

## la carte blanche

**Isabelle Hachez**, professeure de droit constitutionnel à l'USL-B et **Marc Verdussen**, professeur de droit constitutionnel à l'UCL

## La fusion UCL/Université Saint-Louis - Bruxelles au carrefour des libertés

**Dans une carte blanche publiée dans « Le Soir » de ce 30 mai 2017, les recteurs de l'ULB, de l'ULg et de l'UMons ont voulu réagir à la fusion décidée par l'UCL et l'Université Saint-Louis - Bruxelles, en plaçant le débat sur le terrain du droit. Les objections juridiques qu'il soulèvent appellent toutefois de sérieuses mises au point, répliquent les auteurs du texte ci-dessous.**

Même si elles ont évolué, notre Constitution proclame depuis 1831 deux libertés, dont les universités fusionnantes entendent aujourd'hui faire un usage légitime. La liberté de l'enseignement (art. 24) garantit à toute personne privée le droit de créer et d'organiser un établissement d'enseignement et de déterminer tant le contenu que la forme de l'enseignement qui y est dispensé, et ce, sans devoir obtenir l'autorisation préalable des autorités publiques. Cette liberté implique donc une liberté organisationnelle, qui postule le droit, pour un pouvoir organisateur, « de maintenir ou fermer son établissement, voire de le fusionner avec un autre », selon les termes mêmes du Conseil d'Etat. Le droit de fusionner trouve également un fondement dans une autre liberté constitutionnelle, celle de s'associer (art. 27). Ces deux libertés sont par ailleurs consacrées par plusieurs traités internationaux qui lient la Belgique. La Cour européenne des droits de l'homme considère ainsi que « seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association ».

### La liberté de fusionner résulte de normes - constitutionnelles ou internationales - supérieures à tout décret

Ces rappels sont fondamentaux. La liberté de fusionner résulte de normes - constitutionnelles ou internationales - supérieures à tout décret. A ce dernier, il n'appartient pas de créer ces libertés, mais de les respecter, de les protéger et de les réaliser. Cela suppose de mettre en place le cadre nécessaire pour qu'elles puissent s'épanouir, au besoin en les restreignant de manière à ce que les libertés de chacun puissent s'exercer de manière égale, dans le souci de la préservation parallèle de l'intérêt général. Ce n'est donc pas parce qu'actuellement, le décret « paysage » du 7

novembre 2013 est muet sur le droit de fusionner que ce droit n'existe pas, ou que ceux qui en font usage commettent une illégalité. Rappelons, en outre, que dans une démocratie libérale où la liberté est la règle et sa limitation l'exception, ce n'est pas à celui ou celle qui fait usage d'une telle liberté de démontrer qu'il ou elle a raison de le faire. C'est à l'autorité qui entend restreindre cette liberté de démontrer que cette restriction est nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Il n'est donc pas question d'inverser le débat.

Or, dans le texte publié par les trois recteurs, on ne trouve aucun élément qui démontrerait qu'une entrave du pouvoir politique à une telle fusion serait justifiable au regard des libertés d'enseignement et d'association. Les trois recteurs seraient d'ailleurs bien en peine de fournir une telle démonstration. Ceci explique sans doute qu'ils se réfugient derrière une interprétation abusive du décret « paysage ». Une interprétation incompatible avec la Constitution.

Dans l'arrêt qu'elle a rendu en avril 2016 sur la constitutionnalité de ce décret, la Cour constitutionnelle n'affirme en aucune manière que le décret interdirait une fusion entre deux ou plusieurs établissements qui en exprimeraient la volonté librement et dans le respect des règles particulières qui définissent leur statut respectif.

Les juges constitutionnels ne savent que trop bien que toute redéfinition du paysage universitaire par le pouvoir politique doit se faire dans le respect de la Constitution, dont ces juges sont les premiers garants. Selon la célèbre formule du Conseil constitutionnel français, « la loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution ».

Si la fusion entre l'UCL et l'USL-B nécessite une modification du décret « paysage », ce n'est pas, à proprement parler, pour la

rendre possible ou encore, légale. Cette fusion est régulière puisqu'elle est le résultat d'une volonté exprimée librement par ces universités et dans le respect des règles statutaires qui leur sont propres. La modification décrétole vise en réalité à rendre effectives les libertés constitutionnelles dont jouissent ces deux universités. Il s'agit de confirmer par la voie législative à la fois le transfert des habilitations détenues par les universités fusionnantes au profit de la nouvelle université, le transfert au profit de celle-ci de l'ensemble des subventions et financements dont bénéficient les universités fusionnantes, ou encore l'inscription auprès de la nouvelle université des étudiants inscrits auprès des universités fusionnantes.

### Cette fusion est régulière puisque'elle est le résultat d'une volonté exprimée librement et dans le respect des règles statutaires

Les caveats de la carte blanche des trois recteurs ne nous paraissent pas justifiés. Que la modification décrétole ainsi souhaitée vise l'hypothèse de la fusion entre « deux ou plusieurs universités » n'est que normal : les libertés d'enseignement et d'association bénéficient à toutes les universités, et non aux seuls couples formés au maximum de deux d'entre elles. Ecrire le contraire serait inconstitutionnel. Prévoir que, dans le cadre décrétole en devenir, la décision de fusion ne pourra être tenue en échec par l'exigence d'une autorisation supplémentaire de la part de l'autorité publique, c'est rappeler seulement la règle de droit. L'article 24, § 1<sup>er</sup>, prohibe en effet les mesures d'autorisation préalable.

Pour le reste, l'usage qui est ainsi fait par deux institutions de leur liberté ne porte pas atteinte - elle ne le pourrait pas - aux libres choix de leurs étudiants, ni à la liberté de leurs enseignants et chercheurs de poursuivre et d'approfondir toutes leurs collaborations avec les collègues des autres institutions.

Que du contraire. ■