# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 16 février 2017 (Belgique). RG 26/2017

* Date : 16-02-2017
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20170216-8
* Role number : 26/2017

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet de la question préjudicielle et procédure
Par arrêt n° 2.882 du 13 avril 2016 en cause d'Amanda Bosmans contre l'Université de Gand, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 avril 2016, le Conseil pour les contestations relatives aux décisions sur la progression des études a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article I.3, 69°, g), du Code de l'enseignement supérieur viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en soi et/ou combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'accès à la procédure devant le Conseil, jugée nécessaire par le législateur décrétal, pour les contestations qui portent sur le ' refus d'intégrer une subdivision de formation déterminée à laquelle un étudiant qui suit un parcours individualisé ne s'est jamais inscrit auparavant ' est uniquement ouvert aux étudiants qui sont inscrits (veulent s'inscrire) au moyen d'un contrat de diplôme et non aux étudiants qui sont inscrits (veulent s'inscrire) au moyen d'un contrat d'examen ou d'un contrat de crédit ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1. La juridiction a quo demande si l'article I.3, 69°, g), du Code de l'enseignement supérieur, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 octobre 2013 portant codification des dispositions décrétales relatives à l'enseignement supérieur (ci-après : le Code de l'enseignement supérieur) est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que des (candidats) étudiants ne bénéficient pas d'un recours devant le Conseil pour les contestations relatives aux décisions sur la progression des études (ci-après : le Conseil) contre une décision de refus d'une première inscription d'une subdivision de formation déterminée dans un contrat de crédits ou d'examen qui s'intègre dans le cadre d'un parcours individualisé, alors que cette possibilité de recours existe contre une décision de refus de première inscription d'une subdivision de formation déterminée dans un contrat de diplôme qui concerne un parcours individualisé.
B.2.1. Dans leurs mémoires, le Gouvernement flamand et l'Université de Gand renvoient à l'article II.285 du Code de l'enseignement supérieur, qui établit la compétence du Conseil.
L'article II.285 dispose :
« Auprès du service compétent de la Communauté flamande, il est créé un Conseil pour les contestations en matière de décisions sur la progression des études, appelé ci-après ' le Conseil '.
Le Conseil statue, en tant que collège juridictionnel administratif, sur les recours qui sont formés par des étudiants ou des personnes auxquelles la décision se rapporte, contre des décisions sur la progression des études, après épuisement de la procédure interne de recours visée à la section 2. En tant que juridiction administrative le Conseil se prononce sur les requêtes directement introduites auprès de lui par les étudiants en exécution de l'article II.204 dans le but d'adapter leur crédit d'apprentissage pour des raisons de force majeure, à laquelle l'institution n'a pas proposé de règlement d'examens adapté.
Les décisions prises par la direction de l'institution et par le groupe de pilotage de la Databank Hoger Onderwijs sur la base de la procédure, comme fixée dans l'article IV.93, peuvent être contestées devant le Conseil. [...]
[...] ».
B.2.2. La notion de « décision sur la progression des études » est définie à l'article I.3, 69°, du Code de l'enseignement supérieur, qui fait l'objet de la question préjudicielle. Il dispose :
« décision sur la progression des études : 1 des décisions suivantes :
a) une décision d'examen, étant toute décision qui, sur la base d'une délibération ou non, comporte un jugement final sur la réussite d'une subdivision de formation, de plusieurs subdivisions d'une formation ou d'une formation dans son ensemble;
b) une décision disciplinaire en matière d'examen, à savoir une sanction imposée suite à des faits d'examen;
c) l'attribution d'un certificat d'aptitude qui indique que l'étudiant a acquis certaines compétences sur la base de compétences ou de qualifications acquises antérieurement;
d) l'attribution d'une dispense, à savoir la suppression de l'obligation de subir des examens sur une subdivision de formation ou une partie de celle-ci;
e) une décision imposant la participation à un programme de transition et/ou préparatoire et fixant le volume des études d'un tel programme;
f) l'imposition d'une mesure visant à assurer le suivi des études, visée à l'article 11.245;
g) le refus d'intégrer une subdivision de formation déterminée dans le contrat de diplôme à laquelle un étudiant qui suit un parcours individualisé ne s'est jamais inscrit auparavant;
h) une décision relative à l'équivalence d'un diplôme étranger de l'enseignement supérieur à un diplôme flamand de l'enseignement supérieur prise en vertu de l'article 11.256;
i) [...] ».
B.3.1. Ni les parties, ni la Cour ne peuvent étendre la question préjudicielle à des dispositions qui ne sont pas visées par celles-ci. Cependant, tant les griefs énoncés par les parties que la motivation de la décision a quo peuvent conduire à prendre en compte d'autres dispositions que celles visées par la question préjudicielle pour procéder à l'examen de cette dernière.
B.3.2. La Cour examine en conséquence la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article I.3, 69°, du Code de l'enseignement supérieur, dans une lecture combinée avec l'article II.285 du même Code.
B.4.1. Un étudiant et un établissement d'enseignement supérieur peuvent conclure un contrat de diplôme (en vue de l'obtention d'un grade ou d'un diplôme ou de la réussite d'un programme de transition ou d'un programme préparatoire à une formation), un contrat de crédits (en vue de l'obtention d'une attestation de crédits pour une ou plusieurs subdivisions de formation) ou un contrat d'examen (en vue de l'obtention d'un grade ou d'un diplôme ou en vue de l'obtention d'attestations de crédits) (article II.199 du Code de l'enseignement supérieur).
Selon l'article I.3 du Code de l'enseignement supérieur, on entend par :
« 18° contrat de crédits : un contrat souscrit par la direction d'une institution et l'étudiant qui s'inscrit en vue d'obtenir une ou plusieurs attestations de crédits pour une ou plusieurs subdivisions de formation;
[...]
20° contrat de diplôme : un contrat souscrit par une direction d'une institution et l'étudiant qui s'inscrit en vue d'obtenir un grade ou diplôme d'une formation ou qui s'inscrit à un programme préparatoire ou de transition;
[...]
25° contrat d'examen : un contrat souscrit par une direction d'une institution et l'étudiant qui s'inscrit aux conditions fixées par la direction de l'institution, à des examens en vue d'obtenir :
a) un grade ou un diplôme d'une formation, ou
b) une attestation de crédits pour 1 ou plusieurs subdivisions de formation ».
B.4.2. La progression des études d'un étudiant dans l'enseignement supérieur est liée à la démonstration de ses connaissances dans des subdivisions de formation ou dans l'ensemble d'une formation.
Ces connaissances sont le plus souvent démontrées, indépendamment du type de contrat, par l'obtention d'attestations de crédits pour chacune des subdivisions de formation, après avoir passé des examens (article II.225 du Code de l'enseignement supérieur). Toutefois, ces connaissances peuvent également ressortir de qualifications précédemment acquises, c'est-à-dire de tout titre national ou étranger établissant que l'étudiant a suivi avec fruit un parcours formel de formation (article II.241 du Code de l'enseignement supérieur) ou d'un examen d'aptitude. Par conséquent, les attestations de crédits qui ont été délivrées par d'autres établissements d'enseignement ou dans le cadre d'autres formations peuvent elles aussi contribuer à la progression des études dans une formation spécifique en vue de l'obtention d'un diplôme.
L'accumulation d'attestations de crédits, sur la base des examens passés ou des dispenses obtenues (résultant de l'obtention d'une attestation de crédits dans un autre établissement d'enseignement ou dans le cadre d'une autre formation), pour toutes les subdivisions de formation prévues dans un programme spécifique de formation conduit à l'obtention d'un diplôme sanctionnant cette formation, à la condition que l'étudiant soit inscrit en vue de cette finalité (articles II.228 et II.254 du Code de l'enseignement supérieur). A cet égard, il est également tenu compte des attestations de crédits qui ont été obtenues dans le cadre d'un contrat d'examen ou d'un contrat de crédits. Le fait de présenter conjointement des qualifications acquises précédemment, y compris les attestations de crédits concernant une ou plusieurs subdivisions de formation délivrées par un autre établissement d'enseignement ou dans le cadre d'une autre formation et/ou des attestations d'aptitude peut mener à l'obtention d'un diplôme (article II.245 du Code de l'enseignement supérieur) sans que l'intéressé soit inscrit sur la base d'un contrat de diplôme ou d'un contrat d'examen conclu en vue d'obtenir un diplôme (article II.254 du Code de l'enseignement supérieur).
B.4.3. Ainsi, compte tenu de l'objectif mentionné en B.4.2, il est possible qu'un étudiant, en obtenant progressivement des attestations de crédits pour une ou plusieurs subdivisions de formation, même dans le cadre d'un contrat d'examen ou d'un contrat de crédits, tende à valoriser à court ou à long terme, dans un établissement d'enseignement, toutes les attestations de crédits ainsi acquises et à obtenir, le cas échéant, un diplôme dans un délai d'études individualisé raisonnable.
B.5. Pour tous les types de contrat mentionnés en B.4.1, il est dès lors possible de suivre un parcours de formation individualisé (article II.200 du Code de l'enseignement supérieur), ce qui implique la faculté de composer un programme d'étude individuel à partir de « parcours modèles » d'une formation constitués de plusieurs phases.
Dans ce cas, un étudiant peut être confronté aux règles de prérequis arrêtées par l'établissement d'enseignement. Il s'agit de règles concernant l'obligation d'avoir suivi ou réussi une subdivision de formation ou une formation avant de pouvoir présenter un examen portant sur une autre subdivision de formation ou une autre formation (article I.3, 74°, du Code de l'enseignement supérieur). Ces règles peuvent avoir pour effet que l'étudiant ne peut suivre qu'un nombre limité de subdivisions de formation. Il s'ensuit que l'étudiant ne peut pas obtenir ou ne peut obtenir qu'un nombre limité d'attestations de crédits, de sorte que, compte tenu de ce qui a été exposé en B.4.3 et indépendamment du type de contrat, la progression des études visée par l'étudiant peut être freinée par un retard dans l'obtention des attestations de crédits et par l'allongement de la durée des études qui s'ensuit.
B.6. En instaurant la flexibilité de l'enseignement supérieur mentionnée en B.4 et B.5, le législateur décrétal a pour objectif d'offrir des possibilités très étendues en matière de mobilité, de différenciation de l'offre et d'apprentissage permanent pour les (candidats) étudiants (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 2154/1, pp. 4-5), de sorte que les (candidats) étudiants peuvent fixer, dans certaines limites (par exemple l'article II.246 du Code de l'enseignement supérieur), leur propre type d'études, de cursus et de durée. La philosophie qui sous-tend cette flexibilisation veut que « tout effort fourni par un étudiant et couronné de succès doit pouvoir générer une certaine plus-value concrète dans la poursuite des études ou de la carrière » (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 2154, p. 7) et doit donc pouvoir contribuer directement ou indirectement à l'obtention d'un diplôme à court ou à long terme.
Les décisions relatives au parcours de formation flexibilisé et individualisé d'un étudiant peuvent entraver l'accès, l'accès ultérieur ou les progrès ultérieurs relatifs à une formation. C'est la raison pour laquelle le législateur décrétal a également assorti la flexibilité précitée d'une protection juridique.
B.7.1. Dans l'enseignement supérieur rendu ainsi plus flexible, l'évaluation et le contrôle de la progression des études occupent une place tout aussi centrale que la protection juridique (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 2154/1, pp. 8-11).
La création du Conseil procède du souci du législateur décrétal de prévoir, dans le cadre de l'enseignement supérieur flexibilisé, une protection juridique uniforme, indépendante de la nature de l'établissement d'enseignement, contre des décisions unilatérales et contraignantes affectant défavorablement la progression (ultérieure) d'un (candidat) étudiant dans l'enseignement supérieur. En effet, le législateur décrétal a estimé que le rapport juridique entre, d'une part, un étudiant et, d'autre part, une instance examinatrice ou tout organe agissant sous la responsabilité de la direction, relève toujours du droit public en raison du caractère unilatéral et contraignant des décisions qui affectent la progression des études (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 1960/1, p. 4).
B.7.2. Le législateur décrétal entendait à cet égard organiser une protection juridique cohérente (voy. notamment Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 2154/1, p. 29; Doc. parl., Parlement flamand, 2008-2009, n° 2159/1, pp. 69-70), rapide (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 1960/1, p. 17) et « transparente » (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 1960/1, p. 5), dans le cadre du contentieux portant sur la progression des études, offerte par le Conseil, conçu comme une « juridiction administrative particulière et spécialisée », afin « d'obtenir rapidement une décision finale, permettant à [l'intéressé] de savoir en temps utile » si son droit à l'enseignement n'est pas entravé de manière illégitime (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 1960/1, p. 5). Il est ainsi mis fin aux discussions juridiques sur la nature de la relation entre un étudiant et une instance examinatrice et sur la compétence consécutive du juge administratif (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 1960/1, pp. 11-12). Cette protection juridique doit également garantir d'emblée le droit à l'enseignement pour le (candidat) étudiant, en attribuant au Conseil « des compétences complémentaires » lui permettant, si le dossier le requiert, d'« ordonner les mesures provisoires et de réparation nécessaires et précisément définies » (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 1960/1, p. 17).
B.7.3. Se référant à la jurisprudence, le législateur décrétal a confirmé qu'il existe, dans les matières de l'enseignement supérieur, plusieurs catégories de décisions qui « sont étroitement apparentées de par leur nature juridique » (Doc. parl., Parlement flamand, 2003-2004, n° 2154/1, p. 28; Doc. parl., Parlement flamand, 2008-2009, n° 2159/1, p. 69), parce qu'elles impliquent toutes une décision unilatérale et contraignante relative à l'aptitude, à la discipline des examens ou plus largement à la progression des études (Doc. parl., Parlement flamand, 2008-2009, n° 2159/1, p. 69). Concernant ces décisions, le législateur décrétal a toutefois utilisé, eu égard à leurs caractéristiques communes, la notion générique de « décision sur la progression des études ».
B.8. La question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur le fait de savoir si l'absence de possibilité pour les (candidats) étudiants d'introduire un recours devant le Conseil contre une décision sur la progression des études refusant d'inscrire pour la première fois une subdivision de formation déterminée dans un contrat de crédits ou d'examen qui s'intègre dans un parcours individualisé, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.
Cette possibilité de recours existe par contre dans le cas d'autres décisions affectant la progression des études, en particulier de décisions refusant d'inscrire pour la première fois une subdivision de formation déterminée dans un contrat de diplôme qui s'intègre dans un parcours individualisé.
B.9.1. Ni la différence de financement, ni le type de contrat souscrit par l'étudiant ne peuvent raisonnablement justifier la différence de traitement dénoncée. Il s'agit en effet, dans l'un et l'autre cas, de décisions qui « sont étroitement apparentées de par leur nature juridique » et qui sont de nature à entraver le parcours d'études flexible voulu par l'étudiant ou le candidat étudiant et la durée des études qui y est associée.
B.9.2. Il est vrai qu'un (candidat) étudiant qui est affecté défavorablement par une décision unilatérale et contraignante qui entrave la progression de ses études et qui n'est pas mentionnée dans l'article I.3, 69°, du Code de l'enseignement supérieur pourrait s'adresser aux cours et tribunaux pour exercer un contrôle de légalité sur les décisions prises par des établissements d'enseignement.
Contrairement à la procédure devant le Conseil, ces actions ne sont pas gratuites et le requérant risque de devoir payer une indemnité de procédure. En outre, elles aboutissent à des décisions qui, à la différence de celles du Conseil, n'ont qu'une autorité relative de la chose jugée et qui ne font pas disparaître de l'ordre juridique la décision de l'établissement d'enseignement.
B.10. La disposition en cause, lue en combinaison avec l'article II.285 du Code de l'enseignement supérieur, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle a pour effet de réserver une possibilité de recours devant le Conseil pour les contestations relatives aux décisions sur la progression des études aux seuls étudiants qui sont inscrits sur la base d'un contrat de diplôme et de ne pas prévoir un tel recours en faveur des (candidats) étudiants inscrits sur la base d'un contrat de crédits ou d'examen.
B.11. Dès lors que le constat de la lacune qui a été fait en B.10 est exprimé en des termes suffisamment précis et complets, qui permettent l'application de la disposition en cause dans le respect des normes de référence sur la base desquelles la Cour exerce son contrôle, il appartient au juge a quo de mettre fin à la violation de ces normes.
B.12. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article I.3, 69°, g), du Code de l'enseignement supérieur, coordonné par arrêté du Gouvernement flamand du 11 octobre 2013 portant codification des dispositions décrétales relatives à l'enseignement supérieur, lu en combinaison avec l'article II.285 de ce Code, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne prévoit pas une possibilité de recours auprès du Conseil pour les contestations relatives aux décisions sur la progression des études en faveur des (candidats) étudiants inscrits sur la base d'un contrat de crédits ou d'examen.
Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 février 2017.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
E. De Groot