

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.696/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale et de la Recherche scientifique de la Communauté française, le 13 janvier 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret réglant, pour la Communauté française, les allocations et les prêts d'études, coordonné le 7 novembre 1983", a donné le 19 février 2003 l'avis suivant :

Observations générales

1. Comme le relève l'exposé des motifs, deux décrets de la Communauté française organisent l'octroi de prêts d'études.

Le premier est le décret du 8 juin 1983 accordant des prêts d'études aux familles comptant au moins trois enfants à charge. Le prêt est accordé aux familles et non aux étudiants, pour autant que ces familles comptent au moins trois enfants à charge. Ce décret est exécuté par l'arrêté du 8 juillet 1983 fixant les conditions et les modalités d'octroi et de remboursement des prêts d'études destinés aux familles comptant au moins trois enfants à charge.

Le second est le décret réglant, pour la Communauté française, les allocations et les prêts d'études, coordonné le 7 novembre 1983. Outre des allocations non remboursables, le décret prévoit l'octroi de prêts à différentes catégories d'élèves et d'étudiants. S'agissant des prêts d'études ¹, ce décret est exécuté partiellement par la section IV de l'arrêté du 12 mai 1999 portant diverses mesures en matière d'allocations et prêts d'études. Pour des raisons budgétaires, l'entrée en vigueur de cette section a été reportée chaque année par les arrêtés des 20 juillet 2000, 21 juin 2001 et 20 juin 2002. Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a relevé en son avis 33.376/2, donné le 4 juin 2002, sur le projet devenu l'arrêté du 20 juin 2002, les dispositions du décret coordonné le 7 novembre 1983 relatives aux prêts d'études demeurent à ce jour inexécutées, ce qui n'est pas admissible au regard de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui charge le Gouvernement de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

(1) S'agissant des allocations d'études ce décret est exécuté par plusieurs arrêtés, notamment : l'arrêté du 23 mai 1985 fixant la procédure d'introduction des demandes d'allocations d'études supérieures ainsi que les conditions de leur octroi; l'arrêté du 26 avril 1993 fixant la condition peu aisée des candidats à une allocation d'études ainsi que les critères servant à déterminer les montants des allocations d'études.

Selon l'exposé des motifs, la volonté des auteurs de l'avant-projet de décret examiné serait de "modifier le décret du 7 novembre 1983 en y abrogeant toutes les dispositions qui concernent les prêts d'études". Les seuls prêts d'études encore prévus seraient donc ceux accordés aux familles sur la base du décret du 8 juin 1983, précité.

2. Il convient tout d'abord de s'assurer que l'objectif poursuivi, à savoir supprimer la possibilité d'octroyer les prêts d'études visés par le décret du 7 novembre 1983, est compatible avec l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966, approuvé par le décret de la Communauté française du 8 juin 1982. Cet article 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."

L'article 2.1. du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose quant à lui :

"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."

La Cour d'arbitrage a adopté l'analyse suivante de l'article 13.2.c), combiné avec l'article 2.1. :

"La lecture combinée de l'article 13.2. et de l'article 2.1. du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait apparaître que l'égalité d'accès - imposée par le Pacte - à l'enseignement supérieur " en fonction des capacités de chacun " 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.

L'article 13.2., littera c), du Pacte n'a donc pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne et, en soi, ne fait pas naître 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 - le 6 juillet 1983 -, 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." ².

(2) C.A., arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992, considérant B.4.3. Dans le même sens, C.A., arrêt n° 40/94 du 19 mai 1994, considérant B.2.3. Sur cette jurisprudence, voir notamment I. Hachez, "L'effet de standstill : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ?", A.P.T., 2000, pp. 30-57, sp. pp. 43-44; F. Tulkens, "Le décret «missions» ou la gratuité... à frais nouveaux", in H. Dumont et M. Collin, Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement, Bruxelles, FUSL, 1999, pp. 365-393; S. Van Drooghenbroeck, "obs. sous C.A., n° 33/92, in O. De Schutter et S. Van Drooghenbroeck, Droit international des droits de l'homme devant le juge national, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 499-504.

Le même raisonnement peut être appliqué à la combinaison des articles 2.1. et 13.2.e), du Pacte³, et notamment à l'exigence d'établir un système adéquat de bourses⁴ : ces dispositions de droit international comportent ce que les Anglo-Saxons appellent une clause de "standstill", traduite en français par la notion "d'effet de cliquet" qui s'oppose à ce que les Etats parties au Pacte régressent dans leur système de bourse.

Il convient donc que les auteurs de l'avant-projet démontrent, dans l'exposé des motifs, que, "en tenant compte des possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifiques"⁵ à la Communauté française, les suppressions envisagées ne constitueront pas un "obstacle grave et majeur à l'accès à l'enseignement"⁶ et qu'elles ne doivent dès lors pas être considérées comme une régression au regard de l'article 13.2.e), du Pacte précité.

3. Sous réserve de cette observation, la volonté des auteurs de l'avant-projet d'abroger toutes les dispositions du décret du 7 novembre 1983 qui concernent les prêts d'études ne sera atteinte dans le respect de la sécurité juridique qu'à la condition d'abroger effectivement toutes les dispositions relatives aux prêts d'études dans ce décret.

A cet égard, la référence aux prêts accordés en vertu du décret précité du 8 juin 1983 est inutile et préjudiciable à la sécurité juridique.

(3) Voyez notamment l'avis 26.937/2, donné le 3 décembre 1997, sur un avant-projet devenu le décret du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française, Doc. C.C.F., 1997-1998, n° 214/1.

(4) Voyez notamment l'avis 25.084/1, donné le 25 avril 1996, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 8 juillet 1996 betreffende het onderwijs VII, doc. Vl. R., 1995-1996, n° 310/1.

(5) Pour reprendre les termes de la Cour d'arbitrage (arrêt 40/94, considérant B.2.3.).

(6) Pour reprendre les termes de la Cour d'arbitrage (arrêt 40/94, considérant B.2.7.).

4. Compte tenu des observations formulées ci-dessus, il est proposé de rédiger l'avant-projet comme suit :

"Article 1^{er}. Dans l'intitulé du décret réglant, pour la Communauté française, les allocations et les prêts d'études, coordonné le 7 novembre 1983, modifié par les décrets des 27 mars 1985, 5 juillet 1985, 27 mars 1986, 17 juillet 1987 et 31 mai 1999, les mots "et les prêts" sont supprimés;

Art. 2. A l'article 1^{er} du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° les paragraphes 2, 3 et 4 sont abrogés;
- 2° au paragraphe 5, les mots "et ces prêts" sont supprimés;

Art. 3. A l'article 3 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° à l'alinéa 1^{er}, première phrase in fine, les mots "ou d'un prêt" sont supprimés;
- 2° à l'alinéa 1^{er} la seconde phrase est supprimée;
- 3° l'alinéa 3 est abrogé;
- 4° à l'alinéa 4, les mots "et prêts" sont supprimés;
- 5° à l'alinéa 5, les mots "et prêts" sont supprimés;

Art. 4. A l'article 5 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° à l'alinéa 1^{er}, les mots "ou à un prêt" sont supprimés;
- 2° à l'alinéa 2, les mots "ou à un prêt d'études" sont supprimés;

.../...

3° à l'alinéa 3, les mots "et prêts" sont supprimés;

Art. 5. A l'article 6 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

1° au paragraphe 1^{er}, 1^{ère} phrase, les mots "et prêts" sont supprimés;

2° au paragraphe 1^{er}, 2^{ème} phrase, les mots "ou de plusieurs prêts" sont supprimés;

3° au paragraphe 2, les mots "et prêts" sont supprimés;

4° au paragraphe 3, les mots "et les prêts" sont supprimés;

Art. 6. A l'article 7 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 1^{er}, les mots "et des prêts" sont supprimés;

2° les alinéas 2 et 3 sont abrogés;

Art. 7. A l'article 8 du même décret, les mots "et des prêts" sont supprimés;

Art. 8. Dans l'intitulé du chapitre II, les mots "ou d'un prêt" sont supprimés;

Art. 9. A l'article 9, alinéa 1^{er}, du même décret les mots "ou de prêt" et les mots "et prêts" sont supprimés;

Art. 10. A l'article 10 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° à l'alinéa 1^{er}, 1^{ère} phrase, les mots "ou le prêt" sont supprimés;
- 2° à l'alinéa 1^{er}, 1°, "ou du prêt," sont supprimés;

Art. 11. A l'article 11 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° le 1° est abrogé;
- 2° au 2°, le chiffre 2° et les mots "et prêts" sont supprimés;

Art. 12. A l'article 12 du même décret, les mots "ou le prêt" sont supprimés;

Art. 13. A l'article 13 du même décret, les mots "et des prêts" sont supprimés;

Art. 14. A l'article 14 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° à l'alinéa 1^{er}, les mots "ou de prêt" et "et des prêts" sont supprimés;
- 2° à l'alinéa 2, 1^{ère} phrase, les mots "ou du prêt" sont supprimés;
- 3° à l'alinéa 3, les mots "et des prêts" sont supprimés;

Art. 15. A l'article 15 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° à l'alinéa 1^{er}, 1^{ère} phrase, les mots "et des prêts" sont supprimés;
- 2° à l'alinéa 1^{er}, 1°, les mots "ou un prêt" sont supprimés;
- 3° à l'alinéa 1^{er}, 2°, les mots "et des prêts" sont supprimés;

Art. 16. A l'article 16 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° à l'alinéa 2, les mots "et des prêtres" sont supprimés;
- 2° à l'alinéa 3, les mots "et des prêtres" sont supprimés;
- 3° à l'alinéa 8, les mots "et des prêtres" sont supprimés;

Art. 17. Dans l'intitulé du chapitre IV, les mots "et des prêtres" sont supprimés;

Art. 18. A l'article 17, alinéa 1^{er}, première phrase, du même décret, les mots "et des prêtres" sont supprimés;

Art. 19. A l'article 18 du même décret, les mots "et des prêtres" sont supprimés;

Art. 20. A l'article 19 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° à l'alinéa 1^{er}, les mots "et prêtres" et les mots "et prêtres" sont supprimés;
- 2° à l'alinéa 3, les mots "et de prêtres" sont supprimés;

Art. 21. A l'article 20 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° l'alinéa 1^{er}, 2°, est abrogé;
- 2° l'alinéa 2 est abrogé;

Art. 22. Dans l'intitulé du chapitre VI, les mots "et des prêtres" sont supprimés;

Art. 23. A l'article 21 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

1° au paragraphe 1^{er}, les mots "et des prêtres" sont supprimés deux fois;

2° au paragraphe 2, 1°, les mots "et de prêtres" sont supprimés;

Art. 24. A l'article 22, alinéa 3, du même décret, les mots "et des prêtres" sont supprimés;

Art. 25. A l'article 24 du même décret, les mots "et des prêtres" sont supprimés."

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	F. DEHOUSSE,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS