

Numéro du rôle : 3931
Arrêt n° 28/2007 du 21 février 2007

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 1er et 2, c), du décret de la Communauté française du 20 juillet 2005 relatif aux droits complémentaires perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire, introduit par l'ASBL « Fédération des Étudiant(e)s Francophones » et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 février 2006 et parvenue au greffe le 1er mars 2006, un recours en annulation des articles 1er et 2, c), du décret de la Communauté française du 20 juillet 2005 relatif aux droits complémentaires perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire (publié au *Moniteur belge* du 31 août 2005, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Fédération des Étudiant(e)s Francophones », dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, chaussée de Haecht 25, Aurian Bourguinon, demeurant à 1325 Chaumont-Gistoux, rue du Fief de Liège 8, et Lionel Mulpas, demeurant à 7300 Boussu, rue Ferrer 42.

Le Gouvernement de la Communauté française a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Communauté française a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 5 décembre 2006 :

- ont comparu :
  - . Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
  - . Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- le président a mis l'affaire en continuation à l'audience du 11 janvier 2007, après avoir invité les parties à déposer, le 5 janvier 2007 au plus tard, un mémoire complémentaire sur l'incidence sur le recours du décret de la Communauté française du 20 juillet 2006 relatif aux droits et aux frais perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire.

Les parties requérantes et le Gouvernement de la Communauté française ont introduit des mémoires complémentaires.

A l'audience publique du 11 janvier 2007 :

- ont comparu :
  - . Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
  - . Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité du recours*

A.1.1. La « Fédération des Étudiant(e)s Francophones », première partie requérante, est une association sans but lucratif qui a pour objet la représentation et la défense des droits des étudiants de l'enseignement supérieur en Communauté française, en ce compris les étudiants des institutions universitaires. Ses membres sont des organisations représentatives des étudiants constituées au sein des établissements d'enseignement supérieur de la Communauté française, en particulier de cinq institutions universitaires. Elle estime que les normes attaquées, en ce qu'elles nuisent à l'intérêt des étudiants des institutions universitaires en Communauté française, portent bien atteinte à son objet social et qu'elle a fait montre d'une activité durable conforme à cet objet social, ainsi que la Cour l'a constaté dans ses arrêts n<sup>os</sup> 48/2005 et 165/2005.

A.1.2. Les deuxième à cinquième requérants sont étudiants dans des hautes écoles auxquelles s'applique le décret du 20 juillet 2005.

A.1.3. Le Gouvernement de la Communauté française conteste la recevabilité du recours : la Fédération des étudiants francophones ne justifierait pas de l'intérêt requis dès lors qu'elle fait valoir qu'elle compte parmi ses membres des organisations représentatives des étudiants de cinq institutions universitaires et qu'elle fait valoir que les intérêts de ceux-ci sont menacés, alors que le décret attaqué ne concerne pas les institutions universitaires. En ce qui concerne les deuxième et troisième requérants, il soutient qu'ils n'ont pas établi qu'ils sont étudiants des hautes écoles qu'ils mentionnent.

A.1.4. Les parties requérantes répondent que la Fédération a pour objet la représentation et la défense des droits des étudiants de l'ensemble de l'enseignement supérieur en Communauté française et qu'elle compte parmi ses membres les organisations représentatives des étudiants de vingt-six hautes écoles et assimilées. Elles fournissent par ailleurs copie des cartes d'étudiant ou des attestations d'inscription des étudiants requérants.

A.1.5. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Communauté française admet l'intérêt des parties requérantes en ce qui concerne l'article 2, c), du décret mais le conteste en ce qui concerne l'article 1er. En ce qui concerne la « Fédération des Étudiant(e)s Francophones », elle n'a pas été débitrice de sommes dont cet article exclut le remboursement et ne peut se substituer à cet égard aux étudiants. La troisième partie requérante s'est inscrite pour la première fois dans l'enseignement supérieur non universitaire pour l'année académique 2005-2006 et ne saurait donc être affectée par le non-remboursement de sommes afférentes à des années antérieures. Enfin, si la seconde partie requérante est inscrite depuis l'année académique 2003-2004 à la Haute école namuroise catholique, elle n'a jamais contesté en justice le montant des droits qui lui étaient réclamés et, en outre, n'a pas agi en remboursement de ces droits à la suite du jugement du Tribunal de Namur qui est à l'origine du décret attaqué.

### *Quant au fond*

#### *Quant au décret du 20 juillet 2005*

A.2.1. Les requérants exposent le contexte dans lequel s'inscrivent les dispositions attaquées.

Un décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles détermine, notamment, les conditions d'accès aux études (article 22), énonce le principe du libre choix dans le chef des étudiants (article 26, § 1er), et limite les hypothèses dans lesquelles un refus d'inscription peut être opposé (article 26, § 2). Il ne contient pas de disposition relative aux droits d'inscription mais il résulte de son article 43 que le minerval défini en application de l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement constitue un maximum perceptible.

Un décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française en prévoit exhaustivement les mécanismes de financement et son article 58 exclut la perception de droits d'inscription complémentaires.

Enfin, le « Pacte scolaire » (loi du 29 mai 1959, article 12) habilite le Gouvernement de la Communauté française à déterminer le montant des droits d'inscription, à l'exclusion de toute autre autorité.

Les hautes écoles ne peuvent donc déroger aux montants définis par le Pacte scolaire et son arrêté d'exécution. Le « règlement des études » ne peut d'ailleurs que « mentionner » (et non « fixer ») le montant des droits d'inscription, conformément à l'article 27 du décret du 5 août 1995 précité.

Le décret attaqué modifie ce régime en validant dans les limites qu'il fixe les droits perçus par les hautes écoles et les établissements qu'il vise, complémentirement au minerval imposé par l'article 12 de la loi du 29 mai 1959, et en réglant les frais appréciés au coût réel, afférents aux biens et services fournis aux étudiants, qui ne sont pas considérés comme perception d'un droit complémentaire.

A.2.2. Le Gouvernement de la Communauté française expose que le décret attaqué vise à combler le vide juridique constaté par un jugement du Tribunal de première instance de Namur du 10 février 2005 qui a considéré que la perception de droits d'inscription complémentaires dans une haute école était dépourvue de base législative.

Dans son mémoire en réplique, il ajoute que le Parlement de la Communauté française a adopté le 27 juin 2006 un projet de décret qui, notamment, insère dans l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 précitée un alinéa qui prévoit :

« La liste des frais mentionnés dans le règlement des études, visée à l'alinéa précédent, est établie sur la base de l'avis conforme d'une commission de concertation créée au sein de chaque établissement et composée de représentants de la direction de l'établissement, de membres du personnel et de représentants des étudiants. Le Gouvernement peut fixer les règles de composition et de fonctionnement de cette commission.

Les frais non spécifiques à une formation sont mutualisés entre les étudiants d'un même type d'enseignement ».

A.3.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution combinés avec les articles 2.1 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par le décret de la Communauté française du 8 juin 1982, et avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.2. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que l'article 2 du Premier Protocole additionnel ne garantit pas la gratuité de l'enseignement supérieur; il n'implique pas que les Etats aient l'obligation de prendre des mesures permettant à chacun de recevoir l'instruction qu'il désire ou soient tenus d'organiser à leurs frais, ou de subventionner, un enseignement d'une forme ou à un échelon déterminés. En outre, il n'exclut pas le droit pour l'Etat de réglementer l'enseignement pour autant qu'il ne porte pas atteinte à la substance de ce droit et respecte le principe de non-discrimination. Des droits d'inscription peuvent ainsi être instaurés.

A.3.3. Les parties requérantes répondent qu'elles n'ont jamais soutenu que les normes invoquées dans le libellé du moyen consacraient un droit subjectif à l'accès garanti à l'enseignement supérieur et que l'analyse du Gouvernement est par conséquent sans objet.

*En ce qui concerne l'article 1er du décret attaqué*

A.4.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 1er du décret, en validant les droits perçus par les établissements concernés, porte atteinte à l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement, imposée par les dispositions visées par le moyen et impliquant un effet de *standstill*. Il résulte des arrêts n<sup>os</sup> 33/92 et 40/94 de la Cour que l'article 13 du Pacte précité n'édicte pas par lui-même une obligation de gratuité immédiate en ce qui concerne l'enseignement supérieur mais empêche toute mesure qui constitue une régression dans le cadre de la gratuité de l'enseignement supérieur. Autrement dit, la situation financière des destinataires de l'enseignement - les étudiants - ne peut être aggravée, au regard des dispositions du Pacte, par rapport à la situation existant le 6 juillet 1983, date à laquelle celui-ci a acquis valeur obligatoire à l'égard de la Belgique. En droit interne, en 1983, un minerval était perçu pour l'accès à l'enseignement supérieur de type court et de type long. Il était fixé, depuis 1958, à 250 francs pour l'enseignement supérieur de type court, et à 5 000 francs, depuis 1978, pour l'enseignement supérieur de type long. La prescription du minerval prévu à l'article 12, § 2, de la loi sur le Pacte scolaire constitue l'actualisation de ce montant par rapport à l'évolution du coût de la vie. La perception de droits complémentaires au-delà de ces montants porte atteinte à l'article 13 précité. Il en va de même de ceux visés par les dispositions en cause (qui constituent une pratique illégale des établissements concernés) et par la disposition qui les valide.

A.4.2. Le Gouvernement de la Communauté française souligne à titre liminaire que, la doctrine n'étant pas unanime pour considérer (comme le Tribunal de première instance de Namur l'a fait dans son jugement du 10 février 2005) que la perception des droits complémentaires par les hautes écoles serait une pratique contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution, il n'est pas acquis que l'article 1er du décret attaqué valide une pratique illégale. L'article 58 du décret du 9 septembre 1996 précité a en effet pu amener les hautes écoles à penser qu'elles pouvaient percevoir de tels droits dès lors que la perception de ceux-ci n'était pas interdite par la législation antérieure et que le Conseil d'Etat interprétait ainsi cette disposition. Quoi qu'il en soit, le décret attaqué entend supprimer l'insécurité juridique et éviter la fermeture d'établissements qui devraient rembourser les droits en cause; le Conseil d'Etat a admis cette justification tenant à la continuité du service public et son souci de voir détaillées les implications financières de ce remboursement a été pris en compte dans les travaux préparatoires. La rétroactivité contestée ne compromet pas la sécurité juridique puisque les intéressés ne seront pas surpris par des dispositions qui empêchent le remboursement de droits déjà perçus.

De plus, le principe du « non-remboursement » n'est pas absolu puisque l'article 1er, alinéa 1er, du décret fixe trois limites tenant, d'une part, au remboursement des droits perçus illégalement et de ceux dont la justice a ordonné le remboursement et, d'autre part, au plafond au-delà duquel un remboursement peut être obtenu.

Les parties requérantes ne critiquent d'ailleurs pas l'article 1er au regard des garanties juridictionnelles et des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.3. Le Gouvernement de la Communauté française rappelle, en ce qui concerne l'obligation de *standstill*, que l'article 13.2 du Pacte précité n'a pas d'effet dans l'ordre juridique interne. La Cour a elle-même admis qu'il fallait tenir compte des possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifique à chacun des Etats, et non pas selon des conditions temporelles strictement uniformes; la lecture combinée des articles 13.2, *littera c*) et 2.1 dudit Pacte n'implique pas un droit subjectif à l'accès gratuit à l'enseignement supérieur. L'obligation de *standstill* que ces dispositions prévoient est respectée par le décret attaqué, d'une part parce qu'avant l'entrée en vigueur du Pacte (1983), la Belgique n'avait pas consacré la gratuité de l'accès à l'enseignement supérieur, d'autre part, parce que ce décret constitue une progression en ce qu'il régularise une situation afin de garantir la sécurité juridique et d'assurer la viabilité financière des établissements concernés et en ce qu'il tend à terme à supprimer les droits complémentaires.

A.4.4. Les parties requérantes répondent que la doctrine a fait sienne l'analyse du jugement du Tribunal civil de Namur et qu'il n'existait en effet, avant le décret attaqué, aucune disposition normative autorisant la perception des droits d'enseignement complémentaires, alors que les hautes écoles n'ont d'autres compétences que celles définies par les décrets de 1995 et 1996 et par la loi sur le Pacte scolaire. L'article 24, § 5, de la Constitution requiert en outre une assise décrétole pour permettre la perception de tels droits et l'article 58 du décret du 9 septembre 1996 ne constitue pas une telle assise, l'arrêt n<sup>o</sup> 44/98 de la Cour ayant décidé que cette

disposition ne pouvait être interprétée comme permettant le prélèvement de tels droits. La Communauté française partageait d'ailleurs à l'époque la même opinion; elle se contredit donc aujourd'hui et s'autorise à tort du Conseil d'Etat qui, dans son avis précédant ce décret, n'estimait pas que l'article 58 permettait ce prélèvement mais que s'il était interprété en ce sens, il violerait l'article 24, § 5, de la Constitution.

A.4.5. Les parties requérantes répondent, quant à l'obligation de *standstill*, que le Gouvernement n'établit pas qu'en 1983, les droits d'inscription complémentaires étaient et pouvaient régulièrement être perçus : s'agissant d'une pratique illégale, leur perception ne peut être prise en compte pour établir le degré de la gratuité en cause. Régulariser une pratique antérieure illicite ne peut constituer une progression dans l'instauration progressive de l'égalité d'accès et de la gratuité.

A.4.6. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Communauté française ajoute que les droits d'inscription complémentaires pouvaient être perçus, dès avant 1983, sur la base de l'article 12 de la loi du 29 mai 1959 dans sa version originelle qui se référait à un minerval « direct » et « indirect », de sorte que la gratuité de l'enseignement supérieur n'était pas garantie. Plusieurs hautes écoles, tout comme la section de législation du Conseil d'Etat, ont considéré que l'article 58 du décret du 9 septembre 1996 leur permettait de continuer à percevoir de tels droits et le Gouvernement de la Communauté française n'était pas partie à la cause tranchée par le jugement précité du Tribunal de Namur du 10 février 2005 qui censure cette interprétation. Même si la doctrine a critiqué ce jugement, le législateur décréta en a pris acte et la section de législation du Conseil d'Etat a admis la rétroactivité de la mesure qui fait aujourd'hui l'objet du recours; la confiance des étudiants qui ont accepté et payé les droits complémentaires en cause n'a pas été trahie et le décret permet la poursuite des actions en justice entamées avant le 5 juillet 2005.

Le Gouvernement de la Communauté française se défend d'avoir soutenu que l'article 58 précité permettait la perception de droits complémentaires mais estime que certaines hautes écoles ont pu l'interpréter en ce sens. Cette question est étrangère à l'actuel recours; l'arrêt n° 44/98 n'a, au demeurant, pas dit pour droit que la perception de tels droits était interdite.

Il ne cache pas que le décret tend aussi à la survie des établissements en cause et soutient que, loin de porter atteinte à l'obligation de *standstill*, il constitue une progression, puisqu'il tend à la suppression définitive des droits complémentaires.

A.5.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 1er viole aussi l'article 24, §§ 3 et 4, de la Constitution en ce qu'il valide la perception des droits complémentaires d'inscription dont les montants ont été librement déterminés par les institutions d'enseignement concernées : ces montants varient en effet en fonction des règlements des études des établissements d'enseignement, menaçant le principe d'égalité confirmé par le décret du 5 août 1995 précité et permettant d'assurer le libre choix des étudiants par rapport aux hautes écoles, consacré par l'article 26 du même décret. La circonstance que les droits seraient identiques pour tous les étudiants d'un même établissement ne suffit pas à écarter cette critique, l'égalité et le libre choix en cause s'imposant entre les différents établissements.

A.5.2. Le Gouvernement de la Communauté française répond que le montant des droits d'inscription est identique pour tous les étudiants fréquentant une même haute école et que le libre choix des étudiants est en outre garanti par la mention des montants des droits dans le règlement des études. En toute hypothèse, l'on ne saurait imposer un montant identique et invariable de frais d'inscription à des hautes écoles qui se distinguent par le projet pédagogique et par le contenu de leur enseignement et qui ne sont donc pas comparables. La Cour a d'ailleurs admis, lorsqu'elle a autorisé, par son arrêt n° 30/96, le législateur décréta à déléguer en partie aux autorités universitaires le pouvoir de fixer les montants des droits d'inscription, que des différences pouvaient exister. Enfin, une uniformisation des montants impliquerait une augmentation de ceux-ci dans les établissements où ils sont les moins élevés, ce qui se conçoit mal.

A.5.3. Les parties requérantes répondent que le décret autorise des différences entre options au sein d'une même école et entre hautes écoles, en ce compris pour une même option d'enseignement. Dans ce dernier cas, le projet pédagogique et le contenu de l'enseignement ne peuvent justifier ces différences : s'agissant d'une même option, seule une différence relative aux droits administratifs pourrait être admise.

A.5.4. Le Gouvernement de la Communauté française réplique que les projets pédagogiques et le contenu de l'enseignement varient d'une haute école à l'autre et qu'il y a lieu de tenir compte de ce que la Constitution garantit la liberté d'enseignement (et donc la liberté pédagogique) mais ne prescrit pas l'égalité financière la plus parfaite et la plus absolue entre les étudiants indépendamment de l'établissement ou de l'enseignement choisi, même pour des options identiques. Un montant uniforme et inférieur au montant perçu violerait le principe d'égalité puisque celui-ci impose de traiter de manière distincte des situations différentes telles que celles existant ici.

Enfin, la distinction entre droits d'inscription complémentaires et droits administratifs complémentaires (« DIC » et « DAC ») ne repose sur aucun fondement et n'a aucune portée pratique. Ces notions sont souvent confondues et les écoles perçoivent tantôt les uns, tantôt les autres, tantôt les uns et les autres.

A.6.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 1er plafonne le montant des droits complémentaires en déterminant ce plafond d'une manière dépourvue de toute pertinence : un maximum de sept fois le montant du minerval aboutit à des droits complémentaires pouvant s'élever à 2 101,86 euros, ce qui menace le droit à l'enseignement et le principe de la gratuité progressive de l'enseignement supérieur.

A.6.2. Le Gouvernement de la Communauté française, se référant aux travaux préparatoires, répond que le législateur décréteil a entendu fixer le plafond de manière à garantir l'intérêt général tout en ne privant pas les étudiants du droit d'accès à la justice pour réclamer le remboursement de montants excessifs. Le plafond fixé pour l'enseignement de type long, certes plus élevé, le minerval y étant plus élevé que dans l'enseignement de type court, est purement virtuel puisqu'aucune haute école n'a perçu un montant de 2 101,86 euros. Le montant maximal des droits complémentaires s'élève, en fait, à 995,40 euros. L'on aurait d'ailleurs pu fixer ce plafond en ne tenant pas compte du second objectif puisque le jugement du Tribunal de première instance ne concernait que l'enseignement de type court, de sorte que le législateur décréteil pouvait ne tenir compte que de l'objectif d'intérêt général, la fixation d'un montant élevé étant une question d'opportunité qui ne pourrait être sanctionnée que s'il était démontré que le critère utilisé est sans rapport avec l'objectif poursuivi, *quod non*.

A.6.3. Les parties requérantes répondent que les deux premières hypothèses de remboursement prévues par l'article 1er du décret sont tautologiques, l'une rappelant la portée de l'article 58 du décret du 9 septembre 1996 et l'autre le respect des décisions de justice coulées en force de chose jugée. En ce qui concerne la troisième hypothèse et le plafond qu'elle fixe, elles estiment que le Gouvernement n'a pas fourni les « éléments concrets » que la section de législation du Conseil d'Etat souhaitait voir apparaître, l'étude des droits actuellement perçus ne figurant pas dans les documents parlementaires. Les annexes jointes aux mémoires ne contiennent pas davantage de justification, mais permettent de constater que le montant le plus élevé des droits d'inscription complémentaires (DIC) est de 620 euros, que celui des droits administratifs complémentaires (DAC) est de 995,40 euros et que le montant cumulé des uns et des autres varie de 0 à 995,40 euros. Cette dernière remarque permet de préciser que le calcul opéré dans les travaux préparatoires - et qui se fonde sur le montant maximal des DIC (620 euros) et le montant maximal des DAC (1 150 euros) - ne tient pas compte de la réalité dans la mesure où aucune institution d'enseignement supérieur non universitaire ne perçoit à la fois le montant maximal des DIC et le montant maximal des DAC. Autrement dit, que ce soit dans l'enseignement supérieur de type court ou dans l'enseignement supérieur de type long, le plafond de sept fois le minerval n'est jamais dépassé par les droits complémentaires perçus (DIC + DAC). L'aveu le plus explicite que le plafond ainsi instauré est inefficace figure d'ailleurs dans le mémoire du Gouvernement. C'est, en réalité, l'ensemble des droits complémentaires existants qui a été validé par l'instauration d'un plafond manifestement excessif qui ne se fonde sur aucun élément factuel et objectif pertinent.

A.6.4. Le Gouvernement de la Communauté française réplique qu'une validation n'est pas inconstitutionnelle parce qu'elle est totale. Le montant de 1 120 euros (sept fois le minerval de l'enseignement de type court) a été retenu en fonction des informations dont disposait le Gouvernement lors de l'adoption du décret et selon lesquelles aucun établissement de l'enseignement supérieur de type court ne percevait des sommes supérieures à ce montant. Même pour l'enseignement de type long où le plafond est nettement plus élevé (2 101,86 euros), aucun établissement n'a perçu de droits d'un montant supérieur à 1 120 euros, de sorte que ce plafond est purement théorique mais pas pour autant, de ce seul fait, inconstitutionnel.

A.7. Les parties requérantes font aussi valoir que la validation opérée par l'article 1er porte atteinte au principe de légalité et que ses limites ne sont pas justifiées au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

*En ce qui concerne l'article 2, c), du décret attaqué*

A.8.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 2, c), porte atteinte à l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur, pour les mêmes motifs que ceux développés à propos de l'article 1er.

A.8.2. Le Gouvernement de la Communauté française rappelle ce qu'il a exposé en ce qui concerne l'article 1er du décret attaqué (A.4.2) et soutient que le décret attaqué se borne à encadrer une pratique ancienne en vue de garantir la sécurité juridique et l'accès à l'enseignement supérieur. Le législateur décréte a voulu éviter que les établissements d'enseignement ne contournent les plafonds fixés en matière de droits complémentaires en percevant des droits qui seraient abusivement qualifiés de droits administratifs ou de frais administratifs. Les frais qui pourront être réclamés aux étudiants en sus du minerval ou du droit complémentaire devront donc correspondre à des biens et services fournis à l'étudiant, calculés au prix réel et mentionnés dans le règlement des études. C'est également en vue d'éviter de tels abus que le décret prévoit qu'à partir de l'année académique 2006-2007, le Gouvernement fixe une liste limitative des biens et services qui, selon le type d'enseignement, pourront être réclamés aux étudiants, tandis que, conformément à l'obligation de *standstill* et pour l'année académique 2005-2006, ces frais ne peuvent excéder les montants imposés par les établissements pour l'année académique 2004-2005.

A.8.3. Les parties requérantes répondent en se référant à ce qu'elles ont dit en ce qui concerne l'article 1er : c'est une pratique illicite qui est validée par le décret. La limitation des biens et services en cause dans une liste exhaustive n'empêchera pas de contourner la limitation du montant du minerval et des droits d'inscription complémentaires parce que l'on pourra désormais exploiter cette liste de manière maximale alors qu'auparavant, une autolimitation était de mise, compte tenu de la crainte de procédures juridictionnelles contestant la légalité des droits en cause.

A.8.4. Le Gouvernement de la Communauté française réplique que les articles 2.1 et 13.2, *littera c)*, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne garantissent pas un droit subjectif à l'accès gratuit à l'enseignement supérieur et ne voit toujours pas en quoi l'article 2, c), méconnaîtrait l'obligation de *standstill* puisqu'il constitue une progression par rapport à la situation antérieure, grâce à la sécurité juridique plus grande qu'il offre aux étudiants concernés et au fait que ces frais sont désormais plafonnés (année académique 2005-2006) ou doivent se conformer à une liste fixée par le Gouvernement (années suivantes), sur avis conforme d'une commission de concertation (prévue dans chaque établissement par un décret adopté en séance plénière le 27 juin 2006) qui comprendra, notamment, des représentants des étudiants.

Grâce à l'intervention du législateur décréte, tout risque d'abus est désormais exclu. Les commissaires veillent d'ailleurs à la stricte application des décrets, et des dépassements d'indexation au cours de l'année académique 2005-2006 ont ainsi abouti à des remboursements de montants indûment perçus. Enfin, les droits en cause sont désormais plafonnés et leur réduction est prévue à partir de l'année 2007-2008.

A.9.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 2, c), en permettant à « chaque établissement » de déterminer, dans son règlement des études, les « frais » récupérables auprès des étudiants pour l'année académique 2004-2005 et les « frais » récupérables auprès des étudiants pour l'année académique 2006-2007, dans les limites de la liste des frais récupérables fixées par le Gouvernement, viole le principe d'égalité puisque ces frais peuvent varier d'un établissement à l'autre et porter ainsi atteinte au libre choix garanti par l'article 26 du décret du 5 août 1995.

A.9.2. Le Gouvernement de la Communauté française se réfère à ce qu'il a dit à propos de l'article 1er et soutient qu'est vaine la comparaison d'établissements d'enseignement qui ne dispensent pas les mêmes cours et n'utilisent pas le même matériel didactique. Le décret manifeste un souci d'égalité en habilitant le Gouvernement à fixer la liste des frais pouvant être portés en compte.

A.9.3. Les parties requérantes ne peuvent admettre que les frais en cause varient sans limite d'un établissement à l'autre lorsqu'ils concernent les mêmes options d'enseignement. La disposition attaquée ne détermine ni ces frais ni le montant maximal récupérable.

A.9.4. Le Gouvernement de la Communauté française réplique que, par la force des choses, les frais ne sont pas identiques, même pour des options identiques, faute d'identité en ce qui concerne le projet pédagogique, le contenu des cours et le matériel didactique. Le principe d'égalité ne serait violé que si les étudiants suivant un même enseignement dans la même école étaient traités de manière différente (*quod non*). En prévoyant une liste des frais pouvant leur être réclamés, le décret traite les étudiants de manière identique.

A.10.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 2, c), porte atteinte au principe de légalité inscrit à l'article 24, § 5, de la Constitution. Les « frais » en cause sont en effet un « élément essentiel » de l'organisation et du subventionnement de l'enseignement, auquel se réfère la jurisprudence de la Cour. Ils doivent en effet être acquittés au moment de l'inscription, de sorte que la distinction entre ces frais et le minerval est théorique. Les règlements des études globalisent d'ailleurs ces sommes et subordonnent l'inscription effective de l'étudiant à un paiement. Il apparaît que le montant des compléments qui peuvent être actuellement perçus sous le vocable « droits d'inscription complémentaires » varie de 0 à 620 euros tandis que ceux perçus sous le vocable « frais administratifs » varient de 0 à 1 150 euros. De tels montants impliquent le caractère essentiel de l'élément que constituent les frais en cause et c'est au décret qu'il appartient de les régler. Or, il habilite les établissements concernés à le faire, ainsi que le Gouvernement pour ce qui concerne la liste des frais pour l'année académique 2006-2007. Cette double délégation est critiquable en ce qu'elle ne fixe aucun maximum et ne détermine ni la nature des biens et services en cause ni la nature des postes. Or, la délégation accordée aux établissements concernés ne se justifie ni par les missions d'enseignement, ni par leur liberté pédagogique et n'est limitée par aucun élément à prendre en compte dans le calcul du coût réel des frais afférents aux biens et services fournis. Il en va de même de la délégation consentie au Gouvernement. Cela est d'autant plus frappant qu'il résulte du rapprochement entre l'alinéa 1er et l'alinéa 2 de la disposition attaquée que la délégation octroyée est susceptible d'aboutir à des conséquences insoupçonnées. Il apparaît en effet de la lecture comparée de ces deux alinéas que le premier se réfère aux « frais appréciés au coût réel afférents aux biens et services fournis individuellement à l'étudiant » tandis que le second vise les « frais appréciés au coût réel afférents aux biens et services fournis aux étudiants ». Cette différence terminologique est importante. L'alinéa 1er ne vise que le service rendu à un étudiant pris individuellement, tandis que le second semble pouvoir englober les services rendus à l'ensemble de la collectivité des étudiants. Il n'est pas exclu qu'en l'absence d'autre encadrement décretaal, le Gouvernement se sente autorisé à introduire dans la liste des frais, des dépenses telles que celles relatives au chauffage des bâtiments. Une telle liberté dans la détermination des postes qui pourront donner lieu à paiement de droits administratifs complémentaires viole, en toute hypothèse, le principe de légalité contenu dans l'article 24, § 5, de la Constitution tel qu'il a été interprété par la Cour.

A.10.2. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que les frais en cause ne conditionnent pas l'accès aux études supérieures. Définis comme étant les frais appréciés au coût réel afférents aux biens et aux services fournis aux étudiants, ils ne portent pas sur la détermination d'un élément essentiel de la réglementation de l'enseignement et ne peuvent être confondus ni avec le minerval, ni avec les droits complémentaires dont le décret attaqué prévoit la suppression progressive. Les frais visés à l'article 2, c), du décret attaqué étant de nature indemnitaire, leur fixation peut être déléguée à d'autres autorités que le législateur décretaal.

La liste qui sera établie par le Gouvernement est nécessaire pour que ces frais puissent être réclamés aux étudiants. Leur détermination par le biais d'un arrêté est une mesure qui a l'avantage de la souplesse dans des matières où l'évolution peut être rapide.

A.10.3. Les parties requérantes répondent qu'il y a lieu de prendre en compte non la qualification abstraite des frais en cause mais leur fonction concrète et réelle. Or, l'article 1er du décret appréhende de manière similaire les droits administratifs complémentaires et les droits d'inscription complémentaires sous le terme commun de droits perçus. De plus, il résulte de l'article 28, §§ 1er et 2, du décret du 5 août 1995 que le règlement des études (qui doit mentionner les frais en cause) s'impose aux étudiants, de sorte que le paiement de ces frais conditionne leur inscription, ce qui a été confirmé par le ministre lors des travaux préparatoires. Dès lors qu'ils peuvent atteindre un montant élevé, ils constituent une entrave à l'accès à l'enseignement supérieur.

Elles soutiennent que la mention des frais en cause dans le règlement des études n'implique ni qu'ils soient justifiés, ni qu'ils soient limités. Quant à l'exigence du « coût réel », il s'agit d'une simple modalité de calcul et non d'une limitation de leur nature ou de leur montant; aucun contrôle *a posteriori* n'est prévu par le décret et une évaluation serait d'ailleurs impossible faute de comptabilité globale des établissements d'enseignement. La condition matérielle fixée par le décret tient à ce que les frais doivent être relatifs à des biens et des services fournis à l'étudiant, mais ce concept est à ce point large qu'il peut tout englober. Le Gouvernement ne rencontre d'ailleurs pas la critique tirée de la lecture comparée des deux alinéas de l'article 2, § 2. Des amendements furent déposés lors des travaux préparatoires afin de renforcer l'encadrement législatif mais ces interventions n'obtinrent pas de réponse adéquate du ministre.

A.10.4. Le Gouvernement de la Communauté française réplique que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les frais en cause ne conditionnent pas l'accès aux études supérieures et ne portent pas sur la détermination d'un élément essentiel de la réglementation de l'enseignement. Le jugement du Tribunal de Namur du 10 février 2005 abonde en ce sens. Quant au ministre, il a uniquement indiqué au cours des travaux préparatoires que l'étudiant est dans l'obligation d'acquitter le montant des frais définis par le décret attaqué, ce qui, somme toute, va de soi. Il n'a jamais déclaré que ces frais doivent être acquittés au moment de l'inscription de l'étudiant, ni que l'étudiant qui n'acquitterait pas ces frais se verrait exclu de l'établissement concerné. De plus, le décret définit bien les frais pouvant être réclamés aux étudiants, conformément à l'article 24, § 5, de la Constitution. Quant au contrôle *a posteriori*, il existe bel et bien, par l'intermédiaire des commissaires dont, on l'a dit, les décisions peuvent aboutir au remboursement aux étudiants de montants indûment perçus.

#### *Quant au décret du 20 juillet 2006*

A.11.1. Interrogées par une ordonnance de la Cour du 5 décembre 2006 sur l'incidence sur leur recours du décret du 20 juillet 2006 relatif aux droits et aux frais perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire qui, notamment, modifie l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 précitée, les parties requérantes exposent, dans un mémoire complémentaire, qu'il ne pourrait y avoir d'incidence que si le décret du 20 juillet 2006 purgeait de ses vices le décret attaqué du 20 juillet 2005. Or, les deux décrets prêtent le flanc à la critique. Le plafond global de 593 euros fixé par le décret de 2006 pour le minerval, les droits complémentaires et les frais manifeste l'homogénéité des droits perçus; ce montant est déterminé, selon les travaux préparatoires, par rapport à celui du minerval universitaire, ce qui indique que ces prélèvements ont le caractère de droits d'inscription. Enfin, les étudiants boursiers bénéficient d'un montant plafonné à 80 euros et l'on conçoit mal que l'on puisse, si les frais visés à l'article 12, § 2, alinéa 11, de la loi de 1959 étaient effectivement des frais réels, fixer des montants de frais inférieurs en ce qui concerne ces étudiants. Il s'agit au contraire bel et bien de droits édictés d'autorité par la Communauté française.

A.11.2. Les parties requérantes soutiennent aussi que le décret du 20 juillet 2006 donne un éclairage nouveau sur le décret attaqué puisque celui-ci valide les droits complémentaires perçus jusqu'à un montant équivalent à 7 fois le montant du minerval imposé par l'article 12, § 2, alinéas 1er et 2 : il s'agit là d'un plafond de 2 à 5 fois supérieur à celui édicté par le nouveau décret de 2006. Elles critiquent aussi le fait qu'aucun plafond n'est édicté pour l'année académique 2005-2006 et que l'article 12, § 2, alinéa 15, nouveau, de la loi du 29 mai 1959 permet, pendant cinq années, la perception de montants supplémentaires pour les établissements qui, pour l'année académique 2005-2006, ont perçu un montant total supérieur aux plafonds fixés à l'alinéa précédent et exonère de tout plafond les écoles supérieures des arts, les instituts supérieurs d'architecture et les sections « technique de l'image », « communication appliquée » et « presse et information » des hautes écoles.

Les parties requérantes introduiront donc un recours en annulation contre le décret du 20 juillet 2006.

A.11.3. Les parties requérantes estiment dès lors que le décret de 2006 n'a pas d'incidence sur le recours pendant.

Si celui-ci aboutissait à une annulation, les effets de la norme annulée ne devraient pas être maintenus pour l'année académique 2005-2006, pour laquelle le décret de 2006 ne prévoit pas de plafond. D'une part, parce qu'un tel plafond aurait pu être fixé dès le décret de 2005, comme le montrent les travaux préparatoires de celui-ci. Le maintien des effets n'aurait d'autre part de sens que si le décret de 2006 purgeait de ses vices le décret de 2005 - *quod non* - et que si les droits qu'il instaure ne portaient pas atteinte aux obligations internationales de la Belgique déjà évoquées - *quod non*.

A.12.1. Le Gouvernement de la Communauté française, lui aussi interrogé par la Cour sur l'incidence sur le recours du décret du 20 juillet 2006, expose dans un mémoire complémentaire que le nouveau décret n'a pas encore fait l'objet d'un recours en annulation et que les critiques que lui adressent les parties requérantes ne pourraient être prises en compte ici. Par ailleurs, le décret de 2006 ne modifie ni les règles applicables à l'année académique 2005-2006, ni celles relatives aux droits complémentaires pour les années académiques 2006-2007 et suivantes, ni les dispositions relatives à la disparition progressive des droits complémentaires. Par contre, il limite dans le temps l'application du décret de 2005 en ce qui concerne les frais réclamés aux étudiants puisqu'il fixe en cette matière des plafonds pour les années académiques 2006-2007 et suivantes.

A.12.2. Le Gouvernement de la Communauté française indique, en ce qui concerne l'article 2, c), du décret du 20 juillet 2005, que le législateur décréto pouvait, mais ne devait pas, adopter un décret complémentaire fixant, comme le fait le décret du 20 juillet 2006, un plafond maximal des montants (minerval, droits complémentaires et frais) pouvant être réclamés aux étudiants. Les frais en cause ne sont pas des droits et ne concernent pas, on l'a dit, l'accès aux études supérieures, de sorte que leur fixation peut être déléguée à d'autres autorités que le législateur, moyennant la fixation, par celui-ci, des principes gouvernant la matière. Le nouveau décret offre une nouvelle garantie à l'étudiant - une référence aux coûts dans l'enseignement universitaire, ceux-ci n'incluant cependant ni les droits complémentaires, ni les frais - et n'a nullement pour objet de régulariser une situation antérieure.

A.12.3. Le Gouvernement de la Communauté française conteste aussi que le plafond des 593 euros fixé par le décret du 20 juillet 2006 apporte la preuve de ce que le montant de 7 fois le minerval (2 180 euros pour le type long) qui peut, en cas de dépassement, entraîner un remboursement des droits perçus, serait inconstitutionnel. Il a en effet indiqué que ce montant, d'ailleurs purement théorique, reposait sur une justification objective et raisonnable. Le législateur a, en effet, démontré sur la base d'éléments concrets que le plafond fixé est tel qu'il permet d'atteindre l'objectif impérieux d'intérêt général poursuivi tout en ne privant pas les étudiants du droit d'accès à la justice pour réclamer le remboursement de droits d'inscription complémentaires excessifs. En revanche, le plafond fixé par le décret de 2006 a un autre objet (et ne peut être comparé à celui fixé par le décret de 2005) puisqu'il s'agit d'offrir aux étudiants une nouvelle garantie.

Le Gouvernement de la Communauté française maintient donc ce qu'il a exposé dans ses écrits antérieurs sous réserve de ce que l'article 2, c), du décret du 20 juillet 2005 voit désormais ses effets limités dans le temps.

A.12.4. Le Gouvernement de la Communauté française souhaite par ailleurs que la Cour module dans le temps les effets de l'annulation du décret du 20 juillet 2005, si elle estimait devoir censurer celui-ci. D'une part, afin d'éviter que, jusqu'en 2004-2005, des montants aient été perçus, ainsi qu'ils le seront pour les années 2006-2007 et suivantes (en vertu du décret du 20 juillet 2006), mais que pour l'année 2005-2006, il y ait un vide juridique permettant la perception de tout montant, du fait de l'annulation prononcée par la Cour d'arbitrage. Certes, ce vide pourrait être comblé par un décret mais celui-ci aurait alors inévitablement un caractère rétroactif, qui n'apparaît pas souhaitable. D'autre part, parce qu'un remboursement des sommes perçues en 2004-2005 ou antérieurement mettrait toutes les hautes écoles dans de considérables difficultés de tout ordre, notamment financier.

- B -

B.1. Il apparaît de l'ensemble de la requête que le recours porte sur les articles 1er et 2, c), du décret de la Communauté française du 20 juillet 2005 relatif aux droits complémentaires perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire. Ces dispositions énoncent :

« Article 1er. Les droits perçus par les hautes Ecoles, les Ecoles supérieures des Arts et les Instituts supérieurs d'Architecture jusqu'à l'année académique 2004-2005 incluse, complémentairement au minerval imposé par l'article 12, § 2, alinéa 1er et 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement ne seront en aucune façon remboursés.

L'alinéa 1er n'est pas applicable :

1° aux droits complémentaires qui auraient été perçus en violation des articles 12, § 2, alinéas 3 à 5, de la même loi;

2° aux remboursements ordonnés par des décisions de justice rendues à la suite d'une action introduite devant les cours et tribunaux avant le 5 juillet 2005;

3° aux droits qui excèdent un montant maximum par année académique correspondant à sept fois le montant du minerval imposé par l'article 12, § 2, alinéa 1er et 2, précités.

Art. 2. A l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, modifié par la loi du 5 août 1978, l'arrêté royal n° 462 du 17 septembre 1986, et les décrets des 12 juillet 1990, 9 septembre 1996 et 2 décembre 1996, sont apportées les modifications suivantes :

[...]

c) le § 2 est complété par les alinéas suivants :

‘ Pour l'année académique 2005-2006, ne sont pas considérés comme perception d'un droit complémentaire, les frais appréciés au coût réel afférents aux biens et services fournis individuellement à l'étudiant. Ces frais sont mentionnés dans le règlement des études propre à chaque établissement. Ils ne peuvent excéder les montants imposés par les établissements pour l'année académique 2004-2005.

Pour l'année académique 2006-2007 et les années académiques suivantes, le Gouvernement fixe, respectivement, pour les Hautes Ecoles, les Ecoles supérieures des Arts et les Instituts supérieurs d'Architecture la liste des frais appréciés au coût réel afférents aux biens et services fournis aux étudiants qui ne sont pas considérés comme perception d'un droit complémentaire. Ces frais sont mentionnés dans le règlement des études propre à chaque établissement. ’ »

B.2.1. L'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, ainsi modifié, disposait, dans la rédaction qui lui a été donnée par le décret attaqué :

« § 2. Un minerval est imposé aux étudiants des établissements d'enseignement supérieur de plein exercice de type court et de type long.

[Le Gouvernement] fixe le montant de ce minerval :

1° dans l'enseignement supérieur de type court, entre 124 EUR et 161 EUR;

2° [...]

3° dans l'enseignement supérieur de type long, entre 248 EUR et 372 EUR;

4° à 50 EUR pour l'inscription à une agrégation de l'enseignement secondaire supérieur ou à une épreuve complémentaire.

En ce qui concerne les étudiants bénéficiant d'une allocation octroyée par le service d'allocations d'études de la Communauté française en vertu de la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études et du décret du 7 novembre 1983 réglant pour la Communauté française les allocations et les prêts d'études coordonné le 7 novembre 1983, ainsi que les étudiants titulaires d'une attestation de boursier délivrée par l'administration générale de la Coopération au Développement, ces montants sont ramenés respectivement à 25 EUR dans l'enseignement supérieur de type court, et à 37 EUR dans l'enseignement supérieur de type long. Pour les étudiants visés dans le présent alinéa, il ne peut être prélevé de droits complémentaires en plus du minerval qui leur est appliqué.

Pour les étudiants qui ne sont pas visés à l'alinéa 3, ces droits complémentaires ne peuvent excéder le montant de 422 euros pour l'enseignement supérieur de type long et de 282 euros pour l'enseignement supérieur de type court. En outre, ces droits complémentaires ne peuvent excéder les montants imposés par les établissements pour l'année académique 2004-2005. Les commissaires du Gouvernement vérifient le respect de la présente disposition.

Les plafonds fixés à l'alinéa 4 sont diminués chaque année académique de dix pour cent du montant initial.

Pour les étudiants de condition modeste, ces plafonds sont diminués chaque année académique de vingt pour cent du montant initial. Le Gouvernement définit ce qu'il y a lieu d'entendre par étudiant de condition modeste.

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.

Pour les étudiants qui ne sont pas visés à l'alinéa 3, qui demandent à être inscrits dans un établissement d'enseignement artistique supérieur ou supérieur artistique, visé à l'article 6, § 1er, du décret du 5 août 1995 portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur et pour lesquels l'article 9 du décret du 5 août 1995 précité s'applique, il ne peut y avoir de différence de traitement par rapport aux étudiants demandant leur inscription dans une même section du même établissement d'enseignement artistique supérieur ou supérieur artistique visé à l'alinéa 6, § 1er, du décret du 5 août 1995 précité, qui ne sont pas visés à l'article 3 et pour lesquels l'article 9 du décret du 5 août 1995 précité ne s'applique pas.

Les montants visés au présent paragraphe sont liés à l'indice des prix à la consommation, selon la formule suivante :

Montant de base x indice du mois de novembre précédant l'ouverture de l'année académique concernée

---

Indice de novembre 1991

[Le Gouvernement] fixe le mode de recouvrement du minerval.

Pour l'année académique 2005-2006, ne sont pas considérés comme perception d'un droit complémentaire, les frais appréciés au coût réel afférents aux biens et services fournis individuellement à l'étudiant. Ces frais sont mentionnés dans le règlement des études propre à chaque établissement. Ils ne peuvent excéder les montants imposés par les établissements pour l'année académique 2004-2005.

Pour l'année académique 2006-2007 et les années académiques suivantes, le Gouvernement fixe, respectivement, pour les Hautes Ecoles, les Ecoles supérieures des Arts et les Instituts supérieurs d'Architecture la liste des frais appréciés au coût réel afférents aux biens et services fournis aux étudiants qui ne sont pas considérés comme perception d'un droit complémentaire. Ces frais sont mentionnés dans le règlement des études propre à chaque établissement ».

B.2.2. L'article 12, § 2, précité a été ensuite modifié, notamment, par le décret du 20 juillet 2006 relatif aux droits et aux frais perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire. Comme s'accordent à le reconnaître les parties dans leurs mémoires complémentaires, cette modification est sans incidence sur le présent recours en annulation, si ce n'est, comme l'indique le Gouvernement de la Communauté française, en ce que l'article 12, § 2, alinéa 11, de la loi du 29 mai 1959 (ajouté par le décret du 20 juillet 2005), qui règle les frais appréciés au coût réel pouvant être réclamés aux étudiants pour l'année académique 2006-2007 et les années académiques suivantes, voit son application modalisée par l'article 12, § 2, alinéa 15 (ajouté par le décret du 20 juillet 2006), qui fixe un plafond au

montant total pouvant, pour ces années académiques, être réclamé aux étudiants au titre de minerval, de droits complémentaires et de frais appréciés au coût réel.

B.3.1. D'après ses statuts, la « Fédération des Étudiant(e)s Francophones » a notamment pour objet « de rassembler, d'informer, d'exprimer, de défendre les intérêts et de concrétiser l'opinion des étudiant(e)s inscrit(e)s dans les établissements d'enseignement supérieur situés en Communauté française de Belgique [...] sur tous les problèmes mettant en cause, de près ou de loin, leurs droits, devoirs, intérêts pédagogiques, sociaux, culturels et économiques ainsi que leurs droits immatériels en jouant le rôle d'organe représentatif, voire actif, auprès de l'opinion publique et des autorités compétentes à tous les niveaux de décisions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Etat belge ».

B.3.2. Les autres requérants affirment être des étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement auquel s'applique la disposition attaquée.

B.3.3. Le recours introduit par une a.s.b.l. qui a pour objet la défense des intérêts des étudiants des établissements supérieurs visés par le décret attaqué est recevable à l'égard de dispositions qui, comme en l'espèce, ont pour objet d'exclure le remboursement de droits perçus par ces établissements (article 1er) et de permettre à ceux-ci de percevoir des sommes représentant les frais afférents aux biens et services fournis à l'étudiant (article 2, c).

B.3.4. Dès lors que le recours est recevable en ce qui concerne l'une des parties requérantes, la Cour ne doit pas examiner s'il l'est aussi en ce qui concerne les autres.

#### *Quant à l'article 1er du décret attaqué*

B.4.1. Les parties requérantes reprochent à l'article 1er de valider les droits perçus, par les établissements d'enseignement qu'il vise, complémentirement au minerval imposé par l'article 12, § 2, alinéas 1er et 2, de la loi du 29 mai 1959. Elles font valoir que cette disposition violerait les articles 10, 11 et 24 de la Constitution lus en combinaison avec les

articles 2.1 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que ces dispositions imposeraient l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur (et, par là, un effet de *standstill*) et s'opposeraient à une validation ayant des effets discriminatoires et portant atteinte au principe de légalité.

B.4.2. La validation des droits visés par l'article 1er du décret attaqué implique, rétroactivement, celle de mesures prises par les établissements d'enseignement qui les ont perçus.

B.4.3. La non-rétroactivité des lois est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique et qui exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, de manière raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé, au moment où cet acte se réalise.

La rétroactivité des lois ne peut être justifiée que lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

B.4.4. L'exposé des motifs du projet devenu le décret attaqué indique :

« Dans un jugement prononcé le 10 février 2005, le tribunal de première instance de Namur a dit pour droit que la perception par une Haute Ecole [...] de 'droits complémentaires au minerval (à l'exclusion des droits administratifs)' était 'illégal' ».

Ce jugement considère en effet que le législateur a 'laissé subsister une situation de flou juridique, tolérant donc la situation de fait existante, sauf en ce qui concerne les étudiants bénéficiaires d'allocations d'études' » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2004-2005, n° 143/1, p. 3).

Selon le même exposé des motifs, l'article 58 du décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française a été présenté d'une manière qui a pu permettre à celles-ci d'estimer pouvoir percevoir des

droits complémentaires au minerval. L'article 58 précité modifiait en effet l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 et interdisait, en ce qui concerne les étudiants boursiers, de prélever des droits complémentaires en plus du minerval qui leur est appliqué. On lit à ce propos, dans l'exposé des motifs précité :

« Cette disposition a pu être interprétée par les hautes Ecoles comme leur reconnaissant le droit de percevoir à charge des étudiants non bénéficiaires de bourses ou d'allocations d'études, des droits complémentaires au minerval. Telle avait d'ailleurs été la lecture qu'en avait faite la section de législation du Conseil d'Etat dans l'avis rendu sur cet avant-projet (doc. P.C.F., n° 97-1, 1995-1996, p. 42). Au cours de la discussion en commission ou en séance plénière, aucun propos n'est venu démentir cette interprétation » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2004-2005, n° 143/1, p. 4).

Le même exposé des motifs constate encore que si les droits en cause devaient être remboursés par les établissements qui les ont perçus au-delà du minerval prévu par la loi du 29 mai 1959, un grand nombre d'entre eux seraient contraints de fermer leurs portes, de sorte que la disposition attaquée est présentée comme répondant à « un motif impérieux d'intérêt général, à savoir la survie des établissements d'enseignement qui serait menacée si le jugement du tribunal de première instance de Namur devait faire jurisprudence et que les étudiants qui ont acquitté ces droits venaient en grand nombre en exiger le remboursement » (*ibid.*, p. 5).

En réponse à l'avis du Conseil d'Etat qui admettait le caractère adéquat de la justification de la validation législative en cause, mais suggérait de motiver davantage les implications financières négatives d'un éventuel remboursement des droits, il fut indiqué :

« Les implications financières d'un remboursement massif des droits d'inscription complémentaires sont potentiellement les suivantes : le montant estimé des droits perçus étant d'environ 15.000.000 € par an et la prescription pour réclamer ces droits devant les juridictions de 10 ans, l'impact potentiel si tous les étudiants introduisaient un recours et obtenaient *in fine* gain de cause serait de 150.000.000 € hors indexation et intérêts judiciaires.

Ce montant est à comparer avec le budget annuel des Hautes Ecoles qui est de 310.000.000 €

Il est évident que les écoles ne pourraient absorber le contrecoup d'une succession de recours qui aboutiraient à des décisions de remboursement.

Par ailleurs, outre le remboursement, certains établissements devraient subir une réduction brutale de leurs recettes de parfois plus de 10 % ce qui nuirait de manière considérable à la qualité de l'enseignement dispensé et à la stabilité de l'encadrement pédagogique » (*ibid.*, p. 7).

B.4.5. La première critique des parties requérantes concerne l'obligation de *standstill* en matière d'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement qui découlerait des dispositions qu'elles invoquent.

B.4.6. L'article 24, § 3, de la Constitution dispose en son alinéa 1er :

« Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire ».

B.4.7. L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose notamment :

« 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :

- a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;
- b) L'enseignement secondaire sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;
- c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;

d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme;

e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.

[...] ».

La lecture de l'article 13.2 précité fait apparaître que l'« enseignement primaire », l'« enseignement secondaire sous ses différentes formes » et l'« enseignement supérieur » font l'objet de dispositions et de traitements distincts. L'enseignement primaire doit « être obligatoire et accessible gratuitement à tous »; l'enseignement secondaire doit « être généralisé et rendu accessible à tous »; l'enseignement supérieur doit « être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun ».

En ce qui concerne l'enseignement primaire, la gratuité est un objectif qui doit être immédiatement réalisé.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, les objectifs inscrits dans le Pacte doivent être poursuivis « par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ».

B.4.8. L'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose :

« Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ».

B.4.9. La lecture combinée des articles 2.1 et 13.2 du Pacte fait apparaître que l'égalité d'accès - envisagée par le Pacte - à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur doit être instaurée progressivement dans les Etats contractants, en tenant compte des

possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifique à chacun de ces Etats, et non pas selon des conditions temporelles strictement uniformes.

Les *litterae* b) et c) de l'article 13.2 du Pacte ne font donc pas naître un droit à l'accès gratuit à l'enseignement autre que primaire. Ces dispositions s'opposent toutefois à ce que la Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard - le 21 juillet 1983 -, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de l'accès en pleine égalité à l'enseignement supérieur qui doit être réalisé, notamment, par l'instauration progressive de la gratuité.

B.4.10. L'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

B.4.11. Un minerval était perçu en 1983 pour l'accès à l'enseignement supérieur de type court et de type long. Selon l'exposé du ministre, « [il était] fixé à 250 francs pour l'enseignement supérieur non universitaire de type court depuis 1958 et à 5 000 francs, pour l'enseignement supérieur non universitaire de type long depuis 1978 » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 1989-1990, n° 147/2, p. 3).

L'obligation de *standstill*, résultant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et mentionnée en B.4.9, n'implique pas que ces droits ne puissent être augmentés, postérieurement à 1983, en fonction notamment, d'une part, d'une appréciation raisonnable de l'évolution du coût de la vie, de celle du produit national et de l'élévation du revenu moyen par habitant, par rapport à l'époque où ils ont été fixés et, d'autre part, de motifs liés à l'intérêt général mentionnés notamment à l'article 2.1 du Pacte, en particulier en fonction des ressources disponibles.

B.4.12. Compte tenu des motifs avancés pour justifier la validation critiquée, exposés en B.4.4, la mesure en cause ne porte pas une atteinte injustifiée à l'obligation de *standstill* définie en B.4.9.

En effet, d'une part, l'absence d'une telle mesure a pu raisonnablement être jugée de nature à menacer la survie des établissements scolaires qu'elle concerne - ce qui constitue l'objectif d'intérêt général évoqué en B.4.3 -, alors que mettre ces établissements en graves difficultés financières pourrait être de nature à porter au droit à l'enseignement une atteinte bien plus grande que celle que l'article 1er porte au but d'assurer progressivement la gratuité de cet enseignement. Il y a lieu, à cet égard, d'observer que les droits complémentaires ont été perçus sur la base d'une mesure prise tant par l'autorité à laquelle s'imposait l'obligation définie en B.4.9 que par les établissements d'enseignement dont le décret attaqué vise à garantir la survie et qui ont pu se méprendre, ainsi que cela a été exposé en B.4.4, sur la possibilité qu'ils avaient de percevoir ou non, de manière régulière, des droits complémentaires.

D'autre part, la mesure critiquée par les requérants est accompagnée de garanties tendant à éviter qu'elle ait des effets disproportionnés, telles qu'elles sont énumérées à l'article 1er, alinéa 2, du décret attaqué, notamment en s'abstenant d'intervenir dans les procédures qui seraient pendantes devant les juridictions. Elle est aussi accompagnée, pour l'avenir, de dispositions visant à limiter progressivement le montant des droits complémentaires perçus jusqu'à leur suppression pure et simple (article 2, a) et b), du décret attaqué) et à accorder aux établissements d'enseignement concernés une « allocation d'aide à la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur » (articles 3 à 5 du décret attaqué).

Par ailleurs, l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'établit nullement le principe de la gratuité de l'enseignement. Le moyen ne peut donc être retenu en ce qu'il dénonce une violation de l'article 24 de la Constitution combiné avec cette disposition.

B.4.13. La deuxième critique des parties requérantes concerne le principe d'égalité en ce que la validation des droits en cause porterait sur des droits complémentaires dont le montant varie d'un établissement d'enseignement à l'autre, créant ainsi autant de différences de traitement injustifiées entre les étudiants.

Le législateur décrétoal a constaté qu'il était nécessaire de faire obstacle au remboursement des droits complémentaires afin de garantir la survie financière des établissements qui les ont perçus; il a pu raisonnablement considérer que le montant de ces droits a été déterminé par ces établissements en fonction de leurs besoins financiers propres. Ces besoins ne sont pas uniformes puisque le contenu de l'enseignement et les projets pédagogiques varient d'un établissement à l'autre, même pour des options identiques. Dès lors, le législateur décrétoal n'a pas pris une mesure portant une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés en validant, dans les limites qu'il a fixées, la perception de ces droits complémentaires.

B.4.14. La troisième critique des parties requérantes concerne le plafond en deçà duquel, conformément à l'article 1er, alinéa 2, 3°, les droits complémentaires ne sont pas remboursés.

Les travaux préparatoires du décret indiquent à cet égard :

« [...], ce plafond a été fixé en tenant compte de plusieurs critères :

- la nécessité de ne pas mettre trop d'établissements en trop grande difficulté, dans un souci impérieux d'intérêt général, à savoir la préservation du service public d'enseignement
- une étude des droits actuellement perçus.

Celle-ci a fait apparaître que le montant des compléments qui peuvent être actuellement perçus sous le vocable ' droits d'inscription complémentaire ' varient de 0 à 620 € tandis que ceux perçus sous le vocable ' frais administratifs ' varient de 0 à 1150 €

L'addition de ces deux montants donne un plafond total en sus du minerval qui pourrait théoriquement atteindre 1770 € en plus du minerval. Un plafond fixé à 7 fois le minerval de type court équivaut à 1120 €, ce qui est inférieur au montant théorique ainsi calculé. La mesure est donc raisonnable » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2004-2005, n° 143/1, p. 7; dans le même sens, n° 143/6, p. 6).

Le plafond défini par la disposition attaquée ne peut donc être considéré comme ayant été déterminé d'une manière dépourvue de toute pertinence. Il est vrai que les parties requérantes observent que le document n° 5 joint au mémoire de la Communauté française, et indiquant les montants réclamés par les divers établissements concernés au titre de droits d'inscription complémentaire et de frais administratifs au cours de l'année académique 2004-2005, montre, d'une part, que les montants maximaux sont, respectivement, de 620 euros et de 995,40 euros et, d'autre part, que le montant maximal cumulé des uns et des autres s'élève à 995,40 euros - certains établissements ne perçoivent qu'un seul type de montant -, ce qui est en deçà du montant de 1 120 euros mentionné par les travaux préparatoires. Toutefois, indépendamment même du fait que les travaux préparatoires précités ne mentionnent pas l'année académique à laquelle se rapportent les montants qu'ils citent, l'on peut admettre que le législateur décréteil, constatant que certains établissements percevaient à la fois des droits d'inscription complémentaires et des frais administratifs, ait estimé devoir prendre en compte un montant maximal cumulé.

B.4.15. La quatrième critique des parties requérantes porte sur le principe de légalité, en ce que l'article 1er du décret attaqué ne répondrait pas aux exigences de l'article 24, § 5, de la Constitution.

La Cour constate que la disposition attaquée fixe elle-même les éléments permettant de déterminer la mesure dans laquelle le remboursement des droits complémentaires est écarté.

B.4.16. Le moyen n'est pas fondé.

*Quant à l'article 2, c), du décret attaqué*

B.5.1. Les parties requérantes reprochent à l'article 2, c), de permettre aux établissements d'enseignement qu'il vise de porter en compte, en plus des droits complémentaires, les frais appréciés au coût réel afférents aux biens et services fournis individuellement à l'étudiant. Elles font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11 et 24 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 2.1 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que ces dispositions imposeraient l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur, et, par là, un effet de *standstill*, et s'opposeraient à ce que le montant des frais en cause puisse varier d'un établissement à l'autre en violation du principe d'égalité et à ce qu'ils soient déterminés par les établissements ou par le Gouvernement, en violation du principe de légalité.

B.5.2. Les sommes dont le paiement peut être exigé en vertu de l'article 2, c), du décret attaqué représentent le coût des biens et services qu'il vise. Elles sont ainsi destinées à permettre aux établissements d'enseignement de couvrir des dépenses spécifiques qu'ils exposent pour les étudiants et ne concernent donc pas l'accès aux études supérieures. Contrairement à ce qu'affirment les requérants, la disposition qui les prévoit n'est pas incompatible avec l'article 24, § 3, de la Constitution lu en combinaison avec l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'obligation de *standstill* mentionnée en B.4.9.

B.5.3. Les requérants critiquent aussi l'article 2, c), en ce que les frais qu'il vise pourraient varier d'un établissement à l'autre et créer ainsi une rupture d'égalité entre les étudiants et en ce qu'ils ne sont pas fixés par le législateur décrétoal.

B.5.4. En prévoyant que les frais en cause doivent être appréciés au coût réel, le législateur décrétoal s'est exprimé avec suffisamment de précision et une évaluation manifestement déraisonnable pourrait être censurée par le juge. Compte tenu du caractère de ces sommes, le législateur décrétoal a pu charger le Gouvernement d'en établir la liste (à partir de l'année académique 2006-2007) afin d'en permettre l'adaptation à l'évolution des besoins

plus rapidement que si le vote d'un décret modificatif s'avérait chaque fois nécessaire. A cet égard, la circonstance que le décret du 20 juillet 2006 visé en B.2.2 modifie l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 afin de fixer, à l'alinéa 15, un plafond au montant total pouvant être réclamé aux étudiants aux titre de minerval, de droits complémentaires et de frais appréciés au coût réel, n'implique pas que les dispositions antérieures, qui ne fixaient pas un tel plafond et qui font l'objet du recours, seraient contraires aux dispositions visées par le moyen, l'inconstitutionnalité d'une règle ancienne ne pouvant se déduire de sa seule modification par une règle nouvelle. Enfin, dès lors que les coûts exposés par les établissements d'enseignement pour les biens et services fournis aux étudiants peuvent ne pas être uniformes compte tenu de ce que l'enseignement, les cours et le matériel pédagogique peuvent varier d'un établissement à l'autre, même pour des options identiques, leur prise en charge par ceux-ci peut varier de la même manière sans porter une atteinte discriminatoire aux droits des intéressés.

B.5.5. Le moyen n'est pas fondé.

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 21 février 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior