.

En pratique, les plans soumis à l'approbation ministérielle sont des programmes annuels conçus dans le cadre d'une programmation décennale. Celle-ci est, juridiquement en tout cas, très informelle puisque la loi se contente de l'évoquer, sans en préciser les modalités, à propos des investissements sociaux<sup>(186)</sup>.

L'approbation des programmes est destinée à assurer le respect des normes auxquelles sont soumis les investissements universitaires ; c'est d'ailleurs le même arrêté d'exécution qui règle les deux questions<sup>(187)</sup>. La coïncidence des deux n'est cependant pas absolue.

<sup>181</sup> Elle l'est, en fait, plus que le schéma ne le laisse croire, car le calcul des superficies maximales tient compte des diverses orientations d'études.

<sup>182</sup> On notera, entre autres, les modalités de la désaffectation des bâtiments pour cause de vétusté ou de transfert (voyez les articles 4 et suivants de l'arrêté).

<sup>183</sup> 134<sup>e</sup> Cahier d'observations de la Cour des Comptes, 1977-1978, pp. 93 à 103.

<sup>184</sup> 133<sup>e</sup> Cahier d'observations de la Cour des Comptes, 1976-1977, pp. 122 à 128.

<sup>185</sup> Loi du 22 avril 1958, art. 10, rendu applicable aux Universités libres par la loi du 2 août 1960, art. 6 ter.

<sup>186</sup> Article 55 ter de la loi du 28 avril 1953 et article 8 ter de la loi du 2 août 1960. Les programmes décennaux existent également pour les investissements académiques : voyez le 133<sup>e</sup> Cahier d'observations de la Cour des Comptes, session 1976-1977, p. 122, et le rapport au Roi précédant l'A.R. du 26 mars 1980 (M.B. 2 avril 1980, p. 4103).

<sup>187</sup> A.R. 27 décembre 1974, et ses modifications, précitées note<sup>(178)</sup>. Il semble que les dispositions de cet arrêté qui se rapportent au contrôle (art. 9 et suivants) doivent s'appliquer tant aux investissements académiques qu'aux investissements sociaux, tandis que les dispositions énonçant les normes proprement dites ne visent que les premiers.

Le ministre doit approuver les programmes qui respectent les normes, et dont la réalisation n'entraîne aucun dépassement des moyens financiers que l'Etat procure à l'institution en vertu de la loi : les montants prévus par la loi ne pourront donc, en toute hypothèse, être dépassés. Inversement, des programmes dérogeant aux normes peuvent recevoir approbation, mais seulement sur avis du comité ministériel de la politique scientifique(188). Le système de contrôle ainsi établi n'est donc pas une application mathématique des normes d'investissements ; nous avons vu du reste(189) que ces normes elles-mêmes ne sont pas déterminées de manière rigide, mais laissent place à une appréciation qui constitue une première forme de contrôle.

Le lien ainsi établi entre l'approbation des programmes et le respect des normes, suscite un problème relatif aux investissements financés sans l'intervention de l'Etat. Ceux-ci sont, nous l'avons vu, soumis à ces mêmes normes physiques et financières ; les programmes qui les concernent doivent-ils, pour autant, être approuvés par le ministre ? Le texte légal permet d'en douter ; il ne prévoit en effet l'approbation que pour des opérations susceptibles d'être subventionnées ; en outre, il fait allusion à un dépassement des moyens financiers procurés par l'Etat. Les sanctions qui assortissent le système de contrôle sont d'ailleurs inapplicables à ces investissements(191).

Les normes et la programmation des investissements d'une part, la soumission aux procédures des marchés publics d'autre part, assurent une certaine rigueur dans la politique des investissements universitaires. Ces instruments juridiques supposent aussi des contrôles que nous examinerons dans le chapitre suivant.

## II. Contrôles

30. Le contrôle des institutions universitaires est organisé par les mêmes textes que leur financement. On ne s'étonnera donc pas qu'il soit dominé par la même polarité entre deux modèles juridiques de base : personne privée subventionnée et personne publique décentralisée(192). Dans le domaine des contrôles, ces modèles se caractérisent respectivement d'une part, par des contrôles de l'utilisation des sub-

ventions(193), d'autre part par des contrôles organiques et notamment la tutelle. La législation universitaire a réalisé ici encore un amalgame complexe de ces deux types de contrôle.

Il faut noter, avant de procéder à l'examen des dispositions légales, que la nature des contrôles a des incidences importantes en ce qui concerne la compétence. L'article 59 bis de la Constitution ne cite pas les contrôles parmi les matières réservées à la compétence nationale. Celle-ci se trouve maintenue par contre en ce qui concerne notamment "les subsides".

La compétence relative aux contrôles doit donc être traitée comme l'accessoire des matières explicitement attribuées à la communauté ou à l'Etat. C'est ainsi que les contrôles relatifs aux conditions de délivrance des diplômes - matière nationale - sont réglés et exercés par les autorités nationales. Il en va de même des contrôles liés aux "subsides", c'est-à-dire (au niveau universitaire du moins) des contrôles financiers en général(194). Par contre, la compétence des communautés est entière pour les contrôles indépendants des matières ainsi réservées à l'Etat, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte à la paix scolaire(195).

Le texte actuel des lois de financement, et de contrôle organise essentiellement, mais pas uniquement, des contrôles financiers. La compétence (tant celle de modifier les dispositions légales que celle de les appliquer) demeure donc principalement aux mains des autorités nationales. On peut cependant estimer qu'une partie du contrôle général appartient désormais aux exécutifs communautaires, en tant qu'elle s'exerce sur des décisions dénuées d'incidence financière ; nous reviendrons sur ce point après avoir analysé l'état actuel du droit positif.

Le système de contrôle peut se décomposer en deux grands volets. Au régime de contrôle général institué par la loi du 27 juillet 1971 (a), il faut adjoindre en effet plusieurs modes de contrôle spécifiques à une catégorie d'actes juridiques déterminée (b).

### a) Contrôle général

31. La loi du 27 juillet 1971 a institué, pour toutes les institutions universitaires, un contrôle général inspiré des mécanismes de la tutelle administrative. Il s'exerce de manière assez différente, dans ses modalités et dans ses effets, selon qu'il s'agit d'une Universi-

<sup>188</sup> Id., article 9.

<sup>189</sup> Voyez *supra*, n° 29.

<sup>190</sup> L'article 10 de la loi du 22 avril 1958 renvoie en effet à l'article 9 bis, lequel énonce les opérations qui peuvent recevoir des crédits, soit comme investissements académiques, soit comme investissements sociaux.

<sup>191</sup> V. *infra*, n° 35.

<sup>192</sup> V. *supra*, n° 16.

<sup>193</sup> C'est-à-dire des contrôles destinés à vérifier si la subvention est réellement utilisée aux fins pour lesquelles elle a été accordée.

<sup>194</sup> Le lien qui existe entre le patrimoine et les subsides (v. *supra*, n° 18) impose raisonnablement de rattacher à la compétence nationale tout ce qui concerne la gestion financière.

<sup>195</sup> A ce propos, v. *supra*, n° 2.

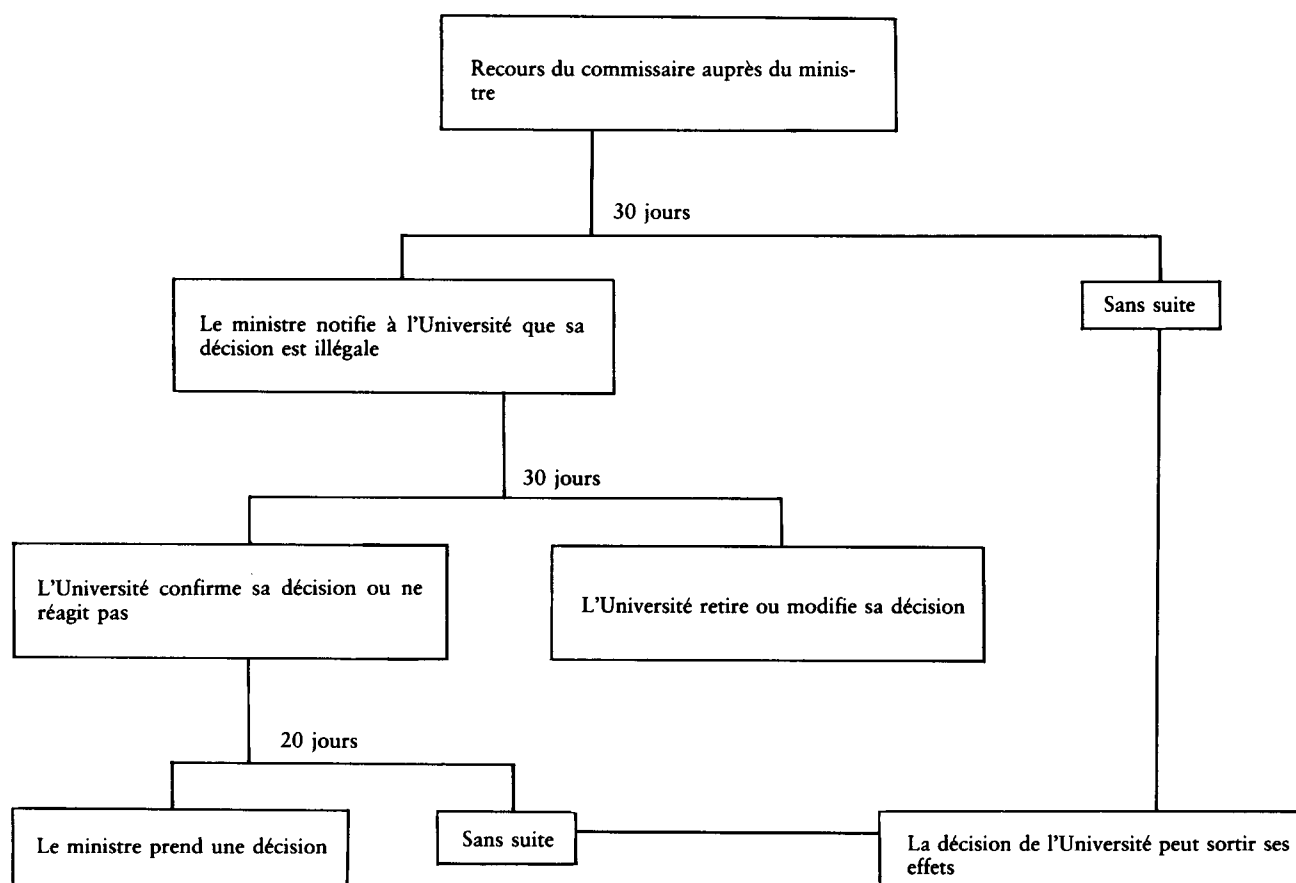
té libre ou d'un établissement de l'Etat. Le projet de loi initial prévoyait cependant un régime unique(196), et cette intention transparait dans le texte.

Le contrôle s'exerce à l'intermédiaire de deux organes. L'un, appelé commissaire du gouvernement dans les institutions de l'Etat et délégué du gouvernement dans les institutions libres, est nommé par le Roi sur proposition du ministre dont relève l'institution(197). Sa compétence est générale. L'autre est un inspecteur des Finances délégué par le ministre du Budget ; sa compétence se limite aux décisions ayant une incidence financière. Les modalités et les effets de leur intervention sont identiques.

Le commissaire du gouvernement(198) assiste avec voix consultative aux réunions des principaux orga-

nes universitaires ; dans les Universités libres, l'accès du délégué du gouvernement aux réunions connaît quelques restrictions(199). On notera que seules les Universités de l'Etat au sens strict connaissent à cet égard le régime de moindre autonomie ; l'U.I.A., la Faculté polytechnique de Mons, le L.U.C., la Faculté agronomique de Gembloux sont placés sur le même pied que les Universités libres(200).

Le cas échéant, le commissaire ou délégué prend son recours auprès du ministre. Le recours a pour effet la suspension de la décision de l'Université. Cette intervention du commissaire du gouvernement est le point de départ d'un processus qui peut être schématisé comme suit(201) :



<sup>196</sup> Doc. Parl., Ch. (1970-1971), N. 1043/I, p. 58.

<sup>197</sup> Encore qu'une interprétation textuelle pourrait justifier, en vertu de l'article 88 de la loi spéciale, l'attribution de cette compétence à l'exécutif communautaire, il semble plus normal de considérer que le ministre de l'Education nationale reste compétent, puisque les institutions "relèvent" de ce ministre sur le plan financier, qui est le domaine principal des contrôles. Il ne paraît pas impossible qu'un même commissaire du gouvernement prenne son recours auprès de deux autorités distinctes (ministre ou exécutif communautaire) selon le cas.

<sup>198</sup> Pour la commodité de l'exposé, nous ne citons que le commissaire du gouvernement. Il est entendu que les pouvoirs de l'inspecteur des Finances sont en principe identiques.

<sup>199</sup> V. la loi du 27 juillet 1971, art. 45, §§ 2 et 3.

<sup>200</sup> Comp. *infra*, n° 33, en ce qui concerne les effets de la tutelle. Le Conseil d'Etat a par contre estimé incidemment (Scheuermann, n° 19976, du 27 juillet 1979, n° 25) que le R.U.C.A. devait être assimilé à une Université de l'Etat au regard de ces dispositions.

<sup>201</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 45, §§ 4 et 5.

La procédure ménage ainsi aux deux parties un temps de réflexion et ouvre à l'institution universitaire un "droit de repentir".

La décision finale du ministre consiste dans l'annulation de la décision, lorsque celle-ci émane d'une institution totalement ou partiellement financée aux frais de l'Etat ; s'il s'agit d'une institution libre, elle consiste dans la suspension de l'octroi des subventions.

32. L'exercice du contrôle ainsi organisé soulève de nombreuses questions(202). La première - elle est fondamentale - concerne l'objet même du contrôle : s'agit-il d'un contrôle de pure légalité ou s'étend-il à l'opportunité ou du moins au contrôle de conformité à l'intérêt général ? Le texte légal définit comme suit la mission du commissaire du gouvernement : "il veille à ce que le conseil d'administration, le bureau permanent et tous les autres organes ayant reçu délégation du conseil ne prennent aucune décision qui soit contraire aux lois ou aux arrêtés et règlements pris en vertu de ces lois, ou qui puisse compromettre les finances de l'institution"(203). Par contre, le recours du commissaire du gouvernement au ministre n'est formellement prévu qu'à propos de décisions que le commissaire "estime contraires aux lois et aux arrêtés et règlements pris en vertu de ces lois"(204). Les travaux préparatoires ne sont guère éclairants sur ce point(205). Une interprétation rigoureuse du texte impose d'exclure le recours au ministre (et, par voie de conséquence, les pouvoirs de ce dernier) contre des décisions régulières, bien que financièrement dangereuses ; dans sa mission de contrôle financier, le commissaire du gouvernement ne disposerait alors que du droit de "faire au conseil d'administration toutes observations qu'il juge nécessaires"(206). Bien qu'une tutelle de pure légalité soit assez exceptionnelle en droit belge(207), cette interprétation semble devoir

prévaloir sur les arguments que l'on peut retenir en faveur d'une extension des pouvoirs du ministre, notamment celui de l'effet utile(208).

D'autre part, la loi ne précise pas quelles décisions sont soumises au contrôle instauré. La généralité même du texte impose de considérer que toutes les décisions des organes cités par la loi sont visées. C'est ainsi que même les décisions d'ordre académique ou dépourvues de toute incidence financière(209) peuvent être suspendues en cas d'illégalité. Il en est de même des décisions relatives au patrimoine propre : pour les Universités de l'Etat, on remarque que la loi vise indistinctement toutes les décisions du conseil d'administration et n'a fait aucun écho à la distinction doctrinale entre deux personnes juridiques(210).

33. Il reste à préciser les effets du contrôle instauré. Le législateur a renoncé à son intention initiale d'établir un contrôle uniforme : l'annulation n'est possible qu'à l'encontre de décisions émanant d'une institution "totalement ou partiellement financée aux frais de l'Etat". Cette expression fait bien entendu référence à la loi du 22 avril 1958, et celle-ci vise, outre les institutions de l'Etat proprement dites, l'U.I.A., la Faculté polytechnique de Mons et la Faculté agronomique de Gembloux(211). Pour ces institutions, le mécanisme de tutelle est donc assez classique : la décision mise à néant perd toute existence juridique et la décision ministérielle d'annulation peut être attaquée devant le Conseil d'Etat. Aucune sanction financière particulière n'accompagne ce contrôle.

Par contre, pour les Universités libres, le législateur a rejeté l'idée de l'annulation administrative d'actes d'une personne privée(211bis). L'existence de contrôles administratifs spéciaux - autorisations et approbations - sur les actes de personnes privées est cepen-

202 On consultera, sur toutes ces questions, l'article très substantiel de G. SCHIEPERS, "Enkele aspecten van de problemen i.v.m. het toezicht op de universitaire instellingen", *T.B.P.* 1979, pp. 3 à 17.

203 Article 45, §3, al. 1er.

204 Article 45, §4, al. 1er.

205 Le Conseil d'Etat a estimé que le recours n'était ouvert qu'en cas d'illégalité (*Doc. Parl.*, Ch. 1970-1971, N. 1043/I, annexe 1, p. 13) ; le ministre répète que "la compétence du commissaire du gouvernement s'étend au contrôle de l'orthodoxie financière" (id., n° 4, p. 9) et rejette l'interprétation du Conseil d'Etat, jugée trop restrictive. Voyez par contre la p. 6, où le ministre exclut le contrôle d'opportunité.

206 Article 45, §3, al. 6.

207 La tutelle sur les pouvoirs locaux et sur les organismes d'intérêt public comporte un contrôle de conformité à l'intérêt général, que la doctrine considère comme un aspect important de la notion de tutelle.

V.J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Larcier, 1955, n° 47 ; C. CAMBIER, *Droit administratif*, Larcier, 1968, p. 48 et s. ; G. VEDEL, *Droit administratif*, 3ème

éd., P.U.F., 1976, p. 644. On relève cependant le cas des sociétés de développement régional (A.R. du 17 septembre 1973).

208 G. SCHIEPERS (op. cit., p. 5) estime que la mission de contrôle financier confiée au commissaire n'a aucun sens s'il ne dispose pas, pour la remplir, de son arme juridique normale : le recours au ministre. Le texte de l'article 45, §4 (corroboré par le §5, al. 1er, qui précise ce que le ministre doit notifier aux institutions universitaires s'il donne suite au recours) est cependant assez clair pour exclure une telle extension.

209 V. sur ce point l'avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl.*, Ch., (1970-1971), N. 1043/I, annexe 1, p. 13.

210 Rappelons que c'est la même loi du 27 juillet 1971 qui a confié au conseil d'administration la gestion du patrimoine. V. *supra*, p. 17.

211 Par contre, le L.U.C. doit ici encore être traité comme une institution libre.

211bis Il faut remarquer que le Conseil d'Etat n'avait pas émis cette objection (*Doc. Parl.*, Ch., (1970-1971), N. 1043/i, annexe 1, p. 13). C'est un amendement proposé par des parlementaires (id., n° 2, pp. 5-6) qui a soulevé le problème, posé dès lors assez nettement en commission (id., n° 4, pp. 8-9).

dant bien connue(212); il faut remarquer aussi que le législateur a imposé aux Universités libres un contrôle suspensif, ce qui procède juridiquement de la même nature que l'annulation. On peut se demander surtout si la solution retenue par le législateur ne relève pas d'un certain formalisme: l'ampleur des sanctions financières possibles équivaut à un pouvoir d'annulation de fait.

Ces sanctions consistent dans la suspensions de "l'octroi des subventions". La loi ne précise pas si cette mesure doit être totale ou partielle; rien n'impose en tout cas de mesurer la sanction en fonction des conséquences financières de la décision suspendue.

Les travaux préparatoires précisent par ailleurs qu'il va de soi que seul l'octroi des subventions de fonctionnement peut être suspendu(213).

Le texte légal comporte aussi une ambiguïté concernant le sort de la décision de l'Université, suspendue par l'intervention du commissaire du gouvernement. L'article 45, §5, alinéa 5, dispose en effet que "la décision sort ses effets si, dans les trente jours du recours, l'un ou l'autre des ministres auprès desquels il a été introduit, n'a pas fait usage des prérogatives définies par le présent §4" (il faut lire: §5). Il est donc certain que si le ministre n'accueille pas le recours de son délégué, la décision reprend vigueur après trente jours. Il faut évidemment admettre aussi que si le ministre ne prend pas de décision définitive dans le délai de vingt jours prévu à l'alinéa 2, la décision peut également sortir ses effets(214)(215).

Qu'en est-il lorsque le ministre fait usage de ses prérogatives? La décision de l'Université reste, bien sûr, suspendue jusqu'à la décision finale du ministre(216). Lorsque celle-ci est l'annulation, la question ne se pose plus; mais pour les Universités libres, on peut se demander si la décision reste sous le coup de la suspension après que le ministre ait cessé le paiement des subventions. La loi n'apporte guère d'indications sur ce point, et semble autoriser les deux solutions. La Cour d'Appel de Bruxelles(217) a estimé que l'Université redevient libre de procurer exécution à sa décision à ses risques et périls.

Selon G. SCHIEPERS, au contraire, il est absurde que l'Université libre puisse exécuter sa décision alors que l'Université de l'Etat subit une mesure d'annulation(218). Il semble que la question se pose plus clairement si l'on fait abstraction de l'effet des recours juridictionnels prévus par la loi: dans l'hypothèse où l'Université n'intente aucun recours, il paraît clair que la suspension doit cesser ses effets. A défaut de l'admettre, on soumettrait la décision de l'Université à une quasi-annulation (suspension sine die) en même temps qu'à des sanctions financières, ce qui est inacceptable au regard de l'intention du législateur(219).

Les institutions universitaires disposent en effet de recours contre la décision du ministre. Pour les Universités de l'Etat, aucun problème particulier ne se pose puisqu'elles peuvent attaquer au Conseil d'Etat la mesure d'annulation. Ce recours n'a, rappelons-le, aucun effet suspensif.

Les Universités libres peuvent, elles, intenter un recours judiciaire en paiement des subventions retenues. La loi(220) précise que "le recours éventuel au tribunal introduit par les institutions universitaires libres contre la mesure proposée, suspend l'exécution de cette mesure jusqu'à la décision définitive du tribunal". La compétence ainsi attribuée aux tribunaux judiciaires est conforme au droit commun, puisque la décision ministérielle porte atteinte à un droit subjectif(221).

L'intentement du recours suspend la décision ministérielle; les subventions retenues sont donc à nouveau dues. Quant à la décision de l'Université, elle peut, à mon sens, recevoir exécution: à défaut de texte légal dans ce sens, le recours ne modifie pas la situation juridique antérieure. S'il craint que des mesures d'exécution soient irréversibles, l'Etat peut demander en référé que la décision de l'Université soit suspendue jusqu'au jugement définitif(222). Celui-ci portera sur le droit de l'Université au versement des

<sup>218</sup> *op. cit.*, p. 13

<sup>219</sup> Les sanctions financières doivent remplacer l'annulation et non s'y ajouter: l'égalité voulue entre Universités libres et Universités de l'Etat le postule.

<sup>220</sup> Article 45, § 5, al. 4.

<sup>221</sup> Cette remarque suppose cependant que la tutelle se limite au contrôle de légalité, ce qui exclut toute appréciation discrétionnaire du ministre; si on étend le contrôle à la correction financière, la mesure devient susceptible d'annulation par le Conseil d'Etat. Ainsi s'explique la position, contraire à celle qui est exposée ici, de G. SCHIEPERS, *op. cit.*, p. 14.

<sup>222</sup> La Cour d'Appel de Bruxelles, dans son arrêt précité du 22 novembre 1978, confirme la compétence du juge des référés dans ce cas. Mais elle rejette la demande de l'Etat en se fondant sur une argumentation destinée à prouver que la suspension administrative de la décision de l'Université cesse avec la décision de suspension des subventions. Les deux problèmes doivent cependant être distingués: la suspension administrative a sans doute pris fin, mais rien n'interdit au juge d'ordonner à l'Université de surseoir à l'exécution de sa décision, et ce dans le cadre normal de sa compétence de référé (mesure urgente et provisoire).

<sup>212</sup> On pense par exemple à toutes les restrictions résultant de la loi du 29 mars 1962 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Rappelons que les A.S.B.L. et les Universités libres ne peuvent accepter les libéralités sans l'autorisation du Roi. Voyez aussi les cas de tutelle spéciale relevés ci-dessous.

<sup>213</sup> *Doc. Parl.*, Ch., (1970-1971), N. 1043/IV, p. 35.

<sup>214</sup> La solution contraire rendrait totalement inutile l'usage des prérogatives reconnues au ministre, puisqu'elle permettrait une suspension sine die.

<sup>215</sup> On voudra bien se reporter au tableau du n° 31. Les cas évoqués ici correspondent aux deux mentions "sans suite".

<sup>216</sup> Cette solution que personne ne conteste repose notamment sur l'interprétation a contrario de la disposition, citée ci-dessus, de l'article 45, §5, al. 5.

<sup>217</sup> 22 novembre 1978, T.B.P., 1979, p. 167.

subventions et donc indirectement sur la légalité de la décision du ministre. Si le juge, faisant application de l'article 107 de la Constitution, déclare que l'institution a droit à la totalité des subventions, la situation est claire. Si au contraire, il estime fondée la décision du ministre, on se retrouve au même point qu'avant l'intentement du recours : la pression provoquée par cette sanction financière doit normalement provoquer le retrait de la décision querellée. En l'absence de tex-

te légal dans ce sens, le juge ne pourrait annuler la décision de l'Université ; une telle action en nullité (qui pourrait être introduite par l'Etat, par voie reconventionnelle) ne ressortit d'ailleurs pas aux attributions du juge judiciaire, car elle ne concerne aucune contestation portant sur un droit subjectif.

D'après l'interprétation proposée ici, la situation des deux types d'institutions universitaires se présente donc comparativement comme suit :

|                        | Universités de l'Etat                                                                                            | Universités libres                                                                                                                         |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Décision ministérielle | Annulation de la décision de l'Université                                                                        | - Sanction financière : suspension des subventions.<br>- La décision de l'Université peut être exécutée (sauf action de l'Etat en référé). |
| Recours                | Recours au C.E. visant à l'annulation de la décision ministérielle<br><br>(le recours n'a pas d'effet suspensif) | Recours judiciaire visant à obtenir le paiement des subventions<br><br>(Le recours suspend l'exécution de la décision ministérielle)       |

Ainsi se trouvent précisées les caractéristiques majeures du contrôle organisé par la loi de 1971. L'une d'entre elles est particulièrement importante au regard de la détermination de la compétence : c'est le caractère général du contrôle. Lorsqu'il s'applique à des décisions dépourvues d'incidences sur les domaines de compétence nationale, ce contrôle relève des exécutifs communautaires. Le cas échéant, c'est la décision de ce dernier qui provoquera la suspension du versement des subventions à l'Université libre concernée. Le lien, purement instrumental et en quelque sorte contingent, entre l'exercice du contrôle et le versement des subsides, ne semble pas suffire à exclure la compétence communautaire dans ces cas, relativement rares du reste.

#### b) Contrôles spéciaux

34. Le régime de contrôle général qui vient d'être exposé concerne toutes les décisions des institutions universitaires. Il est complété par des contrôles plus spécifiques qui intéressent principalement le domaine financier.

Parmi ceux-ci, on relève tout d'abord le contrôle de la Cour des Comptes. Les comptes d'exécution du budget ordinaire sont transmis à la Cour après leur approbation par le ministre, "pour contrôle et visa"<sup>223</sup>. Outre ce contrôle a posteriori, la Cour peut

organiser sur place des vérifications "de la comptabilité et des opérations des institutions". La Cour semble considérer que son contrôle s'étend aux opérations du patrimoine<sup>224</sup> ; les termes très généraux de la loi autorisent en effet cette interprétation.

La compétence ainsi reconnue à la Cour des Comptes constitue un élément important emprunté au régime des organismes publics. La Cour des Comptes est en effet destinée, par nature, à contrôler l'usage que font des deniers publics les services de l'Etat, décentralisés ou non ; le contrôle de l'utilisation des subventions par les personnes privées ne relève pas de sa mission normale<sup>225</sup>.

Par un important arrêt du 16 octobre 1975<sup>226</sup>, la Cour de Cassation a établi que l'attribution à la Cour des Comptes d'une mission de contrôle administratif impliquait sa compétence juridictionnelle à l'égard des comptables des institutions soumises au contrôle ; celle-ci, procédant directement de l'article 116 de la Constitution, ne doit pas être confirmée par un texte légal. Il serait intéressant de savoir si la Cour estime pouvoir appliquer ce raisonnement, axé sur la notion de deniers publics, aux Universités libres.

<sup>224</sup> 135ème Cahier d'observations, 1978-1979, p. 72

<sup>225</sup> V. *Administration au moyen de subventions*, I.B.S.A.-N.I.B.W., 1953, p. 31 ; v. aussi la motivation de Cass., 16 octobre 1975, J.T. 1976, p. 41, qui souligne que la compétence de la Cour des Comptes ne se justifie que par la qualité de service public de l'organisme contrôlé.

<sup>226</sup> Précité, note (225).

<sup>223</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 43, §2. Le terme "visa" ne revêt pas ici son sens habituel.

Outre le contrôle de la Cour des Comptes, il existe plusieurs autres formes de contrôle qui se présentent comme des *tutelles spéciales d'approbation*. C'est ainsi que sont soumis à l'approbation ou à l'autorisation ministérielle le budget annuel et le compte d'exécution(227), les décisions de transfert de crédits budgétaires et les modifications d'affectation du solde de ces crédits(228), ainsi que certaines décisions relatives au personnel(229).

Le plus important de ces contrôles est sans doute le visa du commissaire du gouvernement, requis pour tout "achat de biens ou de services dépassant 100.000 F."(230). La loi précise que "le visa porte sur la légalité et sur la régularité"; il faut entendre par là, sans doute(231), la régularité budgétaire. La formalité du visa s'ajoute donc aux exigences propres aux marchés publics, ainsi que, le cas échéant, aux contrôles prévus par les dispositions relatives aux investissements immobiliers. La loi ne précise pas l'effet d'un défaut ou d'un refus de visa; à défaut de texte, il paraît difficile d'estimer que le contrat conclu sans l'accord du commissaire soit frappé de nullité, compte tenu de la minutie avec laquelle la loi indique par ailleurs les effets de la tutelle ministérielle(232). Mais le commissaire peut évidemment prendre son recours auprès du ministre contre la décision prise sans son visa.

Il existe enfin des *contrôles propres aux décisions d'investissements immobiliers*. Celles-ci doivent, nous l'avons vu, respecter certaines normes et être encadrées par des programmes soumis à l'approbation ministérielle(233). Cette approbation initiale est complétée par un système de contrôle très étroit de l'exécution des programmes.

Lors de chaque engagement, l'Université doit obtenir l'accord du commissaire ou délégué du gouvernement sur le cahier des charges préalablement à la désignation de l'adjudicataire(234). En outre, le dossier des décisions d'acquisition de terrains ou de conclusion d'un marché doit être communiqué au ministre, qui veille au respect des programmes approuvés.

D'autres procédés de contrôle existent pour les investissements financés par la voie de subventions en intérêts. Les contrôles de droit commun s'insèrent alors dans la procédure d'obtention du prêt, précisée par des arrêtés royaux(232). On remarque ici une in-

terférence étroite entre les textes réglementaires et la teneur des conventions: certaines dispositions des arrêtés royaux reproduisent les clauses habituelles des conventions entre la C.G.E.R. et les Universités(233).

Le contrôle ainsi organisé est fort étroit, puisque le commissaire du gouvernement doit approuver des programmes annuels des prélèvements, et ensuite chacune des demandes de levée de fonds. La rigueur de cette procédure est cependant, dans une certaine mesure, éludée par les dispositions qui accordent aux crédits de relais le bénéfice automatique du subventionnement(234).

Les sanctions spécifiques au système de contrôle des investissements sont d'ordre financier. Pour les Universités de l'Etat, les sommes qui auraient été utilisées, soit en violation des normes, soit au-delà des programmes approuvés, seront portées en déduction lors de l'octroi de nouveau crédits(235). Quant aux Universités libres, elles devront, le cas échéant, rembourser à l'Etat la subvention en intérêts(236). Ce système de sanction est naturellement le plus praticable, s'agissant de décisions de nature contractuelle.

35. Le système de contrôle des institutions universitaires repose sur la même ambivalence que le système de financement. D'une part, en effet, on trouve des contrôles d'ordre organique (Cour des Comptes, tutelles d'approbation, tutelle générale de suspension et, pour les institutions publiques, d'annulation); d'autre part, le régime de contrôle fait largement appel à des sanctions financières consistant dans la rétention ou le remboursement des subventions. L'en-

critiquée par P.J. DELAHAUT, "Les contrôles non juridictionnels en matière de commandes publiques", A.P.T. 1979-1980, p. 15 à 30.

<sup>223</sup> V. *supra*, n° 29.

<sup>224</sup> A.R. 27 décembre 1974, modifié comme indiqué note (178), art. 10. La légalité de cette disposition est contestable, car l'article 45 § 3 de la loi du 27 juillet 1971 n'impose le visa du commissaire que pour les "achats de biens ou de services", ce qui exclut les marchés de travaux. On peut douter que sur la seule base de l'article 10 bis de la loi du 22 avril 1958 ("Le Roi fixe (...) les normes auxquelles les investissements (...) doivent répondre. Le ministre (...) veille au respect de ces normes"), le Roi ait pu imposer cette intervention supplémentaire du commissaire.

<sup>225</sup> Ces arrêtés ont d'abord été pris pour chaque tranche d'emprunt (ainsi l'A.R. du 14 août 1975 qui exécute l'article 55 ter de la loi du 28 avril 1953 pour une tranche de 200 millions de francs; ainsi que de nombreux arrêtés d'exécution de la loi du 2 août 1960). Pour les Universités libres, un arrêté du 24 octobre 1978, modifié le 27 mars 1980, procure une exécution plus générale aux articles 6 à 8 ter de la loi du 2 août 1960. C'est la procédure prévue par cet arrêté qui est décrite plus bas.

<sup>226</sup> Ainsi les articles 8, § 2 et 9, de l'A.R. du 24 octobre 1978. Voyez sur ce point les remarques de J. SAROT, "Le contrat, instrument d'organisation des services publics", A.P.T. 1976-1977, p. 109.

<sup>227</sup> V. *supra*, n° 26 in fine.

<sup>228</sup> Loi du 22 avril 1958, art. 10 bis al. 3.

<sup>229</sup> Loi du 2 août 1960, art. 6 bis, al. 2.

<sup>227</sup> Loi du 27 juillet 1971, art. 45, § 1 et 2.

<sup>228</sup> Art. 43 art 33.

<sup>229</sup> Art. 35.

<sup>230</sup> Art. 45, § 3, al. 7. Cette fonction est propre au commissaire ou délégué du gouvernement, l'inspecteur des finances ne la partage pas: v. art. 45, § 6.

<sup>231</sup> Le texte de la loi était plus clair à cet égard avant la modification introduite par la loi du 5 janvier 1976.

<sup>232</sup> V. aussi, par analogie, la jurisprudence relative au refus de visa de la Cour des Comptes sur les marchés de l'Etat, citée et

semble institutionnel de contrôle entretient donc l'ambiguïté sur la nature des prestations financières de l'Etat : contribution aux frais d'un service public ou simple appui à des activités d'intérêt général. L'état du droit positif ne permet pas de réserver, comme il paraît naturel, la première hypothèse aux institutions de l'Etat et la seconde aux Universités libres, puisque les deux types de contrôle s'exercent sur chacun des réseaux.

## CONCLUSION

36. Portant sur le régime juridique des Universités un jugement d'ensemble, on peut constater qu'il se décompose, de manière relativement nette, en deux aspects. Le premier est celui de l'organisation des institutions ; relevant essentiellement de la compétence des Communautés, ce domaine se caractérise par une diversité et une complexité étonnantes : la nature formelle des institutions universitaires peut donner lieu, dans de nombreux cas, à quelque hésitation<sup>(237)</sup>. Le second aspect concerne l'activité des Universités - leur mission, leur mode de financement, leur régime de contrôle - ; principalement réservé à la compétence nationale, le règlement de ces matières présente beaucoup plus d'homogénéité et semble éviter systématiquement les questions de qualification théorique.

Nous retrouvons ainsi les paradoxes qui ont suscité notre intérêt : clarté et ambiguïté, unité et diversité, sont en effet au coeur des choix législatifs en la matière. Ce n'est ni par négligence ni par hasard que les lois organisant le financement et le contrôle ont omis de trancher certaines questions de principe : à cette condition seulement elles pouvaient atteindre leur objectif, qui était de régler de manière aussi cohérente que possible le traitement des institutions universitaires sans porter atteinte à la diversité et à la complexité qui caractérisent l'organisation de celles-ci. Le législateur s'est donc efforcé de composer un régime juridique original, compatible avec deux qualifications foncièrement différentes : celle d'institution publique (décentralisée ou non), qui convenait aux Universités de l'Etat, et celle d'institution privée subventionnée, qui caractérisait les Universités libres.

Pour être l'un des axes de la législation, le paradoxe n'en est pas moins tel. Il entre en effet une part de pure abstraction dans le procédé logique qui consiste à détacher le régime juridique matériel, de la qualification formelle des organismes concernés. N'est-ce pas en effet de l'ensemble de la situation juridique

d'une institution que l'on déduit ordinairement sa qualification elle-même ? Cette méthode désormais classique - celle du "faisceau d'indices" - se heurte ici à l'ambiguïté intentionnelle des textes légaux.

Cette particularité apparaît très clairement lorsqu'on cherche à déterminer la nature des Universités libres<sup>(238)</sup>, comme le Conseil d'Etat a été amené à le faire pour se prononcer sur sa compétence à leur endroit.

Dans ses conclusions précédant l'arrêt, *Fuss* (239), M. l'auditeur VANDERSTICHELE examine l'ensemble du régime juridique des Universités libres et en déduit qu'on ne saurait leur appliquer la qualification de service public fonctionnel. Partant de la constatation, assurément inattaquable, que la création des Universités libres fut l'oeuvre de personnes privées, l'auditeur interprète tout le régime juridique comme le corollaire du subventionnement ; il considère également la délivrance des diplômes comme un acte dépourvu d'effets juridiques propres<sup>(240)</sup>. Encore que cohérente en soi, cette analyse semble cependant résulter de la constatation initiale plutôt que la corroborer : à la limite, des dispositions légales identiques seront interprétées différemment selon qu'elles s'appliquent à des Universités libres ou à des institutions publiques.

Au contraire, dans un récent arrêt *Franssens*(241), le Conseil d'Etat semble s'être reconnu compétent sur base de la seule constatation que les Universités libres délivrent par elles-mêmes des diplômes assortis d'effets légaux et disposent ainsi d'une prérogative d'action unilatérale. Cette jurisprudence présente l'intérêt de dissocier la question de la compétence du Conseil d'Etat, de celle de la qualification globale de l'institution concernée. Reconnues comme autorités administratives dans la mesure même où la loi leur octroie des pouvoirs d'action unilatérale<sup>(242)</sup>, les Universités libres ne sont pas, pour autant, qualifiées dans l'en-

<sup>238</sup> Pour les Universités de l'Etat, des ambiguïtés existent également (v. *supra*, n° 16), mais elles ne revêtent pas les mêmes incidences pratiques. Du reste, la notion juridique d'établissement public est tellement souple qu'elle peut convenir à des structures extrêmement variées.

<sup>239</sup> C.E. (VIe), 15328, du 1er juin 1972 ; les conclusions ont été publiées au *R.J.D.A.*, 1972, p. 269 et s.

<sup>240</sup> "Les effets légaux des grades académiques sont (...) accordés, non pas par les Universités, mais par la commission d'entérinement", *loc. cit.*, p. 275. On notera que ce raisonnement pourrait s'appliquer à tous les cas d'approbation ; il paraît d'autant moins défendable que le contrôle de la commission porte sur la légalité seule. V. *supra*, n° 13.

<sup>241</sup> C.E. (IVe), n° 21467 du 16 octobre 1981.

<sup>242</sup> Il reste évidemment à déterminer précisément quels actes répondent à cette définition : s'agit-il uniquement du refus de délivrer un diplôme légal, ou faut-il y inclure aussi tous les actes concourant à la fonction d'enseignement : mesures d'organisation des sessions d'examen, refus d'inscrire un étudiant, sanctions disciplinaires, etc.

<sup>237</sup> Rappelons les controverses relatives à l'UIA (v. *supra*, n° 4) et aux Universités de l'Etat (v. *supra*, n° 7). Quant aux grandes Universités libres, leur structure formelle s'apparente à celle de l'établissement d'utilité publique, mais avec cette particularité remarquable qu'elle procède de lois spéciales.

semble de services publics(243). Ce procédé logique permet d'élargir considérablement la protection contre l'illégalité, sans faire violence aux catégories juridiques formelles qui ne permettent pas toujours un diagnostic tranché. Plus pragmatique que la méthode traditionnelle qui imposait le détour d'une analyse théorique d'ensemble, il paraît plus adapté aux nécessités d'une société dont les modèles institutionnels sont de plus en plus hybrides.

Le cas des Universités libres en est un bon exemple : l'analyse d'ensemble de leur régime juridique ne permet pas de poser un diagnostic clair sur leur nature juridique. L'évolution législative - dictée d'ailleurs par les exigences du principe de la liberté de l'enseignement lui-même - a abouti à composer un régime que le mécanisme du subventionnement ne suffit plus à expliquer, et qui organise un encadrement public impressionnant. Par ailleurs, cependant, ce régime ne répond pas exactement à la logique du service public fonctionnel. On peut difficilement considérer que les Universités libres exerceraient, "sous le contrôle des gouvernants", une mission que la loi leur confie. Il suffit de relever, outre l'ambigüité des procédés de

contrôle, le fait que l'activité d'enseignement ne procède évidemment pas d'une attribution légale de compétence.

C'est donc sur la constatation d'un paradoxe irréductible que s'achève cette étude. Il appelle, sans doute, le développement d'analyses moins rigides et moins dogmatiques. Loin d'être propre au cas des institutions universitaires, il témoigne d'ailleurs d'une évolution qui tend à rapprocher les domaines de l'activité privée et du service public, en redécouvrant, d'une part, la dimension collective de l'activité privée, et en élargissant, d'autre part, le champ de l'intérêt public. Les catégories juridiques sont les reflets et les instruments d'évolutions historiques dont elles portent toutes les contradictions : le juriste, comme le philosophe, "ne se lève qu'au crépuscule" et se borne à essayer d'en élaborer la logique...

<sup>243</sup> C'est du moins la démarche qui semble avoir été celle du Conseil d'Etat d'après le sommaire publié in A.P.M. 1981/13, le texte intégral de l'arrêt étant encore inédit.

<sup>244</sup> Sur la notion de service public fonctionnel, v. M. HERBIET, "La notion d'autorité administrative dans le service public fonctionnel", R.J.D.A. 1970, p. 161 et s. ; *Novelles, Droit administratif*, VI, n° 969. Le Conseil d'Etat a reconnu comme services publics fonctionnels les sociétés agréées par la Société nationale du Logement pour la promotion du logement social (arrêt *Elewaut gebroeders*, n° 5707, du 18 juin 1957) ainsi que les a.s.b.l. de service social de la Régie des Postes (arrêts *Wilkin* et *Dumont*, n° 11328 et 11329, du 24 juin 1965).

## ANNEXE

### Institutions

(classées selon le nombre d'étudiants)

#### 1. Communauté française

Université catholique de Louvain (UCL)

Université libre de Bruxelles (ULB)

Université de l'Etat à Liège

Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à  
Namur (FUNDP), a.s.b.l.  
Université de l'Etat à Mons  
Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles

### Textes organiques

Loi du 12 avril 1911, mod. 28 mai 1970. Règlement organique, Mon. 1er juillet 1970 ; mod., Mon. 27 octobre 1976.

Loi du 12 avril 1911, mod. 28 mai 1970. Statuts organiques, Mon. 4 août 1970.

Loi du 5 juillet 1920, mod. 11 mars 1954, 9 avril 1965, 24 mars 1971 et 28 mai 1971. A.R. du 10 janvier 1921, mod. 14 septembre 1971. Loi du 28 avril 1953, mod. 3 mars 1958, 1er août 1960, 14 décembre 1960, 4 mars 1963, 21 mars 1964, 6 juillet 1964, 9 avril 1965, 20 juin 1966, 16 juillet 1970, 24 mars 1971, 28 mai 1971, 27 juillet 1971, 30 juillet 1973, 28 juillet 1977 et 6 mars 1981. A.R. du 23 octobre 1967, mod. 4 août 1970, 14 septembre 1971 et 15 décembre 1978. A.R. du 14 septembre 1971, mod. 23 septembre 1975.

Statuts coordonnés, Mon. 3 juillet 1969.

v. "Université de l'Etat à Liège".

Statuts, Mon. 23 août 1973, mod., Mon. 23 janvier

(FUSL), a.s.b.l.  
Faculté agronomique de l'Etat à Gembloux

Faculté polytechnique de Mons

Faculté universitaire catholique de Mons (FUCAM), a.s.b.l.

1975, 3 février 1977 et 15 février 1979.

Loi du 2 juillet 1929

A.R. du 20 août 1968, mod. 22 février 1971, 14 novembre 1978, 8 janvier 1980 et 11 mars 1981.

A.R. du 24 janvier 1928, mod. 28 juin 1961 et 14 novembre 1978.

Loi du 7 juillet 1920

Statuts annexés à l'A.R. du 23 juin 1966.

Statuts, Mon. 20 janvier 1966, mod., Mon. 22 février 1968, 10 septembre 1970, 17 novembre 1972, 14 décembre 1972 et 6 décembre 1973.

## 2. Communauté flamande

Katholieke Universiteit Leuven (KUL)

Rijksuniversiteit Gent

"Universiteit Antwerpen"

Rijksuniversitair Centrum Antwerpen (RUCA)

Universitaire Instelling Antwerpen (UIA)

Universitaire Faculteiten St-Ignatius te Antwerpen (UFSIA), a.s.b.l.

Vrije Universiteit Brussel (VUB)

Universitair Centrum Limburg (LUC)

Universitaire Faculteiten St-Aloysius te Brussel (UFSAL), a.s.b.l.

Loi du 12 avril 1911, mod. 28 mai 1970. Règlement organique, Mon. 1er juillet 1970.

v. "Université de l'Etat à Liège"; *adde* décret du 4 avril 1980.

Décret du 1er août 1978.

v. "Rijksuniversiteit Gent".

Loi du 7 avril 1971, mod. loi du 9 juillet 1976 et décret du 28 mai 1978.

Statuts, Mon. 2 juin 1966, mod., Mon. 12 juin 1970.

Loi du 12 avril 1911, mod. 28 mai 1970 Statuts organiques, Mon. 25 juin 1970.

Loi du 28 mai 1971.

Statuts, Mon. 23 août 1973.

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                         | Numéros |
|-------------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>Introduction</b>                                                     | 1       |
| <b>A. L'organisation des institutions universitaires</b>                | 3       |
| I. Nature et formes juridiques                                          | 3       |
| a) Institutions publiques et privées                                    | 3       |
| b) Forme juridique des institutions privées                             | 5       |
| c) Forme juridique des institutions publiques                           | 6       |
| II. Organisation institutionnelle                                       | 10      |
| a) Organisation interne                                                 | 10      |
| b) Coopération                                                          | 12      |
| III. Mission légale                                                     | 13      |
| <b>B. Le financement et le contrôle des institutions universitaires</b> | 14      |
| I. Financement et gestion                                               | 14      |
| a) Caractères généraux du système de financement et de gestion          | 16      |
| b) Régime des dépenses ordinaires                                       | 18      |
| c) Régime des investissements                                           | 23      |
| II. Contrôles                                                           | 30      |
| a) Contrôle général                                                     | 31      |
| b) Contrôles spéciaux                                                   | 34      |
| <b>Conclusion</b>                                                       | 36      |
| <b>Annexe.</b>                                                          |         |