

Numéro du rôle : 842
Arrêt n° 11/96 du 8 février 1996

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 16 du décret de la Communauté française du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, introduit par S. Thiry et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 mai 1995 et parvenue au greffe le 9 mai 1995, un recours en annulation partielle de l'article 16 du décret de la Communauté française du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques (publié au *Moniteur belge* du 8 novembre 1994) a été introduit par S. Thiry, demeurant à 1140 Bruxelles, avenue H. Dunant 5/19, C. Callant, demeurant à 7850 Enghien, rue Saint-Eloi 16, J. Michiels, demeurant à 1030 Bruxelles, rue Waelhem 19, et N. Neuenschwander, demeurant à 4621 Retinne, rue Sainte-Julienne 19.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 9 mai 1995, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 30 mai 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 31 mai 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 10 juillet 1995;

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 août 1995.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 11 septembre 1995.

Par ordonnance du 18 octobre 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 9 novembre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 19 octobre 1995.

Par ordonnance du 25 octobre 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 8 mai 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience publique du 9 novembre 1995 :

- ont comparu :

. Me H. Dineur *loco* Me Y. Lachman, avocats du barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

- . Me J. Bourtembourg, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- . Me F. Libaut *loco* Me P. Devers, avocats du barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

L'article 16 du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques assure à l'étudiant le libre choix de l'institution universitaire à laquelle il désire s'inscrire. Il prévoit toutefois que les autorités universitaires peuvent refuser l'inscription d'un étudiant, par décision motivée, « en application des dispositions arrêtées par le Gouvernement ». Il précise également les recours qui peuvent être intentés contre les décisions de refus.

IV. *En droit*

- A -

Position des requérants

Quant à la recevabilité

A.1. Les requérants sont étudiants, les trois premiers à l'Université libre de Bruxelles, la quatrième, à l'Université de Liège. Ils souhaitent, au terme de l'année académique, poursuivre leurs études ou en entamer de nouvelles dans l'institution universitaire de leur choix. Les dispositions attaquées les affectent directement et défavorablement puisqu'ils risquent de ne plus pouvoir le faire.

Quant au fond

Premier moyen

A.2. L'article 16, alinéa 2, du décret attaqué est inconstitutionnel en ce qu'il prévoit que les autorités universitaires peuvent refuser l'inscription d'un étudiant en application des dispositions à arrêter par le Gouvernement alors que, selon l'article 24, § 5, de la Constitution, « l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

Ainsi que l'a souligné le Conseil d'Etat dans ses arrêts n^{os} 33.144 et 34.237, le Constituant a doublement renforcé la primauté du décret sur les arrêtés du Gouvernement : par l'adoption de l'article 24, § 5, et par le pouvoir donné à la Cour de confronter les lois et décrets à cet article.

A.3. L'accès à l'enseignement constitue un élément essentiel de sa réglementation. La disposition attaquée bouleverse la situation antérieure et accorde au pouvoir exécutif une délégation qui excède la simple mise en oeuvre des principes arrêtés par le législateur lui-même. La section de législation du Conseil d'Etat avait fait observer, dans son avis, que « ces limites strictes dans lesquelles le Constituant a entendu contenir les délégations dans la matière de l'enseignement et dont il a confié le contrôle à la Cour d'arbitrage ne sont manifestement pas respectées en l'espèce » (*Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 166/1*).

Second moyen

A.4. La disposition entreprise viole les articles 10, 11 et 24 de la Constitution en ce qu'elle prévoit, de manière générale, que les autorités universitaires peuvent refuser l'inscription d'un étudiant en application des dispositions à arrêter par le Gouvernement de communauté, le législateur traitant de manière identique les établissements de l'enseignement libre et de l'enseignement officiel alors qu'il existe des différences objectives entre ces deux catégories d'établissements (voir l'arrêt n° 27/92).

*Position du Gouvernement de la Communauté française**Quant à la recevabilité*

A.5. L'intérêt allégué par les requérants est purement hypothétique. Aucun refus ne leur a été notifié. Ils ne démontrent pas qu'en cas d'échec à la session de septembre 1995, ils ne seraient pas autorisés à s'inscrire pour la prochaine année académique, soit parce qu'ils auraient triplé, soit parce qu'ils n'auraient pas réussi deux candidatures en trois ans. La disposition attaquée ne les affecte donc pas directement et défavorablement dans un avenir prévisible.

A supposer même que tel soit le cas, leur préjudice ne découlerait pas de la disposition attaquée puisque les autorités universitaires pourraient refuser leur inscription sur la seule base de leur règlement intérieur. Les dispositions attaquées leur procurent un avantage en leur apportant la garantie d'une possibilité de recours, soit auprès du ministre, soit auprès d'une commission de recours interne à chaque université. Le recours en annulation est donc irrecevable.

*Quant au fond**Premier moyen*

A.6. L'article 24, § 5, de la Constitution n'empêche pas que des délégations soient données au Gouvernement, portant sur la mise en oeuvre des principes arrêtés par le législateur lui-même. Ce que le décret ne peut abandonner à l'autorité déléguée, c'est la fixation des principes essentiels ou des options de base, sans lui imposer certaines limitations.

En l'espèce, les dispositions essentielles se trouvent inscrites dans le décret lui-même : le principe de la possibilité d'un refus d'inscription et les deux mécanismes de recours. La délégation se limite aux modalités de la décision motivée.

A.7. Les critiques émises par la section de législation du Conseil d'Etat ne visaient pas l'article attaqué mais les articles 10, § 2, 11 et 17.

A.8. Dès avant l'adoption du décret en cause, l'inscription des étudiants pouvait être refusée pour autant que le refus ne fût pas discriminatoire (article 27, § 7, de la loi du 27 juillet 1971 pour les universités de la Communauté; jurisprudence constante pour les autres). Une commission de recours était déjà prévue dans les règlements intérieurs des universités. La disposition attaquée a pour seul effet d'encadrer les décisions de refus, de telle manière qu'elles ne soient plus des décisions purement internes des universités, mais qu'elles respectent les modalités prévues par le Gouvernement.

Second moyen

A.9. La possibilité de refuser l'inscription d'un étudiant pour des motifs particuliers (triplement ou échec répété en candidature) était déjà inscrite à l'article 27, § 7, de la loi du 27 juillet 1971 et dans les règlements intérieurs des universités. Le décret attaqué n'a fait que confirmer cette possibilité, tout en y apportant certaines garanties sur le plan juridique : l'obligation de motivation et les possibilités de recours.

A.10. On ne voit pas en quoi les requérants seraient victimes d'une discrimination. Ils n'ont pas intérêt à leur moyen.

A.11. Les différences existant entre établissements officiels et libres n'interdisent pas au législateur de permettre dans l'un et l'autre cas qu'une institution universitaire puisse ne pas admettre tous les candidats élèves. L'objectif est, au contraire, d'apporter plus d'égalité entre les réseaux (*Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 166/1, p. 1, et avis du Conseil d'Etat, p. 36*).

A.12. Les deux catégories d'établissements ne sont pas mises sur le même pied, le législateur ayant prévu, en ce qui concerne les institutions universitaires organisées par la communauté, des restrictions - motivation et recours spécifique - que ne connaissent pas nécessairement les établissements libres.

A.13. La loi du changement interdit qu'aucune personne puisse se prévaloir d'un droit acquis au maintien d'une réglementation qui lui paraît plus favorable.

Position du Gouvernement flamand

A.14. Le Gouvernement flamand s'en remet à la sagesse de la Cour et se réserve de préciser ultérieurement sa position.

Réponse des requérants

Quant à la recevabilité

A.15. Par la généralité des termes de la délégation qui lui est faite, le Gouvernement de la Communauté pourrait prévoir des causes de refus permettant par exemple de refuser l'inscription d'un étudiant doublant ou même d'introduire un *numerus clausus*. Les requérants courent donc le risque de ne pouvoir terminer leurs études ou en entamer de nouvelles. Il n'est pas requis qu'ils prouvent avoir déjà subi un préjudice, ce qui reviendrait à empêcher toute personne de saisir la Cour d'un recours contre une disposition législative qui n'a pas été exécutée dans les six mois de sa publication au *Moniteur belge*.

*Quant au fond**Premier moyen*

A.16. L'article 27, § 7, de la loi du 27 juillet 1971 permettait au recteur d'une université de refuser l'inscription d'un étudiant, mais pour autant qu'il « n'entre pas en ligne de compte pour le financement » de l'université.

La disposition attaquée instaure une règle générale permettant le refus d'inscription d'un étudiant, et elle ne fixe aucune limite au pouvoir qu'elle délègue au Gouvernement.

A.17. La critique émise par la section de législation du Conseil d'Etat quant à l'ampleur des délégations accordées au Gouvernement visait à titre d'exemple l'article 10, § 2, mais elle s'applique à toutes les délégations du décret portant sur un élément essentiel qui doit être réglé par le législateur lui-même.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. L'article 16 du décret de la Communauté française du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques dispose :

« L'étudiant choisit librement l'institution universitaire à laquelle il souhaite s'inscrire.

Toutefois, par décision motivée, en application des dispositions arrêtées par le Gouvernement, les autorités universitaires peuvent refuser l'inscription d'un étudiant.

Lorsque ce refus émane d'une institution universitaire organisée par la Communauté française, l'étudiant peut, dans les 30 jours, par pli recommandé, faire appel de la décision devant le ministre qui peut, dans les 30 jours, invalider le refus.

Les institutions universitaires subventionnées par la Communauté française prévoient, dans leurs dispositions réglementaires, la création et l'organisation d'une commission chargée de recevoir les plaintes des étudiants relatives à un refus d'inscription. Cette commission, qui représente des garanties d'indépendance, peut, dans le respect des modalités fixées par les dispositions réglementaires, invalider le refus. »

B.2. Les requérants, qui font actuellement des études universitaires, peuvent être directement et défavorablement affectés par la disposition attaquée puisqu'ils pourraient

à l'avenir se voir refuser leur inscription, s'ils ne satisfaisaient pas aux dispositions qui seraient arrêtées par le Gouvernement en vertu de la délégation qui lui est accordée par l'alinéa 2 de l'article 16.

Il ne peut être exigé des requérants qu'ils établissent dès à présent que la norme attaquée leur causera un préjudice puisque le Gouvernement n'a pas encore arrêté les dispositions qu'il est habilité à prendre, que, lorsqu'elles auront été prises, ces dispositions pourront être modifiées par lui et que les requérants doivent attaquer la disposition législative qui leur fait grief dans les six mois de sa publication au *Moniteur belge*. Les requérants justifient donc d'un intérêt à leur recours.

Quant au fond

B.3. L'article 24, § 5, de la Constitution dispose :

« L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret. »

Aux termes du rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, le Constituant a voulu que « seules des personnes démocratiquement élues (puissent) régler par des règles générales l'octroi de subsides à l'enseignement ainsi que son organisation et son agrément » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, 100-1/2°, p. 4).

B.4. Les conditions auxquelles une inscription peut être refusée dans un établissement universitaire relèvent de l'organisation de l'enseignement visée à l'article 24, § 5, de la Constitution.

B.5. Le Constituant n'a pas entendu interdire toute délégation qui serait accordée par le législateur au gouvernement. Une telle délégation ne saurait toutefois être à ce

point étendue qu'elle laisserait au gouvernement le soin de fixer des règles essentielles à l'organisation de l'enseignement.

B.6. En l'espèce, le législateur décrétoal s'est borné à disposer que les autorités universitaires peuvent refuser l'inscription d'un étudiant, par une décision motivée, « en application des dispositions arrêtées par le Gouvernement ».

Le législateur décrétoal laisse ainsi au gouvernement de communauté le soin de fixer les critères selon lesquels une inscription peut être refusée. Ces critères sont des éléments essentiels de l'organisation de l'enseignement.

La délégation inscrite à l'article 16, alinéa 2, du décret attaqué n'est dès lors pas compatible avec l'article 24, § 5, de la Constitution.

Le moyen est fondé.

B.7. Seule la délégation accordée au Gouvernement est entachée d'inconstitutionnalité.

Par contre, en ce qu'elle habilite les autorités universitaires à refuser une inscription par décision motivée, la disposition attaquée n'est pas contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution. En effet, ces autorités ne pourront user de cette faculté qu'en faisant application de critères fixés par des dispositions législatives.

Il convient donc d'annuler, au deuxième alinéa de l'article 16 du décret du 5 septembre 1994, les mots « en application des dispositions arrêtées par le Gouvernement ».

B.8. Le second moyen, tel qu'il est exposé, ne pouvant aboutir à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de l'examiner.

Par ces motifs,

la Cour

annule, à l'article 16, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, les mots : « en application des dispositions arrêtées par le Gouvernement »;

rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 février 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior