

Numéro du rôle : 1034

Arrêt n° 17/98
du 18 février 1998

ARRÊT

En cause : le recours en annulation des articles 51 et 58 du décret de la Communauté française du 9 septembre 1996 relatif au financement des hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française, introduit par J. Tilleman.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts et M. Bossuyt, 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 13 janvier 1997 et parvenue au greffe le 14 janvier 1997, J. Tilleman, demeurant à 1080 Bruxelles, rue de l'Avenir 15, a introduit un recours en annulation des articles 51 et 58 du décret de la Communauté française du 9 septembre 1996 relatif au financement des hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française (publié au *Moniteur belge* du 15 octobre 1996).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 14 janvier 1997, 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 janvier 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 février 1997.

Le Gouvernement de la Communauté française, place Surlet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 17 mars 1997.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 14 avril 1997.

Le requérant a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 25 avril 1997.

Par ordonnances du 25 juin 1997 et du 18 décembre 1997, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 13 janvier 1998 et 13 juillet 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 17 décembre 1997, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 14 janvier 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à l'avocat du Gouvernement de la Communauté française par lettres recommandées à la poste le 18 décembre 1997.

A l'audience publique du 14 janvier 1998 :

- a comparu Me M. Uyttendaele, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs J. Delruelle et A. Arts ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;
- 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. *En droit*

- A -

Requête

A.1. Le requérant est étudiant en dernière année d'études en droit au sein d'une haute école. Il est affecté directement et défavorablement par les dispositions dont il poursuit l'annulation parce qu'il doit acquitter des droits dont les montants sont fixés sans aucune limitation. Il invoque à l'appui de son intérêt les arrêts de la Cour n^{os} 33/92 du 7 mai 1992, 30/96 du 15 mai 1996 et 43/96 du 2 juillet 1996.

A.2.1. Le moyen est pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution. Il reproche aux articles 51 et 58 du décret entrepris de prévoir une trop importante délégation à des autorités autres que le législateur lui-même. Il invoque, à l'appui de sa thèse, la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage ainsi que la jurisprudence et les avis des deux sections du Conseil d'Etat.

A.2.2. La première branche du moyen concerne l'article 58 du décret attaqué. Se fondant sur les arrêts n^{os} 33/92, 30/96 et 43/96 cités, le requérant conteste la compatibilité de cette disposition avec l'article 24, § 5, de la Constitution en ce qu'elle ne limite nullement le pouvoir reconnu aux hautes écoles de percevoir à charge des étudiants non bénéficiaires d'une bourse ou d'une allocation d'études des droits complémentaires au minerval. Or, le montant du minerval ou la fourchette dans laquelle peut être déterminé ce montant doit être établi par le décret.

Le requérant invoque à l'appui de sa thèse l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur la disposition en projet.

Il ressort des débats du Conseil de la Communauté française que la *ratio legis* de la disposition était de permettre aux hautes écoles de faire face à des difficultés financières.

« Incontestablement, la disposition attaquée ne délimite en aucune manière la marge d'appréciation des autorités des Hautes Ecoles; elle n'indique par elle-même aucun critère qui doit être pris en compte par celles-ci pour fixer le montant des droits complémentaires. De plus, cette disposition ne fixe pas le montant minimum et le montant maximum. Ce faisant, le législateur décréto n'a pas fixé les règles essentielles en ce qui concerne les droits complémentaires qui peuvent être perçus dans l'enseignement non universitaire. »

A.2.3. La deuxième branche du moyen conteste la compatibilité avec l'article 24, § 5, de la Constitution de l'article 51 du décret attaqué. Le législateur décréto confie en effet au Gouvernement la mission de fixer un droit qui peut être perçu lorsque les diplômes délivrés par une haute école ou un jury d'enseignement supérieur sont contresignés par lui ou son délégué.

« La fixation du niveau de ce droit ne porte pas sur la détermination d'un élément essentiel de la réglementation relative à l'enseignement. Elle peut être déléguée à une autorité autre que le législateur lui-même.

Par contre, en ce qu'elle ne détermine pas de façon précise l'affectation des droits perçus, la disposition attaquée n'est pas conforme à l'article 24, § 5, de la Constitution. »

Mémoire du Gouvernement de la Communauté française

A.3.1. Le recours est irrecevable parce que le requérant, en sa qualité d'étudiant, n'a pas intérêt à agir. Il ne suffit en effet pas qu'il démontre que la disposition lui est applicable; encore faut-il qu'il démontre que la norme entreprise l'affecte défavorablement, en d'autres termes qu'elle puisse lui causer un préjudice.

Cette irrecevabilité n'est invoquée qu'à propos de l'article 58 du décret.

Cette disposition instaure en effet exclusivement un régime d'interdiction à l'égard des établissements d'enseignement et accorde ainsi la garantie aux étudiants qui sont visés qu'aucun droit d'inscription complémentaire ne leur sera réclamé.

N'appartenant pas à la catégorie des étudiants visés, le requérant n'est en rien concerné par cette disposition qui a fondamentalement trait au financement des établissements d'enseignement. Le requérant affirme à tort que l'article 58 permet de prélever des droits complémentaires en plus du minerval, sans aucune limitation à l'égard des étudiants non boursiers. Le seul objet du décret est l'interdiction déjà précisée.

« Il est vrai que l'article 58 du décret [...] est la première disposition décrétole qui règle la question des droits d'inscription complémentaires qui, en pratique, sont réclamés par un certain nombre d'établissements d'enseignement. »

Cet article n'a cependant pas pour effet de régulariser cette pratique d'une manière absolue et d'autoriser les établissements d'enseignement à réclamer sans limite de tels droits. Un débat sur ces droits a d'ailleurs lieu actuellement au sein du Conseil de la Communauté française.

Par ailleurs, il faut souligner que la notion de droits d'inscription complémentaires est une notion connue en droit belge, au sujet de laquelle il existe une jurisprudence importante. En l'état actuel du droit, la manière dont ceux-ci peuvent être réclamés doit s'analyser strictement au regard de la jurisprudence. Conformément à ces principes, la haute école dans laquelle le requérant est inscrit ne réclame d'ailleurs aucun droit d'inscription complémentaire mais uniquement un droit d'inscription unique qui comprend, au-delà de l'inscription en tant que telle, les notes de cours.

Le requérant n'est dès lors pas atteint directement et défavorablement dans sa situation par la norme attaquée puisqu'il n'est pas destinataire de cette norme, et ce d'autant plus que la haute école dans laquelle il est inscrit ne réclame aucun droit d'inscription complémentaire.

Il convient d'observer que, puisqu'il est inscrit actuellement pour la deuxième fois en troisième et dernière année du graduat en droit, il est certain qu'il ne sera plus étudiant lors de la prochaine année académique. Il n'est donc pas concerné par la norme attaquée même si elle devait être interprétée comme il le propose.

A.3.2. L'article 51 du décret entrepris est conforme à l'article 24, § 5, de la Constitution puisqu'il habilite uniquement le Gouvernement à fixer le montant du droit lors du contreseing appliqué lors de la délivrance du diplôme. Ce droit est destiné à couvrir les frais occasionnés par l'opération administrative du contreseing. Il ne s'agit pas d'un élément essentiel, d'une règle de base de l'enseignement. Dans son arrêt n° 33/92, la Cour a expressément indiqué que les droits pour frais administratifs ne concernent pas l'accès aux études supérieures.

« Dès le moment où la délégation qui est consentie au gouvernement ne porte pas atteinte à l'accès aux études, et que le montant de ce droit, en raison de sa nature indemnitaire, sera peu élevé, il est certain que celui-ci ne doit pas être fixé directement par le législateur décrétole. »

A.3.3. Par l'article 58 du décret entrepris, la Communauté française a voulu mettre fin à des pratiques qui tendaient à réclamer à des étudiants qui bénéficient d'une bourse d'études des droits d'inscription complémentaires. Le décret du 2 décembre 1996 modifiant la législation dans le domaine de l'enseignement participe du même esprit puisqu'il impose que tous les étudiants soient traités d'une manière égale. Ces deux interventions ont pour but de mettre fin à des pratiques qui pouvaient constituer une entrave à l'accès à l'enseignement et de renforcer les droits des étudiants.

L'interprétation du requérant qui transforme un régime d'interdiction en un régime d'autorisation absolue ne correspond ni à l'esprit ni au texte clair de la norme entreprise.

Dans l'interprétation du Gouvernement, le texte ne viole pas l'article 24, § 5, de la Constitution.

« Il pose, en effet, un principe unique qui n'appelle, par ailleurs, aucune intervention ultérieure d'une autorité administrative, que ce soit le gouvernement de la Communauté française ou les autorités des Hautes Ecoles. »

Le débat porté par le requérant devant la Cour dépasse en fait largement la norme entreprise. « Le requérant semble souhaiter que le Conseil de la Communauté française intervienne de manière expresse pour réglementer *in globo* la question des droits d'inscription complémentaires qui sont réclamés par certains établissements d'enseignement.

A cette fin, il interprète la norme attaquée de manière déraisonnable et demande à [la] Cour de sanctionner cette interprétation. Il s'agit évidemment là d'une démarche singulière. Il espère ainsi contraindre le Conseil de la Communauté française, en raison de l'autorité dont disposera [l']arrêt [de la Cour], à régler la question générale de la régularité des droits d'inscription. »

Il convient donc d'analyser la norme litigieuse au seul regard du principe unique qu'elle pose et sous cet angle elle ne contient pas de délégation qui serait contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution.

Mémoire en réponse de J. Tilleman

A.4.1. Le requérant a intérêt à agir à l'encontre de l'article 58 du décret entrepris. Une disposition instaurant la perception d'un droit pécuniaire, sous quelque dénomination que ce soit, à charge d'un étudiant, est de nature à l'affecter directement et défavorablement en ce que l'accès aux études qu'il poursuit et la délivrance de son diplôme contresigné sont subordonnés au paiement de ce droit.

Si le requérant n'appartient pas à la catégorie visée par l'article 58 attaqué, la circonstance que par l'effet de l'annulation il acquittera des droits mais dont les règles essentielles seront fixées par le législateur décretaal suffit à justifier son intérêt à attaquer cette disposition.

L'interprétation donnée par le requérant à cet article n'est pas déraisonnable mais se fonde exclusivement sur la *ratio legis* qui ressort des documents parlementaires du Conseil de la Communauté française. Il résulte en effet des documents parlementaires que le ministre de l'Enseignement supérieur de la Communauté française reconnaît et n'interdit pas que les autorités des hautes écoles prélèvent librement des droits complémentaires à charge des étudiants non boursiers. Le ministre admet également dans son mémoire que ces droits sont en pratique réclamés par un certain nombre d'établissements d'enseignement. Dans la réalité, les montants des minervals qui sont demandés à charge des étudiants par les hautes écoles sont, chiffres à l'appui, largement supérieurs à ceux prévus par l'arrêté du 27 juin 1994, modifié par l'arrêté du 3 avril 1995, et indexés en 1996-1997.

C'est à tort que le Gouvernement déclare que le requérant ne sera plus étudiant lors de l'année académique prochaine. Il a fourni la preuve qu'il est inscrit dans une haute école et qu'il a acquitté le montant du minerval s'élevant à 12.000 francs. Il est par ailleurs maître de ses actes et entend bien poursuivre des études lors de la

prochaine année académique et s'orienter vers un enseignement supérieur de type long. Il devra alors acquitter un minerval dont le montant dépasse très largement les chiffres cités par le ministre de l'Enseignement supérieur et a donc intérêt à attaquer l'instauration des droits réglés par les articles 51 et 58 du décret entrepris.

A.4.2. Quant au fond, le requérant fait référence à plusieurs avis négatifs de la section de législation du Conseil d'Etat et à un arrêt d'annulation de ce Conseil. Il rappelle également les arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage pour cause de violation du principe de la légalité en matière d'enseignement.

A.4.3. Concernant la première branche, le requérant relève une ambiguïté concernant les droits pouvant être imposés aux étudiants. Cette ambiguïté perdure au sein de l'article 58 attaqué. L'allégation selon laquelle l'interprétation donnée par le requérant serait déraisonnable ne peut donc être retenue. Il y a lieu de rappeler l'avis donné par la section de législation du Conseil d'Etat à l'encontre de l'article 58 du décret entrepris ainsi que la thèse du ministre de l'Enseignement supérieur qui constate lui-même que l'article 58 permet la liberté de prélèvement de droits complémentaires à l'égard des autres étudiants.

« A supposer que la Communauté française n'a pas l'obligation de légiférer sur la problématique des droits d'inscription complémentaires ou sur la question des ressources complémentaires des hautes écoles, cette circonstance ne peut avoir pour effet que ladite problématique soit en dehors du champ d'application de l'article 24, § 5, de la Constitution et échappe, par voie de conséquence, au contrôle opéré par la Cour d'arbitrage ».

Celle-ci doit contrôler si les mesures instaurées sont compatibles avec l'article 24, § 5. Or, les deux modifications apportées à l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 ont pour intention de renforcer les droits, d'une part, des étudiants boursiers et, d'autre part, des étudiants non finançables au sens de l'article 8 du décret entrepris.

« Toutefois, il n'est pas exclu dans l'absolu que les autorités des hautes écoles puissent tout de même prélever des droits extraordinaires à la fois chez les étudiants finançables et les étudiants non finançables. Il n'y aurait alors pas de différence de traitement puisque tous les étudiants, sauf les étudiants boursiers, paieraient la même chose. Il en est de même en ce qui concerne les droits complémentaires. »

Le fait que les éléments essentiels de la réglementation ne soient pas fixés par le législateur décretaal a pour effet de constituer un obstacle grave et majeur quant à l'accès à l'enseignement.

A.4.4. « Selon l'arrêt de [la] Cour portant le n° 33/92 du 7 mai 1992, la fixation du niveau de ces droits administratifs ne porte pas sur la détermination d'un élément essentiel de la réglementation relative à l'enseignement (B.9.2).

Par contre, en ce qu'il ne détermine pas de façon précise l'affectation des droits perçus, la disposition entreprise n'est pas conforme à l'article 24, § 5, de la Constitution (B.9.3.). »

- B -

Quant à la recevabilité

B.1.1. Le Gouvernement de la Communauté française conteste la recevabilité du recours en tant qu'il porte sur l'article 58 du décret de la Communauté française du 9 septembre 1996 relatif au financement des hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française. Il conteste l'intérêt à agir du requérant (voy. *supra* A.3.1).

B.1.2. La Cour relève que l'exception d'irrecevabilité concerne la portée qu'il convient de donner à la disposition entreprise, en sorte que l'examen de la recevabilité doit être joint à celui du fond de l'affaire.

Quant à l'article 51 du décret de la Communauté française du 9 septembre 1996

B.2.1. L'article 51 du décret de la Communauté française du 9 septembre 1996 dispose :

« L'article 45 [du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles] est complété par l'alinéa suivant :

' A l'occasion du contreseing visé aux alinéas 1er et 2, un droit dont le montant est fixé par le Gouvernement, peut être perçu. ' »

B.2.2. Le moyen, en sa deuxième branche, est pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution en ce qu'est attribuée au Gouvernement la mission de fixer un droit qui peut être perçu lors du contreseing du diplôme.

B.2.3. L'article 24, § 5, de la Constitution dispose que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret.

B.2.4. Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais n'interdit cependant pas que des délégations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

L'article 24, § 5, exige que les délégations données par le législateur décréteur ne portent que sur la mise en oeuvre des principes qu'il a lui-même adoptés. A travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

Le droit établi par l'article 51 du décret entrepris ne concerne pas l'accès aux études supérieures et doit être considéré comme relevant de la catégorie des droits pour frais administratifs.

La fixation de ces droits ne porte pas sur la détermination d'un élément essentiel de la réglementation relative à l'enseignement. Elle peut donc être déléguée au gouvernement.

Le moyen en sa deuxième branche n'est pas fondé.

Quant à l'article 58 du décret de la Communauté française du 9 septembre 1996

B.3.1. L'article 58 du décret de la Communauté française du 9 septembre 1996 dispose :

« Dans l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, telle que modifiée par la loi du 5 août 1978, l'arrêté royal n° 462 du 17 septembre 1986 et le décret du 12 juillet 1990, l'alinéa 3 est complété comme suit :

' Pour les étudiants visés dans le présent alinéa, il ne peut être prélevé de droits complémentaires en plus du minerval qui leur est appliqué. ' »

B.3.2. Le moyen, en sa première branche, est pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce que la disposition entreprise ne limite nullement le pouvoir reconnu aux hautes écoles de percevoir à charge des étudiants non bénéficiaires d'une bourse ou d'une allocation d'études des droits complémentaires au minerval.

B.3.3. Il résulte du texte même de la disposition entreprise que la Communauté française n'a pas entendu régler de manière générale les droits complémentaires qui peuvent être prélevés en plus du minerval mais s'est limitée à interdire le prélèvement de ces droits pour les étudiants visés dans l'alinéa 3 de l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959. Ce texte ne contient d'ailleurs aucune délégation.

L'article 58 du décret entreprise ne peut donc être interprété comme habilitant le Gouvernement ou les hautes écoles à prélever des droits complémentaires.

La disposition entreprise n'affectant pas de façon défavorable la situation du requérant, celui-ci ne justifie pas de l'intérêt requis. Son recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 58.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 18 février 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior