

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

13 avril 2010 \*

Dans l'affaire C-73/08,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par la Cour constitutionnelle (Belgique), par décision du 14 février 2008, parvenue à la Cour le 22 février 2008, dans la procédure

**Nicolas Bressol e.a.,**

**Céline Chaverot e.a.**

contre

**Gouvernement de la Communauté française,**

\* Langue de procédure: le français.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, M<sup>mes</sup> R. Silva de Lapuerta et C. Toader, présidents de chambre, MM. C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, J. Malenovský (rapporteur), T. von Danwitz, A. Arabadjiev et J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M<sup>me</sup> E. Sharpston,  
greffier: M. M.-A. Gaudissart, chef d'unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 mars 2009,

considérant les observations présentées:

- pour M. Bressol e.a., par M<sup>es</sup> M. Snoeck et J. Troeder, avocats,
  
- pour M<sup>me</sup> Chaverot e.a., par M<sup>es</sup> J. Troeder et M. Mareschal, avocats,
  
- pour le gouvernement belge, par M<sup>me</sup> L. Van den Broeck, en qualité d'agent, assistée de M<sup>e</sup> M. Nihoul, avocat,
  
- pour le gouvernement autrichien, par M. E. Riedl, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M<sup>me</sup> C. Cattabriga et M. G. Rozet, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 25 juin 2009,

rend le présent

### **Arrêt**

- <sup>1</sup> La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 12, premier alinéa, CE et 18, paragraphe 1, CE, lus en combinaison avec les articles 149, paragraphes 1 et 2, CE et 150, paragraphe 2, CE.
  
- <sup>2</sup> Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Bressol e.a. et M<sup>me</sup> Chaverot e.a. au gouvernement de la Communauté française, aux fins d'apprécier la constitutionnalité du décret de la Communauté française du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur (*Moniteur belge* du 6 juillet 2006, p. 34055, ci-après le «décret du 16 juin 2006»).

## **Le cadre juridique**

### *Le droit international*

- 3 Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, et entré en vigueur le 3 janvier 1976 (ci-après le «pacte»):

«Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur [...] l'origine nationale [...]»

- 4 L'article 13, paragraphe 2, sous c), du pacte dispose:

«Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice [du droit de toute personne à l'éducation]:

[...]

- 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; [...]

*Le droit de l'Union*

- 5 La directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, et — rectificatifs — JO 2004, L 229, p. 35; JO 2005, L 197, p. 34, ainsi que JO 2007, L 204, p. 28), qui a été adoptée conformément aux articles 12, deuxième alinéa, CE, 18, paragraphe 2, CE, 40 CE, 44 CE et 52 CE, énonce aux premier, troisième et vingtième considérants:

«(1) La citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par le traité et des mesures adoptées en vue de leur application.

[...]

(3) La citoyenneté de l'Union devrait constituer le statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement. Il est par conséquent nécessaire de codifier et de revoir les instruments communautaires existants qui visent séparément les travailleurs salariés, les non-salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi en vue de simplifier et de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union.

[...]

(20) En vertu de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, chaque citoyen de l'Union et les membres de sa famille séjournant dans un État membre sur la base de la présente directive devraient bénéficier, dans cet État membre, de l'égalité de traitement avec ses ressortissants dans les domaines d'application du traité, sous réserve des dispositions spécifiques figurant expressément dans le traité et le droit dérivé.»

6 L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38 énonce:

«La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille [...]»

7 Aux termes de l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, intitulé «Égalité de traitement»:

«Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.»

*Le droit national*

8 Selon le décret du 16 juin 2006, les universités et les hautes écoles de la Communauté française sont tenues de limiter, en respectant certaines modalités, le nombre d'étudiants non considérés comme résidents en Belgique (ci-après les «étudiants non-résidents») au sens dudit décret à la date de leur inscription qui peuvent s'inscrire pour la première fois dans l'un des neuf cursus médicaux et paramédicaux visés par ce décret.

9 Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 16 juin 2006:

«Par étudiant résident au sens du présent décret, il y a lieu d'entendre l'étudiant qui, au moment de son inscription dans un établissement d'enseignement supérieur, apporte la preuve qu'il a sa résidence principale en Belgique et qu'il remplit une des conditions suivantes:

1° Avoir le droit de séjourner en Belgique de manière permanente;

2° Avoir sa résidence principale en Belgique depuis au moins 6 mois au moment de l'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur, en y exerçant une activité professionnelle salariée ou non ou en bénéficiant d'un revenu de remplacement octroyé par un service public belge;

3° Être autorisé à séjourner pour une durée illimitée sur la base [de la législation belge];

- 4° Être autorisé à séjourner en Belgique en raison de la reconnaissance de la qualité de réfugié en vertu [de la législation belge], ou d'une demande à cet effet;
  
- 5° Être autorisé à séjourner en Belgique en bénéficiant de la protection temporaire visée [aux dispositions nationales applicables];
  
- 6° Avoir pour père, mère, tuteur légal ou conjoint une personne qui remplit une des conditions visées ci-dessus;
  
- 7° Avoir sa résidence principale en Belgique depuis au moins trois ans au moment de l'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur;
  
- 8° Être titulaire d'une attestation de boursier délivrée dans le cadre de la coopération au développement pour l'année académique et pour les études pour lesquelles la demande d'inscription est introduite.

Par 'droit de séjourner de manière permanente' au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, il y a lieu d'entendre pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne, le droit reconnu en vertu des articles 16 et 17 de la [directive 2004/38] [...].»

<sup>10</sup> Le chapitre II dudit décret, composé des articles 2 à 5, contient des dispositions relatives aux universités.

11 Aux termes de l'article 2 de ce décret:

«Les autorités académiques limitent le nombre des étudiants qui s'inscrivent pour la première fois auprès d'une université de la Communauté française dans un des cursus visés à l'article 3, de la manière visée à l'article 4.

[...]»

12 L'article 3 de ce décret énonce:

«Les dispositions du [chapitre II] sont applicables aux cursus menant aux grades académiques suivants:

1° Bachelier en kinésithérapie et réadaptation;

2° Bachelier en médecine vétérinaire.»

13 L'article 4 de ce même décret est libellé comme suit:

«Pour chaque institution universitaire et pour chacun des cursus visés à l'article 3, il est établi un nombre T égal au nombre total d'étudiants qui s'inscrivent pour la première fois dans le cursus concerné et qui sont pris en compte pour le financement, ainsi qu'un nombre NR égal au nombre des étudiants qui s'inscrivent pour la première fois dans le cursus concerné et qui ne sont pas considérés comme étudiants résidents au sens de l'article 1<sup>er</sup>.

Lorsque le rapport entre le nombre NR, d'une part, et le nombre T de l'année académique précédente, d'autre part, atteint un pourcentage P, les autorités académiques refusent l'inscription supplémentaire d'étudiants qui n'ont jamais été inscrits dans le cursus concerné et qui ne sont pas considérés comme étudiants résidents au sens de l'article 1<sup>er</sup>.

Le P visé à l'alinéa précédent est fixé à 30 pour cent. Toutefois, lorsque pour une année académique, la part des étudiants qui poursuivent leurs études ailleurs que dans le pays où ils ont obtenu leur diplôme d'études secondaires dépasse dix pour cent en moyenne dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur de l'Union européenne, le P est égal, pour l'année académique suivante, à ce pourcentage multiplié par trois.»

14 L'article 5 du décret du 16 juin 2006 dispose:

«[...] les étudiants qui ne sont pas considérés comme étudiants résidents au sens de l'article 1<sup>er</sup> introduisent leur demande d'inscription dans un des cursus visés à l'article 3 au plus tôt le troisième jour ouvrable qui précède le 2 septembre précédant l'année académique concernée. [...]

[...]

Par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, pour les étudiants non résidents qui se présentent pour introduire une demande d'inscription dans un des cursus visés à l'article 3 au plus tard le dernier jour ouvrable précédant le 2 septembre précédant l'année académique, si le nombre de ces étudiants qui se sont ainsi présentés excède le nombre NR visé à l'article 4, alinéa 2, l'ordre de priorité entre ces étudiants est déterminé par un tirage au sort. [...]

[...]»

15 Le chapitre III du décret du 16 juin 2006, composé des articles 6 à 9, contient des dispositions relatives aux hautes écoles. Les articles 6, premier alinéa, 8 et 9 de ce décret contiennent des dispositions analogues à celles des articles 2, premier alinéa, 4 et 5 du même décret.

16 Aux termes de l'article 7 dudit décret, ces dispositions sont applicables aux cursus menant aux grades académiques suivants:

«1° Accoucheuse-bachelier;

2° Bachelier en ergothérapie;

3° Bachelier en logopédie;

4° Bachelier en podologie-podothérapie;

5° Bachelier en kinésithérapie;

6° Bachelier en audiologie;

7° Édicateur(trice) spécialisé(e) en accompagnement psycho-éducatif.»

### **Les litiges au principal et les questions préjudicielles**

17 Le système d'enseignement supérieur de la Communauté française est fondé sur un accès libre à la formation, sans limitation d'inscription des étudiants.

18 Cependant, depuis plusieurs années, cette Communauté a constaté une augmentation sensible du nombre d'étudiants provenant d'autres États membres que le Royaume de Belgique et s'inscrivant dans les établissements relevant de son système d'enseignement supérieur, et ce en particulier dans neuf cursus médicaux et paramédicaux. Selon la décision de renvoi, ladite augmentation a été due, notamment, à l'afflux des étudiants français qui s'orientent vers la Communauté française, étant donné que l'enseignement

supérieur y est dispensé dans la même langue qu'en France et que la République française a restreint l'accès aux études concernées.

- 19 Considérant que le nombre de ces étudiants a atteint un niveau trop élevé dans lesdits cursus, la Communauté française a adopté le décret du 16 juin 2006.
- 20 Les 9 août et 13 décembre 2006, les requérants au principal ont déposé devant la Cour constitutionnelle un recours en annulation contre ce décret.
- 21 Une partie de ces requérants est constituée d'étudiants, notamment de nationalité française et n'appartenant à aucune des catégories visées à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 16 juin 2006, qui ont introduit, pour l'année académique 2006-2007, une demande d'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur de la Communauté française, afin d'y suivre l'un des cursus visés par ce décret.
- 22 Le nombre d'étudiants non-résidents ayant excédé le seuil fixé par ledit décret, les établissements concernés ont organisé un tirage au sort entre ces étudiants qui s'est révélé défavorable pour les requérants au principal. Par conséquent, les établissements concernés ont refusé d'accéder à leur demande d'inscription.
- 23 Une autre partie des requérants au principal est constituée d'enseignants des universités et des hautes écoles visées par le décret du 16 juin 2006, qui estiment que l'application de ce décret menace directement et immédiatement leur emploi, car il provoquera, à terme, une diminution du nombre d'étudiants inscrits auprès de leurs établissements d'enseignement.

- 24 À l'appui de leur recours, les requérants au principal ont notamment fait valoir que le décret du 16 juin 2006 viole le principe de non-discrimination, car ses dispositions traiteraient, sans aucune justification valable, de manière différente les étudiants résidents et non-résidents. En effet, alors que les étudiants résidents continueraient à jouir d'un accès libre aux cursus visés par ce décret, l'accès des étudiants non-résidents à ces cursus serait limité de telle manière que le nombre d'étudiants de cette catégorie, inscrit dans lesdits cursus, ne pourrait dépasser le seuil de 30 %.
- 25 La juridiction de renvoi a émis des doutes quant à la légalité du décret du 16 juin 2006, en estimant que les dispositions de la Constitution belge, dont le contrôle relève de sa compétence et dont la violation est alléguée, devaient être lues en combinaison avec les articles 12, premier alinéa, CE, 18, paragraphe 1, CE, 149, paragraphes 1 et 2, deuxième tiret, CE et 150, paragraphe 2, troisième tiret, CE.
- 26 Dans ces conditions, la Cour constitutionnelle a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Les articles 12, premier alinéa, [CE] et 18, paragraphe 1, [CE], lus en combinaison avec l'article 149, paragraphes 1 et 2, deuxième tiret, [CE] et avec l'article 150, paragraphe 2, troisième tiret, [CE] doivent-ils être interprétés en ce sens que ces dispositions s'opposent à ce qu'une communauté autonome d'un État membre compétente pour l'enseignement supérieur, qui est confrontée à un afflux d'étudiants d'un État membre voisin dans plusieurs formations à caractère médical financées principalement par des deniers publics, à la suite d'une politique restrictive menée dans cet État voisin, prenne des mesures telles que celles inscrites dans le [décret du 16 juin 2006], lorsque cette Communauté invoque des raisons valables pour affirmer que cette situation risque de peser excessivement sur les finances publiques et d'hypothéquer la qualité de l'enseignement dispensé?

- 2) En va-t-il autrement, pour répondre à la première question, si cette Communauté démontre que cette situation a pour effet que trop peu d'étudiants résidant dans cette Communauté obtiennent leur diplôme pour qu'il y ait durablement en suffisance du personnel médical qualifié afin de garantir la qualité du régime de santé publique au sein de cette Communauté?
  
- 3) En va-t-il autrement, pour répondre à la première question, si cette Communauté, compte tenu de l'article 149, premier alinéa, in fine, [CE] et de l'article 13.2, c), du [pacte], qui contient une obligation de standstill, opte pour le maintien d'un accès large et démocratique à un enseignement supérieur de qualité pour la population de cette Communauté?»

### **Sur les première et deuxième questions**

<sup>27</sup> Par ses deux premières questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui limite le nombre d'étudiants non-résidents pouvant s'inscrire pour la première fois dans des cursus médicaux et paramédicaux auprès d'établissements de l'enseignement supérieur, lorsque cet État est confronté à un afflux d'étudiants en provenance d'un État membre voisin à la suite d'une politique restrictive menée par ce dernier État et lorsque cette situation a pour effet que trop peu d'étudiants résidant dans ce premier État membre obtiennent leur diplôme dans lesdits cursus.

### *Sur la compétence des États membres en matière d'éducation*

<sup>28</sup> À titre liminaire, il convient de rappeler que si le droit de l'Union ne porte pas atteinte à la compétence des États membres en ce qui concerne l'organisation de leurs systèmes éducatifs et de la formation professionnelle — en vertu des articles 165, paragraphe 1, et

166, paragraphe 1, TFUE —, il demeure toutefois que, dans l'exercice de cette compétence, ces États doivent respecter le droit de l'Union et, notamment, les dispositions relatives à la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres (voir, en ce sens, arrêts du 11 septembre 2007, Schwarz et Gootjes-Schwarz, C-76/05, Rec. p. I-6849, point 70, ainsi que du 23 octobre 2007, Morgan et Bucher, C-11/06 et C-12/06, Rec. p. I-9161, point 24).

- <sup>29</sup> Les États membres sont ainsi libres d'opter soit pour un système d'enseignement fondé sur un accès libre à la formation — sans limitation d'inscription du nombre d'étudiants —, soit pour un système fondé sur un accès régulé qui sélectionne les étudiants. Cependant, dès lors qu'ils optent pour l'un de ces systèmes ou pour une combinaison de ceux-ci, les modalités du système choisi doivent respecter le droit de l'Union, et, en particulier, le principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

*Sur l'identification des dispositions applicables aux litiges au principal*

- <sup>30</sup> L'article 21, paragraphe 1, TFUE dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.
- <sup>31</sup> En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour que tout citoyen de l'Union peut se prévaloir de l'article 18 TFUE, interdisant toute discrimination en raison de la nationalité, dans toutes les situations relevant du domaine d'application ratione materiae du droit de l'Union, ces situations comprenant l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres conférée par l'article 21 TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 2 octobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec. p. I-11613, point 24; du 15 mars 2005, Bidar, C-209/03, Rec. p. I-2119, points 32 et 33, ainsi que du 18 novembre 2008, Förster, C-158/07, Rec. p. I-8507, points 36 et 37).

- 32 Par ailleurs, il ressort de cette même jurisprudence que ladite interdiction couvre également les situations concernant les conditions d'accès à la formation professionnelle, étant entendu que tant l'enseignement supérieur que l'enseignement universitaire constituent une formation professionnelle (arrêt du 7 juillet 2005, *Commission/Autriche*, C-147/03, Rec. p. I-5969, points 32 et 33 ainsi que jurisprudence citée).
- 33 Il s'ensuit que les étudiants en cause au principal peuvent se prévaloir du droit, consacré aux articles 18 et 21 TFUE, de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un État membre, tel que le Royaume de Belgique, sans subir de discriminations directes ou indirectes en raison de leur nationalité.
- 34 Cela étant, il ne saurait être exclu que la situation de certains requérants au principal puisse être régie par l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, qui vise tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de cette directive.
- 35 À cet égard, il ressort du dossier, premièrement, que les étudiants en cause au principal sont des citoyens de l'Union.
- 36 Deuxièmement, le fait qu'ils n'exercent, le cas échéant, aucune activité économique en Belgique est sans pertinence, car la directive 2004/38 s'applique à tous les citoyens de l'Union indépendamment de la question de savoir si ces citoyens exercent, sur le territoire d'un autre État membre, une activité économique salariée ou une activité économique non salariée ou s'ils n'y exercent aucune activité économique.
- 37 Troisièmement, il ne saurait être exclu que certains requérants en cause au principal aient déjà séjourné en Belgique avant de vouloir s'inscrire dans l'un des cursus concernés.

38 Quatrièmement, il y a lieu de constater que la directive 2004/38 s'applique ratione temporis aux litiges au principal. En effet, les États membres étaient tenus, d'une part, de transposer cette directive avant le 30 avril 2006. D'autre part, le décret en cause au principal a été adopté le 16 juin 2006, à savoir postérieurement à cette date. En outre, il est constant que les étudiants en cause au principal ont introduit une demande d'inscription auprès des établissements d'enseignement supérieur concernés pour l'année académique 2006-2007, et que cette inscription leur a été refusée sur la base de ce décret. Le refus de satisfaire à leur demande a ainsi nécessairement eu lieu postérieurement au 30 avril 2006.

39 Cependant, comme la Cour ne dispose pas de tous les éléments qui lui permettraient de constater que la situation des requérants au principal relève également de l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si cette disposition est effectivement applicable aux litiges au principal.

### *Sur l'existence d'une inégalité de traitement*

40 Il convient de rappeler que le principe de non-discrimination prohibe non seulement les discriminations directes, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes indirectes de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2007, Hartmann, C-212/05, Rec. p. I-6303, point 29).

41 À moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition nationale doit être considérée comme indirectement discriminatoire, lorsqu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les ressortissants d'autres États membres que les ressortissants nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers (voir, en ce sens, arrêts du 30 novembre 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Rec. p. I-10497, point 40, et Hartmann, précité, point 30).

- 42 Dans les affaires au principal, le décret du 16 juin 2006 prévoit que l'accès des étudiants aux cursus médicaux et paramédicaux visés par ce décret n'est ouvert sans restriction qu'aux étudiants résidents, à savoir ceux qui remplissent à la fois la condition de résidence principale en Belgique et l'une des huit autres conditions alternatives énumérées aux points 1<sup>o</sup> à 8<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, premier alinéa, dudit décret.
- 43 Les étudiants qui ne remplissent pas ces conditions ne bénéficient, en revanche, que d'un accès restreint auxdits établissements, car le nombre total de ces étudiants est en principe limité, pour chaque institution universitaire et pour chacun des cursus, à 30 % de l'ensemble des inscrits de l'année académique précédente. Dans le cadre de ce pourcentage imparti, les étudiants non-résidents se voient sélectionnés, en vue de leur inscription, par un tirage au sort.
- 44 Ainsi, la réglementation nationale en cause au principal crée une inégalité de traitement entre les étudiants résidents et les étudiants non-résidents.
- 45 Or, une condition de résidence, telle que celle exigée par cette réglementation, est plus aisément remplie par les ressortissants nationaux, qui ont leur résidence le plus souvent en Belgique, que par les ressortissants d'autres États membres, dont la résidence est en revanche située, en règle générale, dans un autre État membre que la Belgique (voir, par analogie, arrêts du 8 juin 1999, Meeusen, C-337/97, Rec. p. I-3289, points 23 et 24, ainsi que Hartmann, précité, point 31).
- 46 Il s'ensuit, ainsi que le gouvernement belge l'admet d'ailleurs, que la réglementation nationale en cause au principal affecte, par sa nature même, davantage les ressortissants des États membres autres que le Royaume de Belgique que les ressortissants nationaux et qu'elle défavorise ainsi plus particulièrement les premiers.

*Sur la justification de l'inégalité de traitement*

47 Ainsi qu'il a été constaté au point 41 du présent arrêt, une inégalité de traitement, telle que celle instaurée par le décret du 16 juin 2006, constitue une discrimination indirecte sur la base de la nationalité qui est prohibée, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée.

48 En outre, pour être justifiée, la mesure concernée doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime qu'elle poursuit et ne saurait aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, en ce sens, arrêts du 16 octobre 2008, *Renneberg*, C-527/06, Rec. p. I-7735, point 81, ainsi que du 19 mai 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes e.a.*, C-171/07 et C-172/07, Rec. p. I-4171, point 25).

Sur la justification tirée de charges excessives pour le financement de l'enseignement supérieur

49 Le gouvernement belge, soutenu par le gouvernement autrichien, soutient tout d'abord que l'inégalité de traitement entre les étudiants résidents et les étudiants non-résidents est nécessaire afin d'éviter des charges excessives pour le financement de l'enseignement supérieur, ces charges découlant du fait que, à défaut d'un traitement différent, le nombre d'étudiants non-résidents, inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur de la Communauté française, atteindrait un niveau excessivement élevé.

50 À cet égard, il y a lieu de constater que, selon les explications de la Communauté française telles qu'elles ressortent de la décision de renvoi, la charge financière ne constitue pas un motif essentiel ayant justifié l'adoption du décret du 16 juin 2006. En effet, selon ces explications, le financement de l'enseignement est organisé sur la base

d'un système d'«enveloppe fermée» dans lequel l'allocation globale ne varie pas en fonction du nombre total d'étudiants.

- 51 Dans ces conditions, la crainte d'une charge excessive pour le financement de l'enseignement supérieur ne saurait justifier l'inégalité de traitement entre les étudiants résidents et les étudiants non-résidents.

Sur la justification tirée d'une sauvegarde de l'homogénéité du système de l'enseignement supérieur

- 52 Le gouvernement belge, soutenu par le gouvernement autrichien, fait valoir que la présence des étudiants non-résidents dans les cursus concernés a atteint un niveau qui risque d'entraîner une diminution de la qualité de l'enseignement supérieur en raison des limites inhérentes à la capacité d'accueil des établissements d'enseignement et à la disponibilité de leur personnel. Ainsi, en vue de sauvegarder l'homogénéité de ce système et d'assurer un accès large et démocratique, pour la population de la Communauté française, à un enseignement supérieur de qualité, il s'avérerait nécessaire d'instaurer une inégalité de traitement entre des étudiants résidents et des étudiants non-résidents, et de limiter le nombre de ces derniers.
- 53 Certes, il ne saurait être d'emblée exclu que la prévention d'un risque pour l'existence d'un système national d'enseignement et pour son homogénéité puisse justifier une inégalité de traitement entre certains étudiants (voir, en ce sens, arrêt Commission/Autriche, précité, point 66).
- 54 Cependant, les éléments de justification invoqués à cet égard coïncident avec ceux liés à la protection de la santé publique, tous les cursus concernés relevant de ce dernier domaine. Il convient, dès lors, de les examiner uniquement au regard des justifications tirées des exigences liées à la protection de la santé publique.

## Sur la justification tirée des exigences liées à la santé publique

### — Observations soumises à la Cour

- 55 Le gouvernement belge, soutenu par le gouvernement autrichien, affirme que la réglementation en cause au principal est nécessaire pour atteindre l'objectif consistant à assurer la qualité et la pérennité des soins médicaux et paramédicaux au sein de la Communauté française.
- 56 Le nombre élevé d'étudiants non-résidents entraînerait, premièrement, une diminution importante de la qualité de l'enseignement dans les cursus médicaux et paramédicaux, laquelle requiert, en particulier, que soient dispensées de nombreuses heures de formation pratique. Or, il serait avéré qu'une telle formation ne peut être correctement dispensée au-delà d'un certain nombre d'étudiants, car la capacité d'accueil des établissements d'enseignement supérieur, la disponibilité de leur personnel ainsi que les possibilités de formation pratique ne seraient pas illimitées.
- 57 Afin d'illustrer les difficultés rencontrées en matière d'enseignement, le gouvernement belge évoque, notamment, la situation dans le domaine des études en médecine vétérinaire. Il fait valoir que, sur la base des normes de qualité de la formation vétérinaire — qui impliquent notamment une pratique clinique par chaque étudiant sur un nombre suffisant d'animaux —, il a été constaté qu'il n'était pas possible de former, au sein de la Communauté française, plus de 200 vétérinaires par an dans le deuxième cycle d'études supérieures. Cependant, en raison d'un afflux d'étudiants non-résidents, le nombre total d'étudiants répartis sur les six années d'études serait passé de 1 233 à 2 343 entre les années académiques 1995-1996 et 2002-2003.
- 58 La situation serait similaire pour les autres cursus visés par le décret du 16 juin 2006.

- 59 Deuxièmement, le gouvernement belge soutient que la présence élevée d'étudiants non-résidents est susceptible d'entraîner, à terme, une pénurie de personnel médical qualifié sur l'ensemble du territoire, ce qui compromettrait le système de santé publique au sein de la Communauté française. Ce risque découlerait du fait que, après leurs études, les étudiants non-résidents retourneraient dans leur pays d'origine pour y exercer leur profession, tandis que le nombre de diplômés résidents resterait trop faible dans certaines spécialités.
- 60 Les requérants au principal font valoir, en particulier, que, même si ces éléments de justification étaient admissibles, le gouvernement belge n'a pas démontré la réalité des circonstances susmentionnées.
- 61 La Commission affirme qu'elle prend très au sérieux les risques invoqués par le gouvernement belge. Elle estime cependant ne pas avoir, à l'heure actuelle, tous les éléments qui lui permettraient de se prononcer sur le bien-fondé de la justification.

— Réponse de la Cour

- 62 Il ressort de la jurisprudence qu'une inégalité de traitement fondée indirectement sur la nationalité peut être justifiée par l'objectif visant à maintenir un service médical de qualité, équilibré et accessible à tous, dans la mesure où il contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé publique (voir, en ce sens, arrêt du 10 mars 2009, *Hartlauer*, C-169/07, Rec. p. I-1721, point 47 et jurisprudence citée).
- 63 Ainsi, il convient d'apprécier si la réglementation en cause au principal est propre à garantir la réalisation de cet objectif légitime et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

- 64 À cet égard, il appartient en dernier ressort au juge national, qui est seul compétent pour apprécier les faits du litige au principal et pour interpréter la législation nationale, de déterminer si et dans quelle mesure une telle réglementation satisfait à ces exigences (voir, en ce sens, arrêts du 13 juillet 1989, Rinner-Kühn, 171/88, Rec. p. 2743, point 15, ainsi que du 23 octobre 2003, Schönheit et Becker, C-4/02 et C-5/02, Rec. p. I-12575, point 82).
- 65 Toutefois, la Cour, appelée à fournir au juge national une réponse utile, est compétente pour lui donner des indications tirées du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites et orales qui lui ont été soumises, de nature à permettre à la juridiction nationale de statuer (arrêts du 20 mars 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Rec. p. I-2741, point 52, ainsi que Schönheit et Becker, précité, point 83).
- 66 Dans un premier temps, il incombera à la juridiction de renvoi de vérifier que de véritables risques pour la protection de la santé publique existent.
- 67 À cet égard, il ne saurait être a priori exclu qu'une éventuelle diminution de la qualité de la formation de futurs professionnels de la santé soit susceptible de porter atteinte, à terme, à la qualité des soins dispensés sur le territoire concerné dès lors que la qualité du service médical ou paramédical sur un territoire donné dépend des compétences des professionnels de la santé y exerçant leur activité.
- 68 Il ne saurait être non plus exclu qu'une éventuelle limitation du nombre total d'étudiants dans les cursus concernés — notamment en vue de garantir la qualité de la formation — soit susceptible de diminuer, proportionnellement, le nombre de diplômés qui sont disposés à assurer, à terme, la disponibilité du service de santé sur le territoire concerné, ce qui pourrait ensuite avoir une incidence sur le niveau de protection de la santé publique. Sur ce point, il convient de reconnaître qu'une pénurie de professionnels de la santé poserait de graves problèmes pour la protection de la santé

publique et que la prévention de ce risque exige qu'un nombre suffisant de diplômés s'installent sur ledit territoire pour y exercer l'une des professions médicales ou paramédicales concernées par le décret en cause au principal.

69 Dans le cadre de l'appréciation de ces risques, la juridiction de renvoi doit prendre en considération, tout d'abord, que le lien entre la formation des futurs professionnels de la santé et l'objectif visant à maintenir un service médical de qualité, équilibré et accessible à tous n'est qu'indirect et moins causal que le lien entre l'objectif de la santé publique et l'activité de professionnels de la santé déjà présents sur le marché (voir arrêts précités Hartlauer, points 51 à 53, ainsi que Apothekerkammer des Saarlandes e.a., points 34 à 40). L'appréciation d'un tel lien dépendra en effet notamment d'une analyse prospective qui devra extrapoler à partir de nombreux éléments aléatoires et incertains et tenir compte de l'évolution future du domaine de la santé concerné, mais aussi de l'analyse de la situation telle qu'elle se présente au départ, à savoir actuellement.

70 Ensuite, lors de l'appréciation concrète des circonstances des affaires au principal, la juridiction de renvoi doit tenir compte du fait que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à l'importance de risques pour la protection de la santé publique sur son territoire, l'État membre peut prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la pénurie des professionnels de la santé se matérialise (voir, par analogie, arrêt Apothekerkammer des Saarlandes, précité, point 30 et jurisprudence citée). Il doit en aller de même en ce qui concerne les risques pour la qualité de l'enseignement dans ce domaine.

71 Cela étant, il incombe aux autorités nationales compétentes de démontrer que de tels risques existent effectivement (voir, par analogie, arrêt Apothekerkammer des Saarlandes e.a., précité, point 39). Selon une jurisprudence constante, il appartient en effet auxdites autorités, lorsqu'elles adoptent une mesure dérogatoire à un principe consacré par le droit de l'Union, de prouver, dans chaque cas d'espèce, que ladite mesure est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Les raisons justificatives susceptibles d'être

invoquées par un État membre doivent donc être accompagnées d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité de la mesure adoptée par cet État, ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation (voir, en ce sens, arrêts du 18 mars 2004, *Leichtle*, C-8/02, Rec. p. I-2641, point 45, et *Commission/Autriche*, précité, point 63). Il importe qu'une telle analyse objective, circonstanciée et chiffrée soit en mesure de démontrer, à l'aide de données sérieuses, convergentes et de nature probante, qu'il existe effectivement des risques pour la santé publique.

72 Dans les affaires au principal, cette analyse doit notamment permettre d'évaluer, pour chacun des neuf cursus visés par le décret du 16 juin 2006, le nombre maximal d'étudiants qui peut être formé en respectant les normes souhaitées de qualité de la formation. Elle doit, en outre, indiquer le nombre requis de diplômés qui doivent s'installer au sein de la Communauté française pour y exercer une profession médicale ou paramédicale afin d'assurer une disponibilité suffisante du service de santé publique.

73 Par ailleurs, ladite analyse ne saurait se limiter à mentionner les chiffres concernant l'un et l'autre groupe d'étudiants en se fondant, en particulier, sur l'extrapolation selon laquelle, à l'issue de leurs études, l'ensemble des étudiants non-résidents s'installent dans l'État dans lequel ils avaient leur résidence avant d'entamer leurs études pour y exercer l'une des professions en cause au principal. Par conséquent, ladite analyse doit prendre en compte l'impact du groupe des étudiants non-résidents sur la poursuite de l'objectif visant à garantir une disponibilité de professionnels au sein de la Communauté française. En outre, elle doit prendre en considération la possibilité que des étudiants résidents décident d'exercer leur profession dans un État autre que le Royaume de Belgique au terme de leurs études. De même, elle doit tenir compte de la mesure dans laquelle des personnes qui n'ont pas étudié au sein de la Communauté française s'y installent ultérieurement pour y exercer l'une desdites professions.

74 Il incombe aux autorités compétentes de fournir à la juridiction de renvoi une analyse qui répond à ces exigences.

- 75 Dans un deuxième temps, si la juridiction de renvoi considère que de véritables risques pour la protection de la santé publique existent, cette juridiction doit apprécier, eu égard aux éléments fournis par les autorités compétentes, si la réglementation en cause au principal peut être considérée comme propre à garantir la réalisation de l'objectif de protection de la santé publique.
- 76 Dans ce contexte, il lui appartient notamment d'évaluer si une limitation du nombre d'étudiants non-résidents est véritablement de nature à augmenter le nombre de diplômés prêts à assurer, à terme, la disponibilité du service de santé au sein de la Communauté française.
- 77 Dans un troisième temps, il incombe à la juridiction de renvoi d'apprécier si la réglementation en cause au principal ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif invoqué, c'est-à-dire s'il n'existe pas de mesures moins restrictives qui permettraient de l'atteindre.
- 78 À cet égard, il y a lieu de préciser qu'il appartient à cette juridiction de vérifier, en particulier, si l'objectif d'intérêt général invoqué ne pourrait être atteint par des mesures moins restrictives qui viseraient à encourager les étudiants accomplissant leurs études dans la Communauté française à s'y installer au terme de leurs études ou qui viseraient à inciter les professionnels formés en dehors de la Communauté française à s'installer au sein de cette dernière.
- 79 De même, il appartient à la juridiction de renvoi d'examiner si les autorités compétentes ont concilié, d'une manière appropriée, la réalisation dudit objectif avec les exigences découlant du droit de l'Union, et, notamment, avec la faculté pour les étudiants provenant d'autres États membres d'accéder aux études d'enseignement supérieur, cette faculté constituant l'essence même du principe de la libre circulation des étudiants (voir, en ce sens, arrêt Commission/Autriche, précité, point 70). Les restrictions à

l'accès auxdites études, introduites par un État membre, doivent être ainsi limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis et doivent permettre un accès suffisamment large desdits étudiants aux études supérieures.

80 À cet égard, il ressort du dossier que les étudiants non-résidents qui sont intéressés par l'enseignement supérieur se voient sélectionnés, en vue de leur inscription, par un tirage au sort qui, en soi, ne tient pas compte de leurs connaissances et de leurs expériences.

81 Dans ces conditions, il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si le processus de sélection des étudiants non-résidents se limite au tirage au sort et, si tel est le cas, si ce mode de sélection fondé non sur les capacités des candidats concernés, mais sur le hasard s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

82 En conséquence, il convient de répondre aux première et deuxième questions préjudicielles que les articles 18 et 21 TFUE s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui limite le nombre d'étudiants non résidents pouvant s'inscrire pour la première fois dans les cursus médicaux et paramédicaux d'établissements de l'enseignement supérieur, à moins que la juridiction de renvoi, ayant apprécié tous les éléments pertinents présentés par les autorités compétentes, ne constate que ladite réglementation s'avère justifiée au regard de l'objectif de protection de la santé publique.

### **Sur la troisième question**

83 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande à la Cour de préciser, en substance, quelle est l'incidence sur la situation en cause au principal des exigences qui s'imposent aux États membres en vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous c), du pacte.

84 Le gouvernement belge soutient que l'adoption du décret du 16 juin 2006 était indispensable pour respecter le droit à l'éducation de la population de la Communauté française tel que ce droit à l'éducation découle de l'article 13, paragraphe 2, sous c), du pacte. La disposition concernée contiendrait en effet une clause de gel contraignant cette Communauté à maintenir un accès large et démocratique à un enseignement supérieur de qualité. Or, en l'absence de ce décret, le maintien d'un tel accès serait compromis.

85 À cet égard, il convient cependant de relever qu'il n'existe aucune incompatibilité entre le pacte et les exigences découlant, le cas échéant, des articles 18 et 21 TFUE.

86 En effet, il ressort du libellé de l'article 13, paragraphe 2, sous c), du pacte que celui-ci poursuit en substance le même but que les articles 18 et 21 TFUE, à savoir garantir le principe de non-discrimination dans l'accès à l'enseignement supérieur. Ceci est confirmé par l'article 2, paragraphe 2, du pacte, selon lequel les États parties au pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés soient exercés sans discrimination aucune fondée, notamment, sur l'origine nationale.

87 En revanche, l'article 13, paragraphe 2, sous c), du pacte n'exige pas d'un État partie, ni d'ailleurs n'autorise celui-ci, à garantir un accès large à un enseignement supérieur de qualité à ses seuls ressortissants.

88 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la troisième question que les autorités compétentes ne sauraient se prévaloir de l'article 13, paragraphe 2, sous c), du pacte si la juridiction de renvoi constate que le décret du 16 juin 2006 n'est pas compatible avec les articles 18 et 21 TFUE.

## Sur l'application dans le temps de l'arrêt

- <sup>89</sup> Dans l'hypothèse où la Cour conclurait que le droit de l'Union s'oppose à la réglementation nationale en cause au principal, le gouvernement belge demande de limiter les effets dans le temps de l'arrêt prononcé. Cette limitation serait nécessaire au motif que le nombre de rapports juridiques constitués de bonne foi est élevé puisque de nombreux étudiants non-résidents ont déposé un dossier en vue d'une inscription, pour l'année académique 2006-2007, dans l'un des cursus visés par le décret du 16 juin 2006. La remise en cause de ces rapports juridiques serait, par conséquent, susceptible d'avoir de graves répercussions économiques de nature à déséquilibrer le budget de la Communauté française en matière d'enseignement.
- <sup>90</sup> Conformément à une jurisprudence constante, l'interprétation que la Cour donne d'une règle de droit de l'Union, dans l'exercice de la compétence que lui confère l'article 267 TFUE, éclaire et précise, lorsque besoin en est, la signification et la portée de cette règle, telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur. Il en résulte que la règle ainsi interprétée peut et doit être appliquée par le juge même à des rapports juridiques nés et constitués avant l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation, si par ailleurs les conditions permettant de porter devant les juridictions compétentes un litige relatif à l'application de ladite règle se trouvent réunies (voir arrêts du 2 février 1988, *Blaizot e.a.*, 24/86, Rec. p. 379, point 27, ainsi que du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 141).
- <sup>91</sup> Ce n'est qu'à titre exceptionnel que la Cour peut, par application d'un principe général de sécurité juridique inhérent à l'ordre juridique de l'Union, être amenée à limiter la possibilité pour tout intéressé d'invoquer une disposition qu'elle a interprétée en vue de remettre en cause des rapports juridiques établis de bonne foi. Pour qu'une telle limitation puisse être décidée, il est nécessaire que deux critères essentiels soient réunis,

à savoir la bonne foi des milieux intéressés et le risque de troubles graves (voir, notamment, arrêts du 28 septembre 1994, *Vroege*, C-57/93, Rec. p. I-4541, point 21, ainsi que du 10 janvier 2006, *Skov et Bilka*, C-402/03, Rec. p. I-199, point 51).

<sup>92</sup> En outre, il est de jurisprudence constante que les conséquences financières qui pourraient découler pour un État membre d'un arrêt rendu à titre préjudiciel ne justifient pas, par elles-mêmes, la limitation des effets de cet arrêt dans le temps (voir, notamment, arrêt du 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. p. I-6193, point 52).

<sup>93</sup> En effet, la Cour n'a eu recours à cette solution que dans des circonstances bien précises, lorsque, d'une part, il existait un risque de répercussions économiques graves dues en particulier au nombre élevé de rapports juridiques constitués de bonne foi sur la base de la réglementation considérée comme étant valablement en vigueur et que, d'autre part, il apparaissait que les particuliers et les autorités nationales avaient été incités à un comportement non conforme à la réglementation de l'Union en raison d'une incertitude objective et importante quant à la portée des dispositions de l'Union, incertitude à laquelle avaient éventuellement contribué les comportements mêmes adoptés par d'autres États membres ou par la Commission (voir arrêt *Grzelczyk*, précité, point 53).

<sup>94</sup> Dans les affaires au principal, il convient de constater que le gouvernement belge n'a soumis à la Cour aucun élément concret permettant d'affirmer que les auteurs du décret du 16 juin 2006 auraient été incités à un comportement éventuellement non conforme au droit de l'Union en raison d'une incertitude objective et importante quant à la portée de ce droit.

95 De même, ce gouvernement n'a aucunement étayé, par des éléments concrets, son argumentation selon laquelle le présent arrêt risquerait, si les effets de celui-ci n'étaient pas limités dans le temps, d'entraîner des conséquences financières graves.

96 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de limiter dans le temps les effets du présent arrêt.

### **Sur les dépens**

97 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

- 1) Les articles 18 et 21 TFUE s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui limite le nombre d'étudiants non considérés comme résidents en Belgique pouvant s'inscrire pour la première fois dans les cursus médicaux et paramédicaux d'établissements de l'enseignement supérieur, à moins que la juridiction de renvoi, ayant apprécié tous les éléments pertinents présentés par les autorités compétentes, ne constate que ladite réglementation s'avère justifiée au regard de l'objectif de protection de la santé publique.**

- 2) **Les autorités compétentes ne sauraient se prévaloir de l'article 13, paragraphe 2, sous c), du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, si la juridiction de renvoi constate que le décret de la Communauté française du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur n'est pas compatible avec les articles 18 et 21 TFUE.**

Signatures