

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 260.655 du 18 septembre 2024

A. 242.916/XI-24.906

En cause : **S.T.**,
 ayant élu domicile en Belgique,

contre :

**la Commission d'examen des plaintes d'étudiants
relatives à un refus d'inscription - CEPERI**,
ayant élu domicile chez
M^e Michel KAROLINSKI, avocat,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 septembre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision de la Commission d'examen des plaintes d'étudiants relatives à un refus d'inscription du 3 septembre 2024 se déclarant incompétente et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

Par la même requête, la même partie requérante sollicite, au titre de mesure provisoire, que soit ordonné à « la partie adverse d'exercer sa compétence en examinant les moyens et arguments soulevés dans la requête de contestation du requérant du 24 juin 2024, et ce en vertu des articles 96 et 97 du décret paysage et des articles 13, 14 et 15 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 15 octobre 2014 déterminant le mode de fonctionnement de la Commission chargée de recevoir les plaintes des étudiants relatives à un refus d'inscription ». Elle demande également « d'imposer à la partie adverse une astreinte de 835 euros par jour de retard et par infraction constatée dans l'exécution de l'arrêt à intervenir ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 10 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 2024.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

Le requérant et M^e François Lorand, *loco* M^e Michel Karolinski avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme au présent arrêt.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Au cours de l'année académique 2021-2022, la partie requérante était inscrite à l'Université Libre de Bruxelles pour suivre les cours du master en administration publique.

Le 26 janvier 2022, le Bureau du Conseil académique de l'Université Libre de Bruxelles, agissant en sa qualité d'instance d'appel de la Commission de discipline relative aux étudiants, a décidé, à l'unanimité, de confirmer la sanction de l'exclusion définitive de l'Université infligée à la partie requérante.

La partie requérante a entamé plusieurs procédures judiciaires afin d'obtenir l'annulation de cette décision d'exclusion et de poursuivre son cycle d'études auprès de l'Université Libre de Bruxelles. À ce stade et selon les pièces déposées par les parties, toutes ses demandes ont été rejetées par les juridictions judiciaires.

Dans un courrier électronique du 12 juin 2024 adressé à la Rectrice de l'Université Libre de Bruxelles, la partie requérante expose qu'elle a introduit le 25

avril 2024 une demande de réinscription pour l'année académique 2024-2025, qu'elle a mis l'Université en demeure de statuer sur cette demande à compter du 26 mai 2024 et qu'à défaut de réponse, la décision sur sa demande de réinscription est réputée positive.

Le 18 juin 2024, la Rectrice de l'Université Libre de Bruxelles a adressé à la partie requérante le courrier suivant :

« L'article 96 du décret du 7 novembre 2013 ne s'applique pas à votre situation.

Si vous ne pouvez pas vous inscrire à nouveau à l'ULB, c'est parce que vous avez été exclu définitivement (c'est-à-dire pour toujours) de l'ULB pour des raisons disciplinaires.

Votre conclusion selon laquelle une "décision réputée positive" aurait été prise le 10 juin 2024 est erronée. L'ULB n'a pris aucune décision expresse ou implicite de vous inscrire pour l'année académique 2024-2025 ».

Le 21 juin 2024, la partie requérante a introduit une plainte auprès de la partie adverse.

Le 3 septembre 2024, la partie adverse a déclaré être incompétente pour connaître de cette plainte. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Assistance judiciaire

La partie requérante demande le bénéfice de l'assistance judiciaire.

Compte tenu des pièces produites, le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé à la partie requérante dans la présente procédure en suspension d'extrême urgence en application des articles 78 à 80 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

V. Intérêt au recours

Ainsi que la partie requérante l'a confirmé lors de l'audience du 17 septembre 2024, l'objectif du présent recours est que la partie adverse examine les moyens qu'elle a soulevés dans sa plainte initiale et invalide le refus d'inscription dont elle estime avoir été l'objet.

L'intérêt au recours est, dès lors, intimement lié à la compétence de la partie adverse pour connaître de la plainte déposée par la partie requérante et donc

aux griefs que celle-ci soulève en lien avec cette compétence. Si, à l'issue de l'examen de ces griefs, il devait être conclu à l'incompétence de la partie adverse pour connaître de cette plainte, le recours ne présenterait aucun intérêt pour la partie requérante et il n'y aurait, en conséquence, pas lieu d'examiner les autres griefs qui ne sont pas en lien avec la question de la compétence de la partie adverse pour connaître de la plainte dont elle a été saisie.

VI. *Moyen unique*

VI.1. *Thèse de la partie requérante*

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de « l'article 13, §2, c), du Pacte (ou PIDESC) », « l'article 2 du 1^{er} protocole à la CEDH », « l'article 24, §3, 1^{ère} phrase de la Constitution », des « articles 96 et 97 du décret paysage, et de l'article 31 et de l'annexe 2, section 2, du RGE-ULB-2024-2025) », des « articles 13, 14 et 15 de l'arrêté du 15 octobre 2014 », des « articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs », du « principe général de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs », du « principe de bonne administration, et en particulier le devoir d'être raisonnable, les devoirs de soin et de minutie et le devoir de prudence », du « principe général de droit selon lequel l'administration est tenue de statuer en tenant compte de tous les éléments de la cause » et de « l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche relative à la compétence de la CEPERI, elle avance que « les mentions dans la décision du 18 juin 2024 de l'ULB se contredisent, ce qui constitue un défaut de motivation formelle adéquate » et que la CEPERI, dans la décision attaquée établit « sa propre compétence *ratione materiae*, *ratione loci*, *ratione temporis* et *ratione personae* en l'affaire ». Elle explique que « l'ULB, dans sa décision du 18 juin 2024, déclare, d'une part, que "L'article 96 du décret du 7 novembre 2013 ne s'applique pas à votre situation", et, d'autre part, elle décrit, elle-même, la situation du requérant en mentionnant que "Si vous ne pouvez pas vous inscrire à nouveau à l'ULB, c'est parce que vous avez été exclu définitivement (c'est à dire pour toujours) de l'ULB pour des raisons disciplinaires", situation qui est pourtant clairement régie par l'article 96, §1^{er}, du décret ». Elle expose que l'ULB ne nie pas que sa situation relève de l'article 31, alinéa 1^{er}, b) du « RGE-ULB-2024-2025 » et soutient que « la partie adverse (CEPERI) est d'accord avec le requérant que l'article 31 du RGE-ULB- 2024-2025 est la transposition de l'article 96 du décret paysage et s'y réfère clairement. De plus, la disposition de cet article 31 du RGE-ULB- 2024-2025 renvoie expressément, pour la procédure de contestation, à l'article 97 du décret paysage qui fonde aussi la compétence de la CEPERI ». Elle en

déduit qu'il « est, dès lors, indéniable, [clair] et [net] que la décision de refus de réinscription de l'ULB du 18 juin 2024 a été effectivement prise sur la base de l'article 96 du décret paysage d'autant plus que cette décision contestée du 18 juin 2024 devant la CEPERI a été prise à l'issue de la procédure interne prévue à l'article 96 du décret paysage dont la disposition est transposée dans l'article 31 du RGE-ULB-2024-2025 ». Elle soutient qu'elle peut se prévaloir d'une décision positive implicite de réinscription depuis le 10 juin 2024, que la décision contestée devant la CEPERI a été prise à l'issue d'une procédure interne et que la CEPERI « ne peut donc pas prétendre que la décision contestée devant elle n'est pas prise sur la base de l'article 96 du décret paysage ». Elle estime que ce motif est « manifestement déraisonnable et inadmissible en droit ». Elle considère également que la décision de l'ULB est entachée d'un « défaut cruel de motivation formelle adéquate » qui ne peut « décharger la CEPERI de sa compétence en l'affaire ou constituer un motif pour elle de se déclarer incompétente pour connaître [de sa] demande » et souligne qu'il appartient à la CEPERI « de vérifier en premier lieu le caractère adéquat de la motivation formelle de la décision contestée devant elle ». Elle en déduit que la décision attaquée « dans laquelle la CEPERI se déclare incompétente viole manifestement et *prima facie* les dispositions pertinentes des articles 96 et 97 du décret paysage et de l'article 14 de l'arrêté du 15 octobre 2014 ». Elle constate ensuite que la partie adverse « se réfère à l'article 4, (j), du règlement de discipline relatif aux étudiants comme motif de son incompétence », mais n'aperçoit pas « En quoi cette disposition ou le règlement de discipline relatif aux étudiants, lui-même, font obstacle à la compétence d'une commission, comme la CEPERI, dont la compétence est régie par les articles 96 et 97 du décret paysage transposés dans le règlement général des études de l'ULB, et non dans le règlement de discipline relatif aux étudiants ». Elle expose que « le Règlement de discipline relatif aux étudiants n'a rien à avoir avec l'inscription et la réinscription d'un étudiant » et qu'« Ici, ce n'est qu'une diversion de la part de la partie adverse pour éviter d'examiner les moyens soulevés devant elle dans la requête de contestation du requérant du 21 juin 2024 ». Elle demande, compte tenu l'article 4, j), du Règlement de discipline relatif aux étudiants, de l'article 31, alinéa 1^{er}, b), du RGE-ULB-2024-2025 et des articles 96 et 97 du décret du 7 novembre 2013 « Où est le sérieux et le fondement de ce motif d'incompétence que la partie adverse invoque dans sa décision querellée du 3 septembre 2024 » et avance que ce « motif d'incompétence que la partie adverse invoque dans sa décision querellée du 3 septembre 2024 doit, dès lors, être rejeté en ce qu'il n'a aucun sérieux ni aucun fondement de droit et de faits, ce qui conduit à l'annulation de la décision querellée ». Elle estime encore que la partie adverse a reconnu, dans les motifs de sa décision, sa propre compétence *ratione personnae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* et *ratione loci*.

Dans une seconde branche portant sur « le caractère valable de la décision du 3 septembre 2024 et le caractère adéquat de sa motivation formelle », la partie requérante invoque une violation « des articles 13, 14 et 15 de l'arrêté du 15 octobre 2014 et des articles 96 et 97 du décret paysage ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs ». Elle affirme que « le refus de la partie adverse d'examiner les moyens et les arguments soulevés dans la requête de contestation du requérant du 21 juin 2024 sous prétexte qu'elle est incompétente, alors qu'il n'en est rien du tout le cas, donne à constater qu'elle a clairement reçu des instructions de la part de l'ULB qui cherche par tous les moyens possibles – bien qu'illégaux – d'empêcher le requérant d'obtenir son diplôme à jamais » et invoque une violation de l'article 97, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013. Elle souligne ensuite que « dans la décision attaquée du 3 septembre 2024, c'est la signature de la vice-présidente qui est apposée, ce qui signifie que la/le président de la CEPERI ou d'une de ses Chambres n'était pas présent » en contradiction avec l'article 13, alinéa 3, de l'arrêté du 15 octobre 2014. Elle constate également que « la décision attaquée du 3 septembre 2024 de la CEPERI n'est ni une décision d'irrecevabilité ni celle de confirmation de la décision contestée (devant elle) de l'ULB du 18 juin 2024 de refus de réinscription ni une décision d'invalidation de cette décision contestée du 18 juin 2024 » en violation de l'article 15, alinéa 1^{er}, de ce même arrêté. Elle ajoute que la « question du caractère adéquat de la motivation formelle de la décision attaquée de la CEPERI du 3 septembre 2024 se pose alors avec acuité, d'autant plus que les motifs d'incompétence qui s'y trouvent n'ont aucun sérieux ni aucun fondement de droit et de faits ».

VI.2. Appréciation

A. Remarque préalable

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure énonce que la requête en annulation doit notamment comprendre un exposé des moyens. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du règlement précise, à cet égard, que « Le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Ces règles sont également prévues, en ce qui concerne les demandes introduites selon la procédure d'extrême urgence, par l'article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

L'exposé d'un moyen requiert donc non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière

compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que la partie requérante expose concrètement l'entièreté de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques et d'en trouver le fondement juridique.

L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation ou la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable. Il en va de même du moyen qui ne fait aucun lien entre l'acte attaqué et les dispositions dont le moyen invoque la violation.

En l'espèce, le moyen unique est, dès lors, irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 13, § 2, c, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 2 du Premier Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 24, § 3 de la Constitution, du « principe de bonne administration, et en particulier le devoir d'être raisonnable, les devoirs de soin et de minutie et le devoir de prudence » et du « principe général de droit selon lequel l'administration est tenue de statuer en tenant compte de tous les éléments de la cause », à défaut d'indiquer avec précision et concrètement en quoi la partie adverse aurait méconnu ces dispositions et principes.

Il n'y a, par ailleurs, pas lieu d'examiner les griefs formulés à l'encontre du courrier de la Rectrice de l'Université Libre de Bruxelles daté du 18 juin 2024 qui ne fait pas l'objet du présent recours.

B. Examen de la compétence de la partie adverse pour connaître de la plainte initiale

L'article 96, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études dispose ce qui suit :

« Par décision motivée et selon une procédure prévue au règlement des études, les autorités de l'établissement d'enseignement supérieur :

- 1° refusent l'inscription d'un étudiant qui a fait l'objet, dans les trois années académiques précédentes, soit d'une mesure d'exclusion d'un établissement d'enseignement supérieur pour des raisons de fraude à l'inscription ou de fraude aux évaluations, soit d'une décision de refus d'inscription prononcée par l'ARES dans le cadre d'une inscription à une épreuve ou à un examen d'admission organisé par l'ARES.
- 2° peuvent refuser l'inscription d'un étudiant lorsque la demande d'inscription vise des études qui ne donnent pas lieu à un financement;
- 3° peuvent refuser l'inscription d'un étudiant lorsque cet étudiant n'est pas finançable;
- 4° peuvent refuser l'inscription d'un étudiant qui a fait l'objet dans les trois années académiques précédentes d'une mesure d'exclusion d'un établissement d'enseignement supérieur pour faute grave ».

L'article 96, § 2, de ce décret prévoit l'existence d'une procédure de recours interne contre ces décisions visées au paragraphe 1^{er}.

L'article 97, § 1^{er}, précise ensuite qu' « une commission chargée de recevoir les plaintes des étudiants relatives à un refus d'inscription visé à l'article 96 est créée [...] ». Le § 3, alinéa 3, de cette disposition précise, en outre, que « Après la notification du rejet du recours interne visé à l'article 96, § 2, l'étudiant a quinze jours ouvrables pour contester la décision prise à l'issue de cette procédure devant ladite commission ».

Il ressort clairement de ces dispositions que la partie adverse est compétente pour connaître d'une plainte dirigée contre un refus d'inscription intervenu dans une des quatre hypothèses mentionnées à l'article 96, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013. Par ailleurs et comme l'a relevé la partie adverse lors de l'audience du 17 septembre 2024, sa compétence pour connaître d'une plainte introduite par un étudiant est uniquement établie par les normes décrétales adoptées par la Communauté française et non par le règlement général des études d'un établissement d'enseignement supérieur.

En l'espèce, la partie requérante a saisi la partie adverse d'une plainte dirigée contre un courrier de la Rectrice de l'Université Libre de Bruxelles du 18 juin 2024 qui précise expressément que l'article 96 du décret du 7 novembre 2013 ne s'applique pas à sa situation, car « Si vous ne pouvez pas vous inscrire à nouveau à l'ULB, c'est parce que vous avez été exclu définitivement (c'est-à-dire pour toujours) de l'ULB pour des raisons disciplinaires ».

En contestant ce courrier, la partie requérante ne conteste pas une décision de refus d'inscription visée à l'article 96, § 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013.

Il ne s'agit, en effet, ni d'une décision refusant l'inscription d'un étudiant qui a fait l'objet, dans les trois années académiques précédentes, soit d'une mesure d'exclusion d'un établissement d'enseignement supérieur pour des raisons de fraude à l'inscription ou de fraude aux évaluations, soit d'une décision de refus d'inscription prononcée par l'ARES dans le cadre d'une inscription à une épreuve ou à un examen d'admission organisé par l'ARES, ni d'une décision refusant l'inscription d'un étudiant lorsque la demande d'inscription vise des études qui ne donnent pas lieu à un financement, ni d'une décision refusant l'inscription d'un étudiant lorsque cet étudiant n'est pas finançable. Ainsi que l'a reconnu la partie requérante lors de l'audience du 17 septembre 2024, sa plainte n'entre donc pas dans le champ d'application de l'article 96, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o à 3^o, du décret du 7 novembre 2013.

Ce courrier n'entre pas davantage, contrairement à ce que soutient la partie requérante, dans le champ du 4^o, de l'article 96, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013 dès lors que celui-ci doit être compris comme visant le refus d'inscription par un autre établissement d'enseignement supérieur que celui qui a adopté la mesure d'exclusion pour faute grave (voir *Doc. Parl. C.F.*, session 2014-2015, n° 131, n° 1, p. 7 et pp.92-93). C'est, dès lors, à raison et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la partie adverse a conclu à son incompétence pour connaître du recours introduit par la partie requérante.

Par ailleurs, il convient de relever que les décisions que peut prendre la partie adverse en application de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 octobre 2014 déterminant le mode de fonctionnement de la Commission chargée de recevoir les plaintes des étudiants relatives à un refus d'inscription supposent que cette autorité administrative soit compétente pour les prendre et que celle-ci ait donc préalablement constaté sa compétence pour connaître de la plainte dont elle est saisie. La compétence d'une autorité relève, en effet, de l'ordre public et doit être examinée d'office avant même l'examen de la recevabilité et du fondement de la demande. En se déclarant incompétente pour connaître de la plainte introduite par la partie requérante, la partie adverse n'a, dès lors, pas méconnu l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 octobre 2014 précité.

La partie adverse étant incompétente pour connaître de la plainte introduite par la partie requérante, celle-ci ne justifie pas de l'intérêt au recours requis. La demande de suspension doit, dès lors, être rejetée.

La demande de mesure provisoire visant à ce qu'il soit ordonné à la partie adverse d'examiner le fondement la plainte introduite par la partie requérante doit également, en raison de l'incompétence de la partie adverse pour connaître de cette plainte, être rejetée.

Dès lors que la demande de suspension et la demande de mesure provisoire doivent être rejetées, il n'y a pas non plus lieu de faire droit à la demande d'astreinte.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé à la partie requérante dans la procédure d'extrême urgence.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence, la demande de mesures provisoires et la demande d'astreinte sont rejetées.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 septembre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Nathalie Van Laer,
Katty Lauvau,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer