

Numéro du rôle : 4272
Arrêt n°105/2008 du 17 juillet 2008

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 21 du décret de la Communauté flamande du 15 décembre 2006 relatif aux formations des enseignants en Flandre, introduit par l'ASBL « Vlaamse Vereniging van Studenten » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, J.-P. Snappe, E. Derycke et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

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 6 août 2007 et parvenue au greffe le 8 août 2007, un recours en annulation de l'article 21 du décret de la Communauté flamande du 15 décembre 2006 relatif aux formations des enseignants en Flandre (publié au *Moniteur belge* du 6 février 2007) a été introduit par l'ASBL « Vlaamse Vereniging van Studenten », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Sablonnière 20, Robin Lombaert, demeurant à 1790 Affligem, Mazitstraat 25, et Jean Pellegrims, demeurant à 2861 Onze-Lieve-Vrouw-Waver, Leemstraat 72.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 29 mai 2008 :

- ont comparu :

. Me F. Peels, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me B. Gregoir, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes;

. Me H. Vermeire *loco* Me P. Devers, avocats au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Position des parties requérantes

A.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 24, § 3, 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.

Faisant référence à l'arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992, les parties requérantes soutiennent qu'il ressort de la lecture de l'article 13.2 du Pacte international précité que « l'enseignement primaire », « l'enseignement secondaire sous ses différentes formes » et « l'enseignement supérieur » sont traités de manière différente. 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 secondaire et

l'enseignement supérieur, l'objectif fixé dans le Pacte doit être poursuivi « par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ».

La lecture combinée de l'article 13.2 et de l'article 2.1 du Pacte international précité fait apparaître que l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur « en fonction des capacités de chacun » - imposée par le Pacte - 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 selon des conditions temporelles strictement uniformes.

L'article 13.2, c), du Pacte n'a donc pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne et ne fait pas naître en soi un droit à l'accès gratuit à l'enseignement supérieur. Cette disposition s'oppose toutefois à ce que la Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif d'une instauration progressive de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, compte tenu de la situation des finances publiques.

Une obligation de *standstill* découle donc de l'article 24 de la Constitution *juncto* l'article 13.2, combiné avec l'article 2.1, du Pacte international précité. Selon les parties requérantes, cette obligation implique qu'aucune mesure ne peut être prise qui restreint l'égalité d'accès pour tous à l'enseignement supérieur en fonction des capacités de chacun en augmentant le minerval ou les droits d'inscription ou en permettant aux universités et aux écoles supérieures d'augmenter ce minerval ou ce droit d'inscription.

La situation en matière de droits d'inscription résultant de la disposition attaquée doit donc être comparée avec celle qui existait avant l'entrée en vigueur de cette disposition. Avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, le minerval maximum pour une formation académique initiale d'enseignant s'élevait à 130 euros, quel que soit le nombre de crédits. Pour une formation académique initiale d'enseignant comportant 40 crédits, par exemple, un minerval de 130 euros maximum pouvait être demandé. Après l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, compte tenu du mode de calcul fixé à l'article 56 du décret du 30 avril 2004 relatif à la flexibilisation de l'enseignement supérieur en Flandre et portant des mesures urgentes en matière d'enseignement supérieur (ci-après : « le décret sur la flexibilisation »), un minerval de 355 euros maximum peut être demandé pour cette même formation. Pour une formation académique initiale d'enseignant comportant 60 crédits, un minerval de 505 euros maximum peut être demandé.

En l'espèce, il doit être fait abstraction de la situation des finances publiques, puisque le législateur décretaal n'y a pas fait référence lors de l'adoption de la disposition attaquée. Par conséquent, la disposition attaquée instaure, selon les parties requérantes, une augmentation du montant maximum des droits d'inscription qui n'est pas dictée par la situation des finances publiques.

Position du Gouvernement flamand

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, l'intérêt de l'ASBL requérante peut être admis, compte tenu de l'arrêt n° 30/96 du 15 mai 1996.

Il n'en va toutefois pas de même pour les deux requérants particuliers, étant donné qu'il n'est pas démontré en quoi leur situation pourrait être directement et défavorablement affectée par la disposition attaquée. Leur recours est donc irrecevable.

A.2.2. Le Gouvernement flamand considère que le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné qu'il n'est pas exposé en quoi l'article 21 attaqué violerait ces dispositions constitutionnelles.

A.2.3. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 24, § 3, de la Constitution, combiné avec l'article 13.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Gouvernement flamand renvoie à la jurisprudence de la Cour. Dans ses arrêts n°s 40/94 et 110/2005, la Cour a nuancé l'obligation de *standstill* qui découle du Pacte précité en interprétant cette obligation comme une interdiction faite au législateur d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif des droits garantis dans ce Pacte. Dans l'arrêt n° 28/2007, la Cour a souligné que cette obligation de *standstill* n'implique pas que les droits d'inscription ne puissent pas être augmentés en fonction, d'une part, de l'évolution du coût de la vie entre autres

et, d'autre part, de motifs liés à l'intérêt général, mentionnés notamment à l'article 2.1 du Pacte, et en particulier en fonction des ressources disponibles.

C'est sur la base de motifs d'intérêt général, à savoir le souci d'accroître la qualité de l'enseignement dans la Communauté flamande, que le législateur décrétoal a, par le décret du 15 décembre 2006, procédé à une réforme de la formation des enseignants, en ce compris la formation académique initiale d'enseignant. Cette réforme entraîne une augmentation considérable du volume des études, exprimé en crédits, compte tenu de la structure *bachelor-master* (BaMa). Le volume des études est de soixante crédits, soit le nombre de crédits correspondant à une formation (complète) sanctionnée par un diplôme. Cette réforme justifie la suppression, par la disposition attaquée, du régime dérogatoire que prévoyait l'ancien article 59 du décret sur la flexibilisation. En effet, le montant du minerval est nécessairement lié directement au volume des études, exprimé en crédits. Un système dans lequel de grandes différences de minerval existeraient pour des formations distinctes comportant un volume d'études identique ne serait pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination. La formation spécifique des enseignants, qui est en cause en l'espèce, doit être considérée, à la différence de la formation académique initiale d'enseignant, comme une formation académique à temps plein, mais insérée dans la structure *bachelor-master*.

Par ailleurs, la disposition attaquée n'empêche pas que le régime de faveur accordé aux étudiants boursiers et aux quasi-boursiers par l'article 57, § 2, du décret du 30 avril 2004 relatif à la flexibilisation de l'enseignement supérieur en Flandre demeure pleinement d'application pour la formation rénovée des enseignants.

Le Gouvernement flamand conclut que l'obligation de *standstill* n'est pas violée, puisque l'abrogation attaquée du régime dérogatoire en matière de minervaux ne peut pas être considérée comme un obstacle grave et majeur à l'accès à l'enseignement en cause.

Réponse des parties requérantes

A.3.1. Les deux requérants particuliers ont bel et bien intérêt au recours, étant donné qu'ils souhaitent s'inscrire à la formation d'enseignant en cause, mais sont effrayés par l'augmentation des droits d'inscription.

A.3.2. L'opinion du Gouvernement flamand selon laquelle les parties requérantes n'exposeraient pas en quoi la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution ne peut être admise. En effet, la violation d'un droit fondamental – en l'occurrence, le droit à l'enseignement que garantissent tant l'article 24, § 3, de la Constitution que l'article 13 du Pacte international précité – implique *ipso facto* une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

En outre, la Cour peut désormais procéder à un contrôle direct au regard des dispositions du titre II de la Constitution, sans le détour par les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.3. Faisant référence aux travaux préparatoires, les parties requérantes soutiennent que l'unique objectif que poursuivait le législateur décrétoal en adoptant la disposition attaquée consistait à « aligner à terme les droits d'inscription pour toutes les formations spécifiques d'enseignant ». La disposition attaquée ne peut donc pas être justifiée, comme le prétend le Gouvernement flamand, en se référant à l'intérêt général, à savoir le souci d'accroître la qualité de l'enseignement. Du reste, on n'aperçoit pas en quoi une augmentation sensible du droit d'inscription serait de nature à accroître la qualité de l'enseignement.

L'alignement des droits d'inscription n'est, en soi, pas contraire à l'obligation de *standstill*, mais à la condition toutefois que cet alignement se fasse vers le bas et non vers le haut. En effet, l'accès à l'enseignement doit être favorisé et non rendu plus difficile. Le but poursuivi par le législateur décrétoal peut, par conséquent, être réalisé sans violer les dispositions citées au moyen, à savoir par un abaissement des droits d'inscription au même niveau.

En outre, l'augmentation des droits d'inscription est manifestement disproportionnée. Selon les parties requérantes, il est inexact de prétendre que le volume d'études aurait quasiment doublé. En outre, le volume d'études n'est pas pertinent pour contrôler la disposition attaquée au regard des dispositions citées dans le moyen. L'augmentation du droit d'inscription n'est pas, selon les travaux préparatoires, fondée sur une augmentation du volume d'études, mais bien sur l'objectif du législateur décrétoal d'aligner ces droits

d'inscription. Quoi qu'il en soit, il n'existe pas, selon les parties requérantes, de justification raisonnable à l'augmentation disproportionnée du droit d'inscription.

Les parties requérantes contestent le point de vue du Gouvernement flamand selon lequel la suppression du régime dérogatoire en matière de minerval ne peut être considérée comme un obstacle grave et majeur à l'accès à l'enseignement concerné. Elles déduisent de la forte diminution des inscriptions à la formation renouvelée d'enseignant que le minerval plus élevé constitue bel et bien un obstacle à l'accès à cette formation, ce qui menace également sa démocratisation. Enfin, les parties requérantes soutiennent qu'il n'apparaît pas pourquoi les moyens financiers disponibles obligerait à un quadruplement du minerval.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 21 du décret de la Communauté flamande du 15 décembre 2006 relatif aux formations des enseignants en Flandre, qui dispose :

« L'article 59 du décret du 30 avril 2004 relatif à la flexibilisation de l'enseignement supérieur en Flandre et portant des mesures urgentes en matière d'enseignement supérieur est abrogé ».

B.1.2. L'article 59 du décret précité du 30 avril 2004 (ci-après : « le décret sur la flexibilisation »), abrogé par la disposition attaquée, disposait :

« Art. 59. Pour la formation initiale des enseignants de niveau académique, les droits d'études portent sur un montant forfaitaire maximum de 130 euros.

Un montant différent peut être fixé, suivant qu'il s'agit :

1° d'inscriptions principales ou additionnelles;

2° de parcours de formation à temps plein ou à temps partiel ».

B.2.1. Cet article 59 prévoyait une dérogation à la réglementation générale en matière de minerval, fixée à l'article 56 du décret sur la flexibilisation, lequel est libellé comme suit :

« Art. 56, § 1er. Pour les étudiants qui s'inscrivent pour 53 unités d'études au maximum dans une année académique :

- la partie fixe des droits d'études s'élève à 55 euros au maximum, et
- la partie variable des droits d'études s'élève à 7,5 euros au maximum par unité d'études.

§ 2. Des droits d'études forfaitaires entre 445 et 505 euros sont demandés pour les étudiants qui s'inscrivent dans une année académique pour 54 unités d'études au minimum et 66 unités d'études au maximum.

§ 3. Si, dans une année académique, une inscription est prise pour plus de 66 unités d'études, la partie variable des droits d'études est calculée, pour ce qui concerne le nombre d'unités au-delà de 66, en multipliant ces unités par 2,5 euros au minimum et 3 euros au maximum ».

B.2.2. A la suite de l'abrogation, par la disposition attaquée, du régime dérogatoire prévu à l'article 59 du décret sur la flexibilisation, c'est la règle générale de l'article 56 de ce décret qui s'applique, de sorte que le montant maximum du minerval qui peut être demandé pour la formation concernée est majoré.

Quant à l'intérêt

B.3. Selon le Gouvernement flamand, l'intérêt de l'association sans but lucratif requérante à l'introduction d'un recours peut être admis, compte tenu de l'arrêt n° 30/96 du 15 mai 1996.

Les deux autres parties requérantes ne démontreraient pas, selon le Gouvernement flamand, en quoi leur situation pourrait être directement et défavorablement affectée par la norme attaquée.

B.4. L'intérêt de la première partie requérante n'étant pas contesté, il n'y a pas lieu d'examiner si les deux autres parties requérantes justifient elles aussi de l'intérêt requis pour attaquer cette disposition.

Quant au fond

B.5. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11 et 24, § 3, de la Constitution, combinés avec les articles 2.1 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

B.6.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen n'est pas recevable dans la mesure où il est fondé sur une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné que les parties requérantes ne démontreraient pas en quoi l'article 21 attaqué violerait ces dispositions constitutionnelles.

B.6.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la disposition attaquée pourrait violer le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.6.3. L'exception est fondée.

B.7. La Cour doit examiner si la disposition attaquée est compatible avec l'article 24, § 3, alinéa 1er, première phrase, de la Constitution, combiné avec les articles 2.1 et 13.2, c), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en ce que la disposition attaquée empêcherait l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée porterait atteinte à l'obligation de *standstill* qui résulterait des dispositions précitées : avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, le minerval demandé pour une formation académique initiale d'enseignant était au maximum de 130 euros, quel que soit le nombre de crédits; après son entrée en vigueur, le

minerval maximum pour une formation comportant 40 ou 60 crédits s'élève respectivement à 355 ou 505 euros.

B.8.1. L'article 24, § 3, alinéa 1er, première phrase, de la Constitution dispose :

« Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux ».

B.8.2. 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 ».

L'article 13.2, c), du même Pacte dispose, à propos du droit de toute personne à l'éducation :

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

[...]

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; ».

Il ressort de ces dispositions que l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur doit être instaurée progressivement, en tenant compte des possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifique à chacun des Etats contractants.

L'article 13.2, c), du Pacte ne fait donc pas naître un droit à l'accès gratuit à l'enseignement supérieur. Il s'oppose 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.8.3. La disposition attaquée figure dans le décret du 15 décembre 2006 qui vise à réformer la structure de la formation des enseignants dans la Communauté flamande, en vue d'une amélioration de la qualité de cette formation. Dans ce contexte, une uniformité maximale des différentes formations d'enseignant est recherchée (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 924/1, pp. 6 et 128). Chaque formation d'enseignant sera désormais sanctionnée par un diplôme d'enseignant qui répond aux mêmes standards de qualité, que l'étudiant obtienne son diplôme dans une haute école, dans une université ou dans un centre d'enseignement pour adultes. Chaque formation spécifique d'enseignant aura un volume de 60 crédits (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 924/4, p. 4).

Dans les travaux préparatoires, la disposition attaquée est commentée comme suit :

« L'article 59 du décret sur la flexibilisation, qui contenait un régime spécial concernant le minerval de la formation académique initiale d'enseignant, est abrogé. De ce fait, ces minervals relèvent eux aussi du régime ordinaire général, applicable aux autres formations. Le but est d'aligner à terme les droits d'inscription de toutes les formations spécifiques d'enseignant. Ceci n'est pas encore possible pour l'instant, parce que le cadre dans lequel [les centres d'enseignement pour adultes] opéreront à l'avenir n'est pas encore définitivement tracé. La discussion concernant l'enseignement tertiaire doit aussi encore être achevée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 924/1, p. 32).

B.8.4. Le décret du 15 décembre 2006 inscrit la formation académique d'enseignant dans la structure *bachelor-master* (BaMa).

L'article 16 de ce décret insère dans le décret du 4 avril 2003 relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre une sous-section « Formation des enseignants », dont la « section 3 » concerne « Les formations spécifiques des enseignants ».

La « formation initiale des enseignants de niveau académique », visée dans l'article 59 du décret sur la flexibilisation que la disposition attaquée a abrogé, est transformée en une formation à part entière au sein du système *bachelor-master*. Le volume de la formation spécifique d'enseignant qui remplace la « formation initiale des enseignants de niveau académique » à partir de l'année académique 2007-2008 comporte 60 crédits. En comparaison de la situation qui existait précédemment, le volume des études, exprimé en crédits, a

augmenté, de sorte que le législateur décrétoal pouvait aussi modifier le minerval qui est lié au volume des études.

B.8.5. La mesure attaquée n'est pas de nature à induire une augmentation du montant maximum du minerval à ce point significative qu'elle serait contraire à l'obligation découlant du Pacte précité. Ce montant maximum ne peut être vu comme un obstacle grave et considérable à l'accès à l'enseignement concerné, compte tenu notamment de la circonstance que les dérogations qui existent en faveur des étudiants boursiers et quasi-boursiers sont maintenues sans restriction.

B.8.6. Il résulte de ce qui précède que la disposition attaquée n'est pas une mesure qui porte atteinte à l'objectif de l'instauration progressive de la gratuité, de sorte qu'elle n'est pas incompatible avec l'article 24, § 3, alinéa 1er, première phrase, de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 2.1 et 13.2, c), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

B.9. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 17 juillet 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt