

Numéros du rôle : 1078 et 1079
Arrêt n° 44/98 du 22 avril 1998

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de l'article 1er du décret de la Communauté française du 2 décembre 1996 modifiant la législation dans le domaine de l'enseignement et de 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, introduits par l'a.s.b.l. Fédération des étudiants francophones et A. Tounquet.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, G. De Baets, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet des recours*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 14 avril 1997 et parvenues au greffe le 15 avril 1997, l'a.s.b.l. Fédération des étudiants francophones, dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, chaussée de Haecht 25, et A. Tounquet, demeurant à 5000 Namur, rue du Parc des Roches 7, ont introduit un recours en annulation, d'une part, de l'article 1er du décret de la Communauté française du 2 décembre 1996 modifiant la législation dans le domaine de l'enseignement (publié au *Moniteur belge* du 31 janvier 1997) et, d'autre part, de 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 (publié au *Moniteur belge* du 15 octobre 1996).

## II. *La procédure*

Par ordonnances du 15 avril 1997, le président en exercice a désigné les juges des sièges 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.

Par ordonnance du 13 mai 1997, la Cour a joint les affaires.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 mai 1997; l'ordonnance de jonction a été notifiée aux parties par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 mai 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 26 juin 1997.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 17 septembre 1997.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 13 octobre 1997.

Par ordonnances du 30 septembre 1997 et du 25 mars 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 14 avril 1998 et 14 octobre 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 février 1998, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 18 mars 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 26 février 1998.

A l'audience publique du 18 mars 1998 :

- ont comparu :

. Me H. Dineur, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me E. Maron *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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 -

#### *Les requêtes*

A.1. S'agissant de l'intérêt à agir des parties requérantes, il y a lieu de dépasser l'avantage que semblent présenter les dispositions contestées pour les étudiants, en ce que l'une (l'article 1er du décret du 2 décembre 1996) interdit que les étudiants pouvant faire l'objet d'un financement et ceux ne pouvant pas faire l'objet d'un financement soient traités différemment pour ce qui concerne les droits d'inscription et l'autre (article 58 du décret du 9 septembre 1996) interdit que des droits complémentaires soient demandés aux étudiants bénéficiant d'une bourse ou d'une allocation d'études. En effet, elles ont pour conséquence, d'une part, de donner une base légale à une pratique irrégulière, à savoir la réclamation de droits d'inscriptions complémentaires, et, d'autre part, de déléguer de manière implicite cette pratique au Gouvernement, à tout le moins de laisser un pouvoir discrétionnaire aux hautes écoles. En autorisant ainsi la perception de droits complémentaires, cette disposition porte atteinte aux intérêts des étudiants.

A.2.1. Moyennant certaines particularités liées à la spécificité de chacune des dispositions précitées, les moyens invoqués par les parties requérantes sont les mêmes dans les deux requêtes.

A.2.2. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 24, §3, de la Constitution, combiné avec l'article 13.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces dispositions, en particulier l'article 13.2 tel qu'interprété par la Cour dans son arrêt n° 33/92, imposent à la Belgique une obligation de *standstill*; des droits d'inscription supplémentaires ne peuvent en conséquence être mis à charge des étudiants par rapport à ceux en vigueur lors de l'entrée en vigueur du Pacte précité. Il y a lieu de relever que, lors de cette entrée en vigueur, aucune disposition n'autorisait les établissements d'enseignement à réclamer des droits complémentaires au minerval fixé par la Communauté française. L'inconstitutionnalité est d'autant plus manifeste que n'est pas déterminé le montant maximum de ces droits.

A.2.3. Le second moyen est pris de la violation de l'article 24 de la Constitution, en ses paragraphes 3 et 5. En ce que n'est fixée aucune limite aux droits d'inscription complémentaires que peuvent réclamer les hautes écoles, hormis l'interdiction de leur caractère discriminatoire, l'article 24, § 5 précité est violé, dès lors qu'il réserve au seul pouvoir législatif certains éléments essentiels de la matière de l'enseignement : parmi ceux-ci figure l'organisation de l'enseignement, à laquelle se rattache la matière des droits d'inscription.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour (arrêts n<sup>os</sup> 33/92 et 43/96) que, si le législateur ne doit pas nécessairement fixer lui-même le montant des droits d'inscription, l'article 24, § 5, de la Constitution lui impose toutefois d'en déterminer les montants minima et maxima. En autorisant sans limite de montant les hautes écoles à demander des droits complémentaires au minerval, la disposition en cause viole l'article 24, § 5.

A.2.4. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution. La possibilité de demander des droits complémentaires, à laquelle les dispositions en cause donnent une base légale, a pour effet que l'étudiant s'inscrivant dans une Haute Ecole risque de se voir réclamer un droit d'accès égal, voire supérieur, à celui demandé à l'étudiant s'inscrivant dans une université : un tel effet viole les dispositions constitutionnelles précitées dès lors que ces deux catégories d'étudiants constituent des catégories distinctes, une différence de traitement devant jouer au bénéfice des étudiants des hautes écoles plutôt qu'à leur détriment.

#### *Mémoire du Gouvernement de la Communauté française*

A.3. La recevabilité des recours est tout d'abord contestée. Outre la question, en ce qui concerne l'association sans but lucratif requérante, du respect des formalités prévues par la loi du 27 juin 1921 et de l'existence d'une décision du conseil d'administration d'introduire les recours, l'intérêt des parties requérantes est contesté par le Gouvernement de la Communauté française. D'une part, les dispositions en cause ont pour destinataires les établissements d'enseignement, et non les étudiants, et d'autre part, elles instituent des garanties au profit de ces derniers dès lors qu'elles interdisent auxdits établissements, respectivement, de réclamer des droits discriminatoires aux étudiants ne pouvant pas faire l'objet d'un financement ainsi que d'en réclamer aux étudiants boursiers ou bénéficiaires d'une allocation d'études.

S'agissant de la notion de droits complémentaires d'inscription, celle-ci était bien connue avant l'adoption des dispositions contestées et a été validée par des arrêts de la Cour (n<sup>os</sup> 28/92 et 33/92), les critiques que révèle la jurisprudence ayant essentiellement porté sur les hypothèses où de tels droits n'étaient demandés qu'aux seuls étudiants étrangers. Bien que l'article 58 du décret du 9 septembre 1996 soit la première disposition décrétole qui règle la question des droits d'inscription complémentaires, il ne peut être interprété comme en régularisant la pratique de manière absolue, mais seulement comme, selon le cas, l'excluant ou en interdisant le caractère discriminatoire. Pour le surplus, le régime juridique des droits complémentaires reste inchangé. Il est relevé que si la Cour devait annuler les dispositions en cause, les établissements d'enseignement pourraient à nouveau réclamer des droits, selon le cas plus importants ou différents, aux étudiants visés par lesdites dispositions.

A.4. S'agissant du premier moyen, outre l'interprétation précitée des normes en cause, il est relevé que, dès lors que le financement des hautes écoles n'est pas un financement total, la Communauté française n'a pas l'obligation de légiférer quant à la problématique générale des droits d'inscription complémentaires; il lui appartient seulement d'intervenir si des pratiques abusives s'installent : c'est ce qu'a fait précisément la Communauté française en adoptant les dispositions en cause, dès lors que les pratiques auxquelles lesdites dispositions réagissent portaient atteinte à l'accès à l'enseignement des étudiants concernés.

A.5.1. Par l'article 58 du décret du 9 septembre 1996, 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, en son article 1er, 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.

A.5.2. L'interprétation des requérants, qui transforme un régime d'interdiction en un régime d'autorisation absolue, ne correspond ni à l'esprit ni au texte clair des normes entreprises.

Dans l'interprétation du Gouvernement, les dispositions ne violent pas l'article 24, § 5, de la Constitution. Elles posent, en effet, chacune 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 écoles.

Le débat porté par les requérants devant la Cour dépasse en fait largement les normes entreprises. Selon le Gouvernement de la Communauté française, les requérants semblent souhaiter que le Conseil de la Communauté française intervienne de manière expresse pour régler *in globo* la question des droits d'inscription complémentaires qui sont réclamés par certains établissements d'enseignement. A cette fin, ils interprètent la norme attaquée de manière déraisonnable et demandent à la Cour de sanctionner cette interprétation. Par cette démarche, ils espèrent 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.

A.5.3. Il convient 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.

A.6. En ce qui concerne le troisième moyen, il ressort de l'interprétation précitée des dispositions en cause que celles-ci, loin de traiter de manière plus défavorable les étudiants de l'enseignement supérieur par rapport à ceux de l'enseignement universitaire, ont un effet inverse, puisqu'elles réglementent, sous certains aspects, la pratique des droits complémentaires à l'égard de certains étudiants de l'enseignement supérieur.

#### *Mémoire en réponse des parties requérantes*

A.7. En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, il est relevé tout d'abord que la décision d'agir devant la Cour a été jointe à la requête en annulation et que les statuts de la première partie requérante ont été publiés au *Moniteur belge* du 21 décembre 1995; il s'en suivrait que « les formalités prévues par la loi du 27 juin 1921 ont été respectées ».

Par ailleurs, l'intérêt des étudiants à contester les dispositions en cause est certain, dès lors qu'elles fournissent une base légale à la pratique illégale que constitue le prélèvement de droits complémentaires; il est relevé que le Conseil d'Etat, lors de l'examen de l'article 58 du décret du 9 septembre 1996, en a critiqué la compatibilité avec l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce que cette disposition ne limite nullement le pouvoir qu'elle reconnaît aux écoles de percevoir, à charge des étudiants non bénéficiaires de bourses, des droits complémentaires au minerval.

A.8. Quant au fond, les parties requérantes contestent l'interprétation restrictive et textuelle que donne le Gouvernement aux dispositions en cause et confirment l'argumentation développée dans leurs requêtes.

- B -

B.1. Les recours portent, d'une part, 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 et, d'autre part, sur l'article 1er du décret de la même Communauté du 2 décembre 1996 modifiant la législation dans le domaine de l'enseignement.

L'article 58 du décret 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. ' »

L'article 1er du décret du 2 décembre 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, les décrets du 12 juillet 1990 et du 9 septembre 1996, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 3 et 4 :

' Pour les étudiants qui ne sont pas visés à l'alinéa 3, qui demandent à être inscrits dans une haute école et pour lesquels l'article 8 du décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française s'applique, il ne peut y avoir de différence de traitement par rapport aux étudiants demandant leur inscription dans une même catégorie de la même haute école, qui ne sont pas visés à l'alinéa 3 et pour lesquels l'article 8 du décret du 9 septembre 1996 précité ne s'applique pas. ' »

B.2.1. Le Gouvernement de la Communauté française conteste la recevabilité des recours, d'une part, en ce qui concerne le respect, par l'association sans but lucratif requérante, des formalités prescrites par la loi du 27 juin 1921 et la preuve de la décision de son organe compétent d'introduire le recours et, d'autre part, sur le plan de l'intérêt à agir des parties requérantes.

B.2.2. En ce qui concerne la première exception, la Cour constate que l'a.s.b.l. Fédération des étudiants francophones a bien versé au dossier la décision de son comité exécutif d'introduire les recours; par contre, il n'apparaît pas, et en toute hypothèse la preuve n'a pas été apportée avant la

clôture des débats que la formalité prescrite par l'article 10 de la loi du 27 juin 1921 - à savoir le dépôt de la liste des membres - ait été accomplie par l'association sans but lucratif précitée. Les recours, en ce qu'ils sont formés par cette partie requérante, sont dès lors irrecevables.

B.2.3. Par ailleurs, en ce qui concerne la seconde exception, la Cour relève que celle-ci concerne la portée qu'il convient de donner aux dispositions contestées.

B.3. La seconde partie requérante allègue que les dispositions en cause donnent une base légale à la pratique des droits complémentaires et, ce faisant, violent les articles 10, 11 et 24 de la Constitution; en ce qui concerne l'article 24, est invoquée la violation de son paragraphe 3 - combiné avec l'article 13.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - d'une part, et du paragraphe 5, d'autre part.

B.4. Il résulte du texte même des dispositions en cause que la Communauté française n'a pas entendu régler de manière générale les droits qui peuvent être prélevés en plus du minerval mais s'est limitée, d'une part (article 58), à interdire le prélèvement de tels droits pour les étudiants visés dans l'alinéa 3 de l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 et, d'autre part (article 1er), à interdire que soient traités différemment, sur le plan desdits droits, les étudiants pouvant faire l'objet d'un financement et les étudiants ne pouvant pas faire l'objet d'un financement.

L'article 58 du décret du 9 septembre 1996 et l'article 1er du décret du 2 décembre 1996 n'ont pas pour objet d'habiliter le Gouvernement ou les hautes écoles à prélever des droits complémentaires.

Ces dispositions n'étant pas susceptibles d'affecter la situation de la requérante, celle-ci ne justifie pas de l'intérêt requis et ses recours sont irrecevables.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les 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 22 avril 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior