

# DÉCRET DÉFINISSANT L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, FAVORISANT SON INTÉGRATION À L'ESPACE EUROPÉEN DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET REFINANÇANT LES UNIVERSITÉS

## Exposé des Motifs

Même si aucun travail n'est jamais achevé, le présent décret constitue la dernière pierre d'un édifice construit dans le courant de cette législature pour faire évoluer notre enseignement supérieur vers une plus grande cohérence globale.

Il s'agit de baliser des évolutions très naturelles, inscrites dans l'accroissement du volume des connaissances et l'émergence de méthodes actives dans l'enseignement d'une part, influencées par la démocratisation de cet enseignement de l'autre. Il s'agit aussi de poser les bases des collaborations entre établissements, singulièrement entre établissements universitaires, toujours dépendants des structures arrêtées dans les lois de 1911 et 1971.

Ce faisant, il s'agit aussi de participer de manière positive à l'ouverture (ou la réouverture) d'un espace européen de l'enseignement supérieur, dont les objectifs communs sont élaborés au gré des déclarations successives d'états européens désireux de s'associer pour construire cet espace, promouvoir la reconnaissance mutuelle et la mobilité académique, faire de la diversité culturelle caractéristique de l'Europe un atout supplémentaire au bénéfice des étudiants.

C'est dans cet esprit que s'inscrit la première partie de ce décret, qui définit l'enseignement supérieur en Communauté française dans sa diversité et sa richesse et détermine les modifications de structures propres à favoriser son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur.

Cette première partie a pour champ d'application l'enseignement supérieur de plein exercice dispensé dans les Universités, les Hautes Écoles, les Instituts d'Architecture et les Instituts supérieurs des Arts et contient donc des dispositions communes à ces enseignements.

Si l'enseignement de promotion sociale propose également des formations dans l'enseignement supérieur, ce système n'est pas visé par le présent décret en ce qu'il s'articule sur le Décret du 27 février 2003, relatif à la collation des grades académiques dans les Hautes Écoles, par un effet d'équivalence avec les formations dispensées par ces dernières.

La deuxième partie du Décret, de loin la plus importante en volume, a pour objectif l'harmonisation d'un ensemble de dispositions relatives à l'enseignement dispensé dans les Universités, ainsi que le refinancement de ce secteur rendu indispensable par l'évolution tant des conditions d'apprentissage que du nombre d'étudiants.

Les dispositions proposées, collation des grades, habilitations, procédures d'inscription, accès aux études, programmes, jurys, évaluation, diplômes font suite à de longues discussions, notamment avec les autorités académiques des différentes Universités qui souhaitent favoriser également la mobilité interne et les collaborations entre elles, rendant ainsi leur offre d'enseignement à la fois plus lisible et plus actuelle.

Cette deuxième partie est évidemment également influencée par les recommandations de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (processus de Bologne).

Le système de financement proposé corrige en effet l'impact des modifications de structure sur le financement des différents établissements, de telle sorte que les équilibres antérieurs sont maintenus.

En particulier le système permet le maintien d'une large offre de proximité par le biais des Universités dites incomplètes.

Ce Décret vient donc compléter un ensemble constitué par la législation sur les Hautes Écoles, en particulier le décret du 27 février 2003 sur la collation des grades académiques, celle visant le classement des établissements d'enseignement artistique dans l'enseignement supérieur (décrets du 17 mai 1999 et du 20 décembre 2001), la participation des étudiants (décret du 12 juin 2003), l'Agence Qualité (décret du 14 novembre 2002) et, last but not least, les Conseils (décret du 9 janvier 2003), en particulier le Comité de Concertation de l'Enseignement supérieur, lieu de rencontre de ses différentes composantes.

L'ensemble, dont on trouvera le détail des dernières mesures ci-après, a donc bien pour objectif de confirmer la responsabilité publique dans l'organisation de l'enseignement supérieur en Communauté française et d'ancrer résolument cet enseignement dans des perspectives de mobilité interne, européenne et internationale.

Il préserve la grande qualité des études ainsi que les conditions du très fort taux de diplômation dans l'enseignement supérieur par rapport à nos voisins immédiats.

Les **objectifs et les missions** de l'enseignement supérieur sont détaillés en termes de formation globale au plus haut niveau. L'étroite liaison entre l'enseignement et la recherche dans l'Université ainsi que la responsabilité des institutions vis-à-vis de la société y sont soulignées.

L'organisation en plusieurs types à travers lesquels des mobilités seront organisées est décrite.

La **Déclaration de Bologne** adoptée le 19 juin 1999 par 29 pays européens fait suite à plusieurs démarches tant académiques que politiques qui rappellent le rôle central des Universités dans le développement économique, scientifique et culturel de l'Europe ainsi que la volonté de construire et de rassembler dans une Europe de la connaissance, complément, accompagnement ou contrepoids, c'est selon, aux structures économiques mises en place à ce niveau.

La Déclaration précise plusieurs conditions et modalités dans la poursuite de cet objectif :

- autonomie et indépendance des établissements en matière d'enseignement et de recherche;
- introduction d'un système de titres et d'organisation des études lisible et comparable, entre autres via le "supplément au diplôme", annexe détaillée décrivant les études suivies par le diplômé;
- organisation en trois cycles donnant un accès professionnel après trois ans, des études en cinq ans donnant accès au doctorat;
- l'organisation de l'enseignement en crédits et leur valorisation via un processus de reconnaissance mutuelle;
- la mobilité pour tous, étudiants, enseignants, chercheurs et autres personnels;
- la garantie de la qualité du système, base de la reconnaissance mutuelle, donc de la mobilité, via un processus de contrôle;
- la dimension européenne dans l'enseignement et la sensibilisation des étudiants à la citoyenneté européenne.

Par la suite, les ministres réunis à **Prague** le 19 mai 2001 et représentant cette fois 33 pays, ont mis en exergue que l'enseignement est fondamentalement un bien public que le pouvoir politique doit préserver.

Les étudiants, ainsi que les responsables d'enseignement supérieur organisé hors l'Université elle-même, ont été étroitement associés au processus.

Les questions liées au contrôle de qualité, ainsi qu'aux aspects sociaux de la mobilité ont été mises à l'étude. Sur ce dernier point, les progrès doivent clairement être poursuivis.

Enfin, le 19 septembre 2003, 40 pays se sont réunis à **Berlin**.

Les conclusions de cette conférence soulignent essentiellement les liens entre l'enseignement et la recherche et ramènent l'attention au doctorat comme 3<sup>ème</sup> cycle.

Elles sont pour le reste caractérisées par une exigence de pragmatisme pour la mise en œuvre de ces différentes recommandations.

Le présent décret adapte les structures de l'enseignement supérieur à ces recommandations tout en en préservant la qualité et les caractéristiques principales de l'enseignement supérieur en Communauté française.

En particulier, si l'enseignement de type court voit ses graduats transformés en "baccalauréats professionnalisants", les candidatures de type long - portées à 3 ans - conservent le caractère essentiel de formation académique de base et de transition. L'accès au 2<sup>ème</sup> cycle est garanti sans entraves pour la poursuite des études et le système de passerelles existant est préservé dans ses objectifs et son automaticité.

Le Décret retient un ensemble de mesures **d'aide à la réussite**, en particulier des étudiants de première génération.

Les mesures retenues sont celles qui avaient fait l'objet des rapports sur la promotion de la réussite remis par les Universités, tels qu'analysés et discutés lors de la Journée d'étude consacrée à la Promotion de la Réussite en avril 2002. En particulier, il s'agit notamment d'initiatives dans le domaine des outils pédagogiques ou des formations de soutien, du taux d'encadrement, des interrogations dispensatoires, des statistiques sociales.

L'aide à la réussite est soutenue financièrement par l'apport spécifique des établissements (10% de la dotation de base pour ces étudiants), la possibilité de crédits supplémentaires - le cas échéant l'apport des établissements travaillant en collaboration.

Le Décret propose une structure de **collaborations interuniversitaires**, appelée Académie. L'Académie contient nécessairement une des trois Universités complètes. Pour le reste, chacune des autres choisit, sur une base volontaire, son Académie. Des incitants financiers sont proposés pour promouvoir ces regroupements, qui permettent de donner aux Universités la visibilité - voire l'effet relatif de taille - qu'elles réclament depuis longtemps dans le cadre de l'Espace européen de l'enseignement supérieur. Chaque Université conserve intégralement ses statuts et son mode de fonctionnement.

Les Académies reçoivent des charges propres - telles que l'organisation conjointe des doctorats ou éventuellement certaines mesures d'aide à la réussite. Elles ont une structure sui generis, dont la nature dépend évidemment des établissements qui la constituent.

La représentation des établissements est paritaire, désignée par les différents conseils d'administration d'origine. Les décisions doivent être ratifiées par ces instances, qui sont aussi celles qui délèguent éventuellement des compétences supplémentaires à l'Académie.

Le Conseil d'État met en discussion la question de savoir si l'article 24, § 2, de la Constitution s'applique aux académies en ce qu'il requerrait un décret à la majorité des deux-tiers des suffrages exprimés.

L'objectif du projet de décret, en permettant la création d'académies, est d'offrir aux institutions universitaires un cadre juridique de collaborations entre elles.

Actuellement, des institutions universitaires sont d'ailleurs engagées dans un grand nombre de collaborations interuniversitaires.

Exemple : offres d'enseignement commun en troisième cycle, projets de recherche en commun, échanges de professeurs d'université, etc.

Bien plus, des institutions universitaires ont, ensemble, constitué des personnalités juridiques autonomes pour développer des projets en commun.

Exemple : l'ASBL Interuniversitaire à Mons regroupant l'UMH, la FUCAM, la Faculté Polytechnique de Mons et la Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux.

L'académie permettra donc de prolonger les activités organisées actuellement en coopération, mais aussi de permettre d'élargir celles-ci.

S'agissant de la portée exacte de l'article 24, § 2, de la Constitution, on notera tout d'abord, que celui-ci ne peut viser que l'enseignement directement organisé par la Communauté française, comme cela ressort de son texte même « Si une communauté, en tant que pouvoir organisateur... ».

Les travaux préparatoires de l'article 24, § 2, de la Constitution cité par le Conseil d'État confirme cette analyse. Cette disposition vise le cas particulier où une communauté, en tant que pouvoir organisateur, veut déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes. Il en résulte que cette disposition ne peut viser que l'enseignement organisé directement par la Communauté française, soit les universités d'État, ce que reconnaît le Conseil d'État.

Ensuite, il faut que, comme cela ressort desdits travaux préparatoires, que « *l'organe autonome reçoit (lire reçoive) toutes les compétences d'organisation comparables à celles des autres pouvoirs organisateurs et remplace ainsi les exécutifs* ».

À cet égard, on relèvera que l'extrait des travaux préparatoires auxquels le Conseil d'État fait référence est incomplet. En effet, le texte exact stipule que « *l'organe autonome reçoit toutes les compétences d'organisation comparables à celles des autres pouvoirs organisateurs et remplace ainsi les exécutifs pour organiser l'enseignement de l'État. Cette délégation de compétence par décret au profit d'un organe autonome doit être réalisée sous une forme de droit public décentralisée. Elle pourra ainsi comprendre tout l'enseignement au sens de l'article 59bis, § 2, 2, comme proposé.* »

Ainsi, il apparaît que le Constituant, lorsqu'il a adopté l'article 24, § 2, de la Constitution, a visé l'hypothèse d'un transfert complet des compétences des Gouvernements de Communauté en matière d'enseignement vers des entités autonomes et non le fait, comme en l'espace,

d'organiser une coopération entre universités, fût-ce même au travers d'une personnalité juridique distincte des universités.

Au regard de ces observations, toute la question est donc de savoir si, en l'occurrence, le mécanisme organisé par l'avant-projet de décret implique que les académies se substituent entièrement au Gouvernement de la Communauté française dans l'organisation de l'enseignement dispensé.

À cet égard, s'il est exact que les académies se voient doter d'un patrimoine propre et d'une personnalité juridique distincte de celle des établissements qui en sont membres, on observera :

- que ces académies ne disposent pas de personnel propre ;
- que chaque recteur dispose d'un droit de veto contre des décisions qu'il estime contraires aux intérêts de son institution ;
- que le contrôle des académies est confié collégalement aux commissaires et délégués désignés auprès des institutions membres de l'académie en exécution de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 juillet 1990 sur le contrôle des institutions universitaires ;
- que toutes les compétences des universités ne sont pas confiées aux académies, comme cela se déduit de l'article 92, alinéa 2 de l'avant-projet ;
- que les académies ne délivrent que des diplômes issus de collaborations entre universités.

Ces éléments font apparaître que, s'agissant d'universités organisées par la Communauté française, toute la compétence de l'enseignement n'est pas transférée à un organe autonome.

À cet égard le fait de confier la personnalité juridique aux académies n'est pas, à lui seul, un critère de transfert de compétence. Ainsi, les anciennes régies d'État disposaient de la personnalité juridique, tout en restant soumise au pouvoir hiérarchique du ministre dont elle dépendait (<sup>1</sup>).

Par ailleurs, il n'est pas inutile de relever que l'article 126 du projet de décret prévoit que les académies recevront des moyens financiers pour le grand entretien de leurs immeubles. Lorsque la Communauté française a transféré l'exercice de certaines de ses compétences en 1993 à la Région wallonne et à la COCOF, s'il est exact que le décret relatif au transfert de l'exercice des compétences a été voté aux deux tiers, c'était en application de l'article 138 de la Constitution et non en vertu de l'article 24, § 2, de celle-ci.

Bien plus, le décret du Conseil de la Communauté française du 5 juillet 1993 portant création de six sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics a été voté à la majorité simple.

Il est fondamental aussi de relever que le Conseil d'État, dans son avis du 25 juillet 1995 sur la proposition de décret fixant l'organisation générale de l'enseignement en hautes écoles n'a strictement rien dit sur les regroupements des hautes écoles prévus par le dit décret (articles 51 et suivants) et qui aurait justifié alors une remarque semblable du Conseil d'État.

Dès lors, compte tenu de ce qui est dit ci-dessus et compte tenu de l'avis du Conseil d'État, quelques articles du décret ont été adaptés pour souligner que les académies sont destinées à renforcer les collaborations entre institutions universitaires.

---

<sup>1</sup> A. BUTTGEBACH, Manuel de droit administratif, Larcier 1954, pp.110-111; D. LAGASSE et P. NIHOUL, Les universités des Communautés (Ex-université d'État) ont-elles la personnalité juridique, APT, 1998, p.263.

Les autres établissements d'enseignement supérieur - Hautes Écoles, Instituts d'Architecture ou Instituts des Arts - concluent comme par le passé des conventions de partenariat, si elles le souhaitent, avec un établissement universitaire particulier ou avec l'Académie selon le cas. Les modalités du partenariat sont - comme aujourd'hui - gérées par ces conventions particulières dans le respect des législations existantes.

L'organisation d'une troisième année du premier cycle, la création d'une cinquième année en parallèle aux licences existantes entraînent des redistributions de l'enveloppe entre les Universités.

Les modalités de **financement** sont donc adaptées de telle sorte que les équilibres existants entre institutions soient maintenus.

En particulier, l'enveloppe contient désormais une partie fixe, révisable, à concurrence de 25% de l'enveloppe, la partie variable restant comme aujourd'hui répartie en fonction de moyennes du nombre d'étudiants finançables.

Ces dispositions invitent aux collaborations autant qu'à accueillir les étudiants en grand nombre.

Les systèmes de calcul sont fortement simplifiés et des pondérations spécifiques introduites pour soutenir le maintien d'une offre de proximité.

L'Université est refinancée à concurrence de 20 millions d'euros (en euros 2003) dégagés grâce aux accords de la St-Polycarpe.

En l'occurrence, le **refinancement** est ventilé comme suit :

trois millions sept cent cinquante mille euros pour les bâtiments (entretien et/ou couverture d'emprunts), sept millions cinq cent mille euros pour le soutien aux établissements qui accueillent les étudiants les moins fortunés (discrimination positive), huit millions sept cent mille euros de majoration simple de l'enveloppe.

La formule de discrimination positive se justifie amplement du fait que les étudiants boursiers paient des minerval réduits. Plus un établissement accueille actuellement de boursiers, moins il est financé, nonobstant la nécessité d'accueillir ces étudiants comme il se doit. Le Décret corrige cette injustice.

Les crédits consacrés aux doctorats, outre qu'ils sont majorés d'un million d'euros, sont désormais présents hors l'enveloppe globale, ceci permettant de mieux identifier l'effort fait par les Universités en matière de crédits consacrés à la recherche.

Un chapitre est consacré à la modernisation de la réglementation des Universités publiques, principalement à l'actualisation de dispositions obsolètes dans la loi de 1953.

Les dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires visent l'adaptation des législations existantes aux dispositions du décret. Le vocabulaire dit "de Bologne" est inséré dans les législations sur les Hautes Écoles, les Instituts d'Architecture et les Instituts supérieurs des Arts - qui pour le reste continuent à porter intégralement leurs effets.