



**NOTE D'ORIENTATION DU BUREAU SUR LE « DECRET NON-RESIDENTS »**

**CONSEIL FEDERAL DU 30 JUIN 2009**





## 1. Introduction

---

Le décret du 16 juin 2006 « régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur » a introduit des quotas à l'accès des étudiants considérés comme non-résidents de la Belgique par ce décret.

Ce décret sera probablement remis en cause à brève échéance par la Cour constitutionnelle. La Communauté française devrait dès lors remédier au vide juridique créé et prendre, si elle le souhaite, de nouvelles dispositions.

Cette annulation pourrait survenir dès cet été, de sorte qu'il importe que la Fédération prenne position sur la question par une note, afin que le Bureau puisse réagir sur une base solide aux événements qui pourraient survenir.

## 2. Histoire du décret du 16 juin 2006

---

La Communauté française a observé entre 2000 et 2006 la montée énorme du nombre d'étudiants étrangers (essentiellement français) dans certains cursus paramédicaux en Haute école et à l'université, de sorte que ceux-ci sont devenus largement majoritaires. Cette situation provient d'une combinaison de plusieurs phénomènes.

- D'un côté, la libre circulation des étudiants et l'interdiction d'établir des discriminations entre les citoyens européens sont assurées dans le droit de l'Union européenne. Ces règles empêchent la mise en place de mesures différenciées pour les citoyens belges et pour les autres citoyens de l'Union Européenne. Ainsi, la Communauté française ne peut faire payer un minerval plus élevé aux étrangers européens. Elle ne peut pas non plus instaurer des examens d'entrée ou des concours pour les seuls étrangers européens (CJCE, arrêt Gravier, 1985). En revanche, elle peut suivre ce genre de politique pour les étrangers non européens (ainsi, ils doivent en général s'acquitter de droits d'inscription spécifiques en plus du minerval).
- De l'autre, il n'y a, à l'heure actuelle, pas d'harmonisation européenne des conditions d'accès pour les études et pour les professions paramédicales. On se retrouve ainsi dans une situation où la Communauté française voit arriver des flux



importants d'étudiants français qui fuient la politique de restriction de l'accès aux études paramédicales en sachant que la France connaît une liberté d'accès à ces professions.

À plusieurs reprises, la Communauté française a tenté de répondre à cette situation. Elle a organisé en 2003, 2004 et 2005, des concours d'admission interuniversitaire pour l'accès aux études de médecine vétérinaire. Sur les 250 lauréats du concours de 2005, seuls 34 étaient détenteurs d'un diplôme de l'enseignement secondaire de Communauté française. Ces résultats sont essentiellement dus à la meilleure préparation des étudiants français aux concours (largement répandus dans leur enseignement supérieur). Toujours est-il que l'on se situait à l'opposé de l'objectif de réduire le flux d'étudiants français pour ces filières.

Le 16 juin 2006, la Communauté française a adopté le décret « régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignant supérieur ». Elle souhaitait ainsi répondre à la situation des filières concernées en garantissant le libre accès des étudiants belges tout en limitant le nombre total d'étudiants fréquentant ces filières pour ainsi assurer la qualité de la formation.

Des étudiants visés par le décret ont introduit un recours devant la cour constitutionnelle, considérant discriminatoire le décret du 16 juin 2006. Dans son arrêt 12/2008, la Cour constitutionnelle a posé trois questions préjudicielles à la cour de justice des communautés européennes (CJCE) afin de savoir si un état pouvait, dans des circonstances particulières, établir une différence de traitement entre les étudiants résidents et les étudiants non-résidents afin de

- préserver son système d'enseignement supérieur de pressions économiques insupportables,
- de préserver la qualité de son système de santé publique,
- ou de maintenir pour ses résidents un système d'enseignement ouvert, démocratique et de qualité.

Le 25 juin 2009, l'avocate générale de la CJCE a remis son avis, triplement négatif, sur les réponses à apporter à ces questions préjudicielles. Elle a donc considéré qu'une telle différence de traitement serait discriminatoire. Cet avis sera probablement suivi par la CJCE. Il est, en effet, plutôt rare que les juges contredisent l'avis de l'avocat général.

Il faut ajouter qu'une réponse négative de la CJCE confirmerait sa jurisprudence dans cette matière. Certes, la CJCE a estimé « qu'il peut être légitime pour un État membre, afin d'éviter que l'octroi d'aides visant à couvrir les frais d'entretien d'étudiants provenant d'autres États membres ne devienne une charge déraisonnable qui pourrait avoir des



conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être allouée par cet État, de n'octroyer de telles aides qu'aux étudiants ayant démontré un certain degré d'intégration dans la société dudit État » (Arrêts Morgan et Bidar). Cette jurisprudence est toutefois limitée dans le domaine des allocations d'étude alors que les arrêts de la CJCE vont dans le sens d'une primauté accordée à la liberté de circulation pour les autres aspects de l'enseignement supérieur (X. DELGRANGE ET L. DETROUX, « Les menaces sur le service public de l'enseignement », *Le service public : entre menaces et renouveau*, à paraître).

Si la réponse de la CJCE est négative, la Cour constitutionnelle annulera probablement le décret. La FEF sera donc amenée à se prononcer sur cette question.

### **3. Position historique de la FEF sur le décret du 16 juin 2006**

---

Le décret du 16 juin 2006 limite les premières inscriptions des étudiants qui ne sont pas considérés comme résidents. Pour être considéré comme résident, il faut avoir sa résidence principale en Belgique au moment de l'inscription, et satisfaire à au moins une des huit conditions énoncées dans le décret (par exemple être résident permanent en Belgique ou avoir travaillé 15 mois au moins avant l'introduction de la demande).

Pour les étudiants non-résidents, le quota est fixé à 30 % des premières inscriptions totales de l'année précédente. Les demandes introduites avant le 1<sup>er</sup> septembre sont départagées par tirage au sort si leur nombre excède le quota, et sont refusées, dans l'ordre des demandes, à partir du dépassement du quota

Les effets du décret sont donc les suivants :

- l'introduction d'une limitation à l'accès à certains cursus de l'enseignement supérieur, les cursus où le nombre de non-résidents est très élevé ;
- cette limitation ne concerne que les étudiants « non-résidents ».

Dans sa note du 9 février 2006, la FEF s'est opposée à ce décret pour les raisons suivantes :

- le décret introduit une limitation à l'accès aux études ;
- le décret va à l'encontre du processus de Bologne et de la mobilité qu'il encourage ;



- le décret s’oppose à la libre circulation des étudiants.

La FEF était toutefois consciente du coût croissant de l’accueil des étudiants étrangers européens en Communauté française, de sorte qu’elle concluait à la nécessité d’un fonds européen de mobilité prenant en charge les coûts générés pour les états d’accueil par l’inscription d’étudiants étrangers.

#### **4. Remarques sur la position antérieure de la FEF**

---

La FEF promeut un enseignement supérieur public, démocratique et de qualité. En fonction de ces principes, nous souhaiterions revenir sur la position que nous avons adoptée à l’époque.

Il est impossible de nier la menace économique qui pèse sur les systèmes d’enseignement supérieur qui sont « attractifs » parce qu’ils sont ouverts et publics, c’est-à-dire caractérisés par de faibles limitations d’accès et des frais d’inscription bien inférieurs au prix coûtant d’une année académique.

Ces systèmes attirent en effet les étudiants bloqués dans leur accès aux études dans leur pays d’origine pratiquant la même langue d’enseignement que le pays d’accueil. La menace économique provient du fait que la base fiscale de l’Etat d’accueil, qui finance largement un système d’enseignement public, ne s’élargit pas lorsque des étudiants ayant majoritairement l’intention de retourner dans leur pays d’origine après leurs études s’y installent pour la durée de celles-ci.

Dans l’Union européenne, les flux les plus remarquables d’étudiants concernent les étudiants français qui s’inscrivent en Belgique et les étudiants allemands qui s’inscrivent en Autriche. Ceci illustre la motivation principale des étudiants « mobiles » en masse : ils préféreraient étudier dans leur pays, mais doivent contourner les limitations d’accès en vigueur pour faire les études de leur (premier) choix.

La force de ces menaces économiques nous amène à les considérer avant toutes considérations juridiques, qui ne pèsent en effet pas toujours bien lourds face à elles. Cette approche contraste avec celle de la position historique de la FEF, qui ne considère qu’en dernier lieu la question économique, ce qui l’affaiblit considérablement.

De plus, l’instauration d’un système de compensation financière entre les pays d’accueil et les pays d’envoi prônée par la FEF en 2006 semble difficilement envisageable dans le contexte politique actuel. Les priorités des dirigeants européens se situent davantage dans la volonté de supprimer toute barrière à la mobilité qu’à celle d’assurer la viabilité



financière des systèmes d'établissement qui respectent davantage le prescrit du Pacte de New York. Par ailleurs, les pays qui envoient beaucoup d'étudiants (à savoir la France et l'Allemagne) n'ont *a priori* aucun intérêt à accepter des mesures de compensation financière. Or, il s'agit des pays les plus peuplés de l'Union Européenne...

## **5. Principes en jeu**

---

Le caractère économique de la menace et le respect des contraintes budgétaires, conjugués à l'application intégrale des principes de libre circulation, mobilité, et liberté d'accès, comme le revendique la position historique de la FEF, ne pourrait avoir comme conséquence, à terme, qu'une augmentation drastique des frais d'inscription pour tous les étudiants, et ce au moins dans les filières concernées.

En effet, cette augmentation des frais, éventuellement à hauteur des coûts, rendrait l'afflux d'étudiants soutenable financièrement, voire même souhaitable financièrement. Ce serait en fait la seule « solution » viable, puisque le montant des frais d'inscription est la seule variable d'ajustement que laisse l'application intégrale des principes ci-dessus.

Alternativement, si l'on renonce totalement à la liberté d'accès, un retour à un concours d'admission pour tous est une autre « solution ».

Si l'on renonce par contre à la mobilité et à la libre circulation, mais aussi partiellement à la liberté d'accès, des limitations d'accès pour les étudiants étrangers sont une « solution ».

Il faut donc voir quels sont les principes que la FEF souhaite défendre en priorité.

Les questions préjudicielles posées à la CJCE reposent sur trois arguments. Est-il admissible de prendre des mesures restrictives pour :

- préserver la qualité de l'enseignement et les finances publiques,
- préserver le nombre de diplômés belges et donc la qualité du système de santé publique belge,
- préserver, en vertu du Pacte de New York, qui contient un effet de *standstill*, « le maintien d'un accès large et démocratique à un enseignement supérieur de qualité ».

On le voit donc, il s'agit bien de mettre en balance plusieurs impératifs. Le décret du 16 juin 2006 avait précisément pour but de



garantir les trois objectifs cités ci-dessus (*Doc. P.C.F.*, 2005-2006, n°263/1, p. 12 et 13).

C'est bien le troisième objectif qui nous touche le plus à la FEF. La CJCE considère quant à elle que les objectifs de libre circulation, mobilité sont plus importants que l'accès démocratique à l'enseignement. Ainsi, dans une affaire concernant l'Autriche, elle n'a pas hésité à affirmer qu'« une demande excessive d'accès à certaines formations peut trouver une solution dans l'adoption de mesures non discriminatoires spécifiques telles que la mise en place d'un examen d'entrée ou l'exigence d'un niveau minimal » (Arrêt Commission c. Autriche du 7 juillet 2005).

Les missions de la FEF, quant à elle, sont entre autres de promouvoir un enseignement supérieur public, démocratique et de qualité. Le troisième objectif doit donc être pour nous supérieur à ceux de mobilité et de libre circulation. En effet, nous considérons que la priorité est d'abord de permettre à chacun d'accéder à l'enseignement supérieur, sans considération de son origine socio-économique, et d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur avant de faciliter à tout prix l'obtention de diplômes à l'étranger, ce qui ne concerne qu'une minorité, et ne concernera toujours, qu'une minorité des étudiants.

## **6. Conclusion**

---

Sans revenir sur le décret du 16 juin 2006, nous devons considérer pour l'avenir que c'est avant tout un enseignement supérieur public, démocratique et de qualité qu'il faut privilégier en Communauté française, même si cela implique des sacrifices par rapport à d'autres principes importants, dont il faut tenir compte, mais qui ne peuvent être absolus.

Il ne s'agit pas d'un repli nationaliste. En soi, il est normal d'être solidaire avec les étudiants issus de pays en développement en revendiquant la suppression pure et simple des droits d'inscription spécifiques.

Le cas de la Communauté française par rapport à la France dépasse ce cadre. La France dispose du même niveau de développement que la Belgique. Elle limite l'accès à de nombreuses études. C'est son droit. Toutefois, elle ne limite pas en parallèle l'accès aux professions concernées : elle n'assume donc pas les conséquences de ses choix d'organisation de son enseignement supérieur. C'est également son droit, mais, comme le dit la Cour constitutionnelle, « l'enseignement organisé en Communauté française est, pour l'essentiel, financé par les deniers publics



qui sont limités et requièrent une discipline budgétaire stricte. Ces moyens ne sont à l'évidence pas destinés à remédier aux conséquences des choix politiques d'un grand pays voisin » (12/2008, B.12.1).

De nombreux exemples illustrent le fait qu'une politique différenciée entre résidents et non-résidents ne reflète en rien un quelconque nationalisme, mais plutôt une réalité économique : dans de nombreux pays fédéraux, les entités fédérées agissent de telle sorte : les États américains, ainsi que les provinces canadiennes en sont de bons exemples.

Les travers économiques d'un système ouvert ont toujours existé, mais le processus de Bologne, qui promeut la comparabilité et la concurrence des cursus à l'échelle européenne sans aucune garantie de service public, exacerbe sans aucun doute cette menace, qui a commencé à se matérialiser en parallèle avec la mise en place de ce processus.

La FEF jugera donc de toute initiative en matière de l'accès des étudiants étrangers à des cursus en fonction de l'impact de celles-ci sur les objectifs premiers de la Fédération : un enseignement supérieur public, démocratique et de qualité.