

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.656/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales de la Communauté française, le 28 juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret "relatif aux droits complémentaires perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire", a donné le 5 juillet 2005 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est spécialement motivée par les circonstances suivantes :

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 École - en l'occurrence la Haute École namuroise catholique - 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»

Cet élément nouveau incite le Gouvernement à prendre des mesures sans retard . En effet, si le jugement du tribunal de Namur devait faire jurisprudence et que les étudiants qui ont acquitté ces droits venaient en grand nombre en exiger le remboursement, l'existence même de certains établissements serait remise en cause. Il convient donc de régulariser les droits perçus sans délai, de manière à prévenir de nouvelles actions et ce, dans un motif impérieux d'intérêt général .

Par ailleurs, il convient d'assurer la sécurité juridique des étudiants et des Hautes Écoles avant l'année académique 2005-2006 et en conséquence d'encadrer et de limiter ces droits complémentaire."

Motivation de l'urgence

Cette motivation ne peut être admise que pour l'article 1^{er}, l'article 2, A), partim, et l'article 2, c), partim, de l'avant-projet qui sont destinés à entrer en vigueur à partir de l'année académique 2005-2006, et non pour les autres dispositions de l'avant-projet.

En effet, il résulte de l'article 6 de l'avant-projet, que :

- 1° les plafonds prévus à l'article 2, A) ne seront d'application qu'à partir de l'année académique 2006-2007;

2° l'article 2, B) n'entrera en vigueur qu'à partir de l'année académique 2007-2008;

3° les articles 3 à 5 n'entreront en vigueur qu'à partir de l'année budgétaire 2008.

Quant à la disposition appelée à devenir le 12^{ème} alinéa de l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, elle ne vaut que pour les années académiques 2006-2007 et suivantes.

Par conséquent, seuls l'article 1^{er}, l'article 2, A), partim et C) partim, de l'avant-projet seront examinés, la demande d'avis étant irrecevable pour le surplus ⁽¹⁾.

*
* * *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

⁽¹⁾ Sur l'irrecevabilité partielle d'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, en matière d'enseignement, en raison de l'entrée en vigueur éloignée de certaines des dispositions du projet soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, voir notamment l'avis 38.563/2, donné le 15 juin 2005 sur un avant-projet de décret portant amélioration de l'encadrement dans l'enseignement maternel et primaire.

Examen de l'avant-projet

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de l'avant-projet prévoit que les droits perçus par les hautes écoles, les écoles 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, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement ne seront en aucune façon remboursés. Trois exceptions ou limites sont prévues à cette règle de non-remboursement.

La disposition à l'examen s'apparente ainsi à une forme de validation législative des droits d'inscription complémentaires visés, perçus par les établissements concernés avant l'entrée en vigueur de l'avant-projet de décret. Dans cette mesure, même si la disposition à l'examen est appelée à entrer en vigueur, selon l'article 6 de l'avant-projet, "à partir de l'année académique 2005-2006", elle comporte en elle-même, par nature, un effet rétroactif.

Selon l'exposé des motifs, cette validation législative est justifiée comme suit :

"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 École -en l'occurrence la Haute École namuroise catholique- 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".

[...]

Les établissements ont [...] perçu des droits au-delà du minerval depuis de nombreuses années. Les droits complémentaires et autres droits administratifs ont constitué pour eux une importante source de financement.

S'ils devaient aujourd'hui rembourser tous les montants qu'ils ont perçus au-delà du minerval imposé par l'article 12, un grand nombre de ces établissements pourraient être contraints de fermer leurs portes.

.../...

Dans son arrêt 33/92, la Cour d'arbitrage, qui annulait des dispositions laissant à l'exécutif ou à une autre autorité le montant des droits d'inscription imposé par la législation de l'époque, a convenu qu'"afin de garantir la continuité de la politique en matière d'enseignement dans la Communauté française" les effets des normes annulées devaient être maintenus jusqu'à la fin de l'année scolaire académique et scolaire en cours.

Le présent projet répond 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.

Il s'impose dès lors de prévoir que les droits complémentaires perçus dans les établissements d'enseignement non universitaires ne seront en aucun cas remboursés, pour autant bien entendu qu'ils respectent les limites fixées par les décrets des 9 et 2 décembre 1996 précités. En outre, la légalisation des droits perçus ne vaut que pour les droits complémentaires qui n'ont pas excédé un montant déterminé par année académique afin de ne pas couvrir l'usage excessif par des établissements de l'absence d'autres plafonds légaux à la perception de droits complémentaires."

Au regard de cette justification, la disposition à l'examen appelle les observations suivantes.

1. Comme le Conseil d'État l'a déjà rappelé, à l'égard d'une validation législative, il convient de faire référence à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage ainsi qu'aux avis du Conseil d'État de la section de législation, qui examinent les validations visées notamment quant à leur conformité avec les articles 10 et 11 de la Constitution ⁽²⁾. Il y est notamment fait référence à la différence de traitement qu'entraîne une validation législative sur le plan des garanties juridictionnelles: en effet, la validation implique que les justiciables concernés sont traités différemment par rapport aux autres justiciables qui bénéficient des garanties juridictionnelles offertes par les articles 144, 145 et 159 de la Constitution. Une telle différence de traitement n'est admissible que dans la mesure où il existe à cet égard des circonstances exceptionnelles qui soient susceptibles de justifier

⁽²⁾ Voir à cet égard J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, afdeling wetgeving, Anvers, Maklu, 1999, 257-266.

cette différence de manière objective et raisonnable, laquelle doit être examinée à la lumière des principes avancés en la matière par la Cour d'arbitrage ⁽³⁾.

L'exposé des motifs justifie le procédé de validation législative employé. Il apparaît à première vue que cette justification - reproduite ci-avant - est adéquate et que l'on se trouve en présence de "circonstances exceptionnelles" pouvant justifier l'effet rétroactif.

Toutefois, comme le recommande l'avis des inspecteurs des finances sur l'avant-projet à l'examen, il est nécessaire de

"(...) motiver davantage les implications financières négatives d'un remboursement massif des droits d'inscription complémentaires, sur la base de données financières relatives aux institutions concernées".

2. Pour que l'effet rétroactif soit justifié, il est également requis que le principe général relatif à la sécurité juridique ainsi que le principe de proportionnalité soient respectés ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Voir à cet égard l'avis 16.411/8 (Doc. Sénat, session 1984-1985, 801, n^{os} 1 à 15 et Doc. parl., Chambre, session 1984-1985, 1211, n^{os} 1 à 6), donné le 14 novembre 1984 sur l'article 32 d'un avant-projet devenu l'article 63 de la loi du 21 juin 1985 concernant l'enseignement; l'avis 32.455/1/2/3/4 (Doc. parl., Chambre, session 2001-2002, n^o 1503), donné par la section de législation du Conseil d'État le 31 octobre 2001 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 30 décembre 2001, ainsi que l'avis 36.653/1 (Doc. parl., Chambre, session 2003-2004, n^o 885), donné par la section de législation du Conseil d'État le 24 février 2004 sur un avant-projet devenu la loi du 2 avril 2004 portant confirmation des arrêtés royaux suivants: a) l'arrêté royal du 15 mai 2003 relatif aux conseils d'entreprise et aux comités pour la prévention et la protection au travail; b) l'arrêté royal du 15 mai 2003 fixant la date des élections pour la désignation des délégués du personnel des conseils d'entreprise et des comités pour la prévention et la protection au travail; c) l'arrêté royal du 15 mai 2003 déterminant les modalités de calcul de la moyenne des travailleurs intérimaires occupés par un utilisateur; sur la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en la matière, voir notamment Cour d'arbitrage, 20 mai 1998, n^o 49/98, cons. B.4; 9 février 2000, n^o 17/2000, cons. B.4; 29 mars 2000, n^o 36/2000, cons. B.5; 6 novembre 1997, n^o 64/97, cons. B.5; 14 janvier 1998, n^o 3/98, cons. B.7; 15 septembre 1999, n^o 97/99, cons. B.23; 6 décembre 2000, n^o 128/2000, cons. B.6.1; 13 mars 2001, n^o 38/2001, cons. B.14.1; 18 avril 2001, n^o 45/2001, cons. B.5.3.

⁽⁴⁾ Voir l'avis 32.455/1/2/3/4, précité.

À ce propos, il convient de rappeler que la disposition en projet vise à empêcher le remboursement des droits qui ont déjà été perçus par les établissements concernés. Les sujets de droit soumis à l'application des règles en projet ne seront donc pas surpris par les dispositions concernées. La sécurité juridique n'apparaît dès lors pas compromise.

Quant au principe de proportionnalité, il faut relever que la disposition à l'examen prévoit trois exceptions :

- a) La première exception vise à assurer le respect de l'interdiction de percevoir des droits d'inscription complémentaires pour les étudiants visés à l'article 12, § 2, alinéa 3, de la loi du 29 mai 1959, précitée, et à garantir l'égalité de traitement expressément prévue à l'article 12, § 2, alinéas 4 et 5 de la même loi.

Elle n'appelle pas d'observation.

- b) La deuxième exception fait obstacle à ce que des décisions de justice coulées en force de chose jugée puissent être remises en cause.

Il appartient à l'auteur du projet de pouvoir dûment justifier au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, notamment en matière de validation législative, le critère choisi, à savoir l'exigence d'une décision de justice coulée en force de chose jugée par rapport à d'autres critères tels que l'existence de procédures judiciaires pendantes ⁽⁵⁾.

- c) La troisième exception autorise que soient remboursés les droits d'inscription complémentaires perçus dans la mesure où ils excéderaient un montant égal à 7 fois le montant du minerval imposé aux étudiants par l'article 12, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 29 mai 1959, précitée.

Le plafond ainsi fixé peut apparaître a priori comme étant très élevé.

Afin de garantir le respect du principe de proportionnalité mentionné ci-avant, il appartient à l'auteur du projet de démontrer sur la base d'éléments concrets, que

⁽⁵⁾ Voir l'avis 36.653/1, précité.

le plafond fixé est tel qu'il permet à la fois 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 qui apparaîtraient manifestement excessifs.

Article 2, A)

La disposition à l'examen permet aux établissements considérés de percevoir pour l'année académique 2005-2006, des droits d'inscription complémentaires identiques à ceux perçus pour l'année académique 2004-2005, sans toutefois que ces droits soient par ailleurs limités comme prévu à l'article 1^{er}, alinéa 2, 1° et 3°, de l'avant-projet. Une telle disposition est dépourvue de sens au regard de l'objectif poursuivi.

La disposition en projet doit être complétée en conséquence.

Article 2, C)

L'article 2, c), complète l'article 12, § 2, de la loi du 29 mai 1959, précitée, par l'alinéa suivant :

"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."

Conformément à ce qui a été exposé précédemment, la section de législation se limite à examiner cet alinéa en projet.

Par définition, les frais appréciés au coût réel ne sont pas des droits complémentaires d'inscription.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été rédigé par Mmes A. VAGMAN, auditeur et L. VANCRAVEBECK, auditeur adjoint et présenté par Mme A. VAGMAN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON,

Y. KREINS