CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 252.415 du 15 décembre 2021

A. 235.143/XI-23.812

En cause : **DUQUENNE** Olivier,
ayant élu domicile chez
M^e^ Jean BOURTEMBOURG et
M^e^ Matthieu DE MÛELENAERE, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Michel KAROLINSKI et
M^e^ Joëlle SAUTOIS, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 décembre 2021, Olivier Duquenne demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du Commissaire du Gouvernement auprès de l'Université de Liège du 29 novembre 2021 qui déclare non fondé le recours que la partie requérante avait introduit contre la décision de l'université de refuser son inscription en bac 2 en sciences vétérinaires pour l'année académique 2021-2022 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 3 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 décembre 2021.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^me^ Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Jean Bourtembourg et M^e^ Matthieu De Mûelenaere, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Florence Claes *loco* M^es^ Michel Karolinski et Joëlle Sautois, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Durant l'année académique 2019-2020, la partie requérante était inscrite en bloc 1 du bachelier en médecine vétérinaire auprès de l'Université de Liège. Il n'est pas contesté qu'à l'issue de l'année académique, elle a acquis plus de 45 crédits du bloc 1 du programme du cycle d'études.

Durant cette année académique, elle a participé au concours organisé en vue d'obtenir une des « attestations d'accès à la suite du programme du cycle » mais elle n'a pas été classée en ordre utile pour obtenir l'attestation.

À la fin de l'année académique 2019-2020, l'article 12 du décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires prévoyait que : « Le présent décret entre en vigueur pour l'année académique 2016-2017, à l'exception des articles 2 et 4 qui entrent en vigueur pour l'année académique 2017-2018. Le présent décret produit ses effets jusqu'à l'année académique 2019-2020 incluse. Il fera l'objet d'une évaluation, par le Gouvernement, au plus tard durant l'année académique 2019-2020 ».

Toutefois, le 22 octobre 2020, la Communauté française a adopté un décret modifiant le décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires qui prévoyait, avec entrée en vigueur le 1^er^ juillet 2020, que ce décret du 13 juillet 2016 produirait ses effets jusqu'à l'année académique 2020-2021 incluse.

En application de ce décret du 22 octobre 2020, la partie requérante n'a pas été autorisée à accéder au bloc 2 lors de l'année académique 2020-2021 en raison du fait qu'elle ne disposait pas de l'attestation d'accès à la suite du programme du cycle.

Saisie à titre préjudiciel par un arrêt n° 248.905 du 13 novembre 2020 du Conseil d'État, la Cour constitutionnelle a dit pour droit dans un arrêt n° 82/2021 du 3 juin 2021 que : « […] Les articles 1er et 2 du décret de la Communauté française du 22 octobre 2020 "modifiant le décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires" violent les articles 10, 11 et 24, § 3, première phrase, de la Constitution, lus en combinaison avec le principe général de la non-rétroactivité des lois, en ce qu'ils confèrent un effet rétroactif à la prolongation des effets de l'article 4 du décret de la Communauté française du 13 juillet 2016 "relatif aux études de sciences vétérinaires" au-delà de l'année académique 2019-2020 […] ».

Le 17 juin 2021, la Communauté française a adopté un décret modifiant le décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires. Ce décret a été publié au Moniteur belge du 23 juin 2021 et prévoit, en son article 12, qu'il entre en vigueur à partir de l'année académique 2021-2022, à l'exception des articles 1er, 8 et 9 qui entrent en vigueur le 15 juin 2021.

L'article 9 de ce décret modificatif abroge la deuxième phrase de l'article 12 du décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires, laquelle phrase avait pour objet de limiter les effets du décret dans le temps.

Par un arrêt n° 150/2021 du 21 octobre 2021, la Cour constitutionnelle a annulé « les articles 1er et 2 du décret de la Communauté française du 22 octobre 2020 "modifiant le décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires", en ce qu'ils confèrent un effet rétroactif à la prolongation des effets de l'article 4 du décret de la Communauté française du 13 juillet 2016 "relatif aux études de sciences vétérinaires » au-delà de l'année académique 2019-2020" ».

La partie requérante a demandé à l'Université de Liège de pouvoir accéder au bloc 2 du bachelier en médecine vétérinaire au cours de l'année académique 2021-2022.

L'Université de Liège a refusé de faire droit à la demande de la partie requérante en raison du fait qu'elle ne dispose pas d'une attestation d'accès à la suite du programme du cycle d'études, conformément à l'article 4 du décret du 13 juillet

2016 relatif aux études de sciences vétérinaires, tel que modifié par le décret du 17 juin 2021.

La partie requérante a introduit un recours auprès du Commissaire du Gouvernement près l'Université de Liège qui a décidé, le 29 novembre 2021, que « la décision prise par les autorités de l'ULiège respecte le prescrit légal et, partant, qu'il n'y a pas lieu de l'invalider ». Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Urgence et extrême urgence

Au regard de l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative est subordonnée à la réunion de deux conditions, à savoir une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension selon la procédure ordinaire, cette demande peut être traitée selon une procédure spécifique visée à l'article 17, § 4, des lois précitées sur le Conseil d'État. Le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte suffisamment grave aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur pour prévenir cette atteinte et pour saisir le Conseil d'État.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'exécution de l'acte attaqué empêche la partie requérante d'accéder au bloc 2 du bachelier en médecine vétérinaire et l'expose en conséquence au risque de perdre une année d'études. Il s'agit d'une atteinte d'autant plus grave à ses intérêts qu'elle a déjà été empêchée illégalement d'accéder au bloc 2 lors de l'année académique précédente. L'atteinte suffisamment grave à ses intérêts est imminente dès lors que la présente année académique a débuté. Un arrêt rendu selon la procédure de référé ordinaire et *a fortiori* un arrêt d'annulation ne pourraient être prononcés en temps utile.

Par ailleurs, il n'est pas davantage contesté que la partie requérante a agi avec la diligence requise.

Le recours à la procédure d'extrême urgence est donc recevable.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un second moyen de « la violation des articles 10, 11 et 24, § 3, de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 13, § 2, c), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante soutient que « l'acte attaqué se fonde et fait application du décret du 17 juin 2021 modifiant le décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires », que « ce décret traite de la même manière les étudiants qui, au terme de l'année académique 2019-2020, avaient acquis au moins 45 crédits et ne devaient pas obtenir une attestation de réussite à l'issue du concours de fin d'année et tous les autres étudiants qui, depuis l'année académique 2016-2017 étaient soumis, au terme de la 1ère année du baccalauréat à l'obligation d'obtenir une attestation d'accès à la suite du programme du cycle », que « par ailleurs, ce décret porte atteinte au droit d'accès à l'enseignement supérieur » alors que « ceux qui l'année académique précédente n'étaient pas soumis à l'obligation de présenter un concours et de disposer d'une attestation ne peuvent être traités de la même manière que ceux qui, antérieurement, étaient soumis à une telle obligation » et que « toute restriction au droit d'accès à l'enseignement supérieur garanti par les dispositions visées au moyen doit respecter le principe d'égalité, être raisonnablement et suffisamment justifiée et ne peut constituer un recul au regard de l'obligation de *standstill* ». Elle explique que « la validité du décret du 17 juin 2021 modifiant le décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires doit être remise en question, d'une part, au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et, d'autre part, au regard du droit à l'accès aux études supérieures », que « le principe d'égalité et de non-discrimination interdit de traiter de manière identique des étudiants se trouvant dans une situation différente, sans justification objective et raisonnable », que « les étudiants "reçus-collés" de l'année académique 2019-2020 qui, eux seuls, n'étaient plus soumis à un filtre lors de l'année académique 2020-2021, sont traités de manière identique que les autres étudiants, et ce, sans que le législateur n'ait fait part d'aucune justification objective et raisonnable », que « par ailleurs, le droit à l'accès aux études supérieures – que la libre inscription concrétise – est consacré par l'article 24, § 3, de la Constitution, mais également par l'article 2 du Protocole n°1 à la Convention européenne des

droits de l'homme et par l'article 13, § 2, c), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) », que « le législateur […] a instauré un filtre pour l'année académique 2021-2022 à des étudiants qui, ainsi qu'en a jugé la Cour constitutionnelle, n'étaient soumis à aucun filtre lors de l'année académique 2020-2021 », que « cela méconnait le principe d'égalité et de non-discrimination », que « les travaux préparatoires ne contiennent aucune justification expliquant cette restriction au regard du droit d'accès à l'enseignement – l'interpellation de quelques parlementaires étant restée sans suite », que « le législateur ne s'est pas non plus assuré que cette restriction serait suffisamment prévisible et raisonnablement proportionnée au but légitime poursuivi », que « l'instauration de ce filtre constitue un recul dans la protection du droit d'accès à l'enseignement supérieur des étudiants en cause, lequel recul, par hypothèse – vu le silence du législateur - n'est aucunement justifié par un motif impérieux d'intérêt général », qu'il « en résulte que l'instauration de ce filtre, en ce qui concerne les étudiants "reçus-collés" de l'année 2019-2020, ne répond à aucune des conditions devant être satisfaites pour être admissible au regard des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées », que « pour les deux raisons qui précèdent, il y a lieu d'interroger la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité du décret du 17 juin 2021 », que « dans l'attente de la réponse de la Cour, la partie requérante sollicite que les effets de l'acte attaqué, qui se fonde sur un décret dont la constitutionnalité doit être questionnée, soient suspendus, dès lors qu'à tout le moins, son argumentation doit être tenue pour sérieuse ». La partie requérante demande, dès lors, que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse explique que par son arrêt du 21 octobre 2021, la Cour constitutionnelle confirme sa position déjà établie dans son arrêt n° 82/2021 du 3 juin 2021 et « sanctionne le caractère rétroactif du décret du 22 octobre 2020 sans, pour autant, remettre en question le système même du concours et d'attestation d'accès, tel que mis en place en sciences vétérinaires depuis l'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 2016 et confirmé par le décret du 17 juin 2021 ». Elle en déduit que cet arrêt « ne permet pas de douter de la constitutionnalité du principe d'attestation d'accès pas plus qu'il n'a d'incidence sur la mise en œuvre du concours en 2021, valablement organisé le 25 juin, et sur les conditions d'inscriptions à la suite du programme de médecine vétérinaire pour l'année 2021-2022, qui reposent aujourd'hui sur les prescriptions du décret du 13 juillet 2016 tel que modifié par le décret du 17 juin 2021 ». Elle estime que, dans ces conditions, « rien ne justifie que les étudiants "reçus-collés" ayant présenté le concours en 2020, en ce compris la partie requérante, soient dispensés de l'obligation d'attestation de réussite pour

accéder à la suite du programme de bachelier en sciences vétérinaires pour l'année 2021-2022 » et soutient qu'à l'inverse, « le prescrit décrétal, en ce qu'il soumet l'ensemble des étudiants à l'obligation d'attestation d'accès, permet d'assurer une égalité de traitement entre les étudiants "reçus-collés" et les étudiants inscrits pour la première fois en médecine vétérinaire en 2020-2021 qui ne pourraient se prévaloir de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 octobre 2021 ».

Elle expose ensuite que « l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'a pas plus pour effet de remettre en cause la nécessité impérieuse d'établir un processus de sélection permettant de limiter le nombre d'étudiants inscrits à la suite du programme de bachelier en sciences vétérinaires, qui ressort de façon explicite dans l'exposé des motifs du décret du 17 juin 2021 ».

Elle en déduit qu'il « n'existe aucun doute sérieux quant à la constitutionnalité du décret du 17 juin 2021 en tant qu'il impose aux étudiants "reçus-collés" d'être titulaires d'une attestation d'accès à la poursuite du programme pour l'année académique 2021-2022 » et considère qu'au regard de l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, même « si un quelconque doute sur la constitutionnalité du système de concours et de l'obligation d'attestation de réussite devait subsister en l'espèce, celui-ci n'est pas suffisamment sérieux pour justifier d'interroger la Cour constitutionnelle à cet égard ».

V.2. Appréciation

Avant sa modification par l'article 1er du décret du 22 octobre 2020, l'article 12 du décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires prévoyait que : « Le présent décret entre en vigueur pour l'année académique 2016-2017, à l'exception des articles 2 et 4 qui entrent en vigueur pour l'année académique 2017-2018. Le présent décret produit ses effets jusqu'à l'année académique 2019-2020 incluse. Il fera l'objet d'une évaluation, par le Gouvernement, au plus tard durant l'année académique 2019-2020 ».

L'attestation d'accès au bloc 2 des études de sciences vétérinaires, prescrite par l'article 4 du décret du 13 juillet 2016, n'était donc requise que jusqu'à fin de l'année académique 2019-2020.

Le décret du 22 octobre 2020 a toutefois modifié l'article 12 précité pour prolonger, avec effet rétroactif au 1er juillet 2020, l'application du décret du 13 juillet 2016 jusqu'à la fin de l'année académique 2020-2021.

En vertu de ce décret du 22 octobre 2020, la partie requérante n'a pu accéder au bloc 2 des études de sciences vétérinaires lors de l'année académique 2020-2021, comme elle le sollicitait.

Le 21 octobre 2021, la Cour constitutionnelle a annulé les articles 1er et 2 du décret de la Communauté française du 22 octobre 2020 par un arrêt n° 150/2021.

Il résulte de l'annulation du décret du 22 octobre 2020 qu'aucune attestation n'était requise pour accéder au bloc 2 des études de sciences vétérinaires lors de l'année académique 2020-2021 de telle sorte que la partie requérante a été empêchée illégalement d'y accéder lors de cette année académique. En conséquence, si l'accès à ce bloc n'avait pas été refusé illégalement à la partie requérante, elle aurait déjà dû y accéder dès l'année académique passée.

Les parties conviennent que par l'adoption du décret du 17 juin 2021 modifiant le décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires, le législateur a voulu rétablir l'application du décret du 13 juillet 2016 à partir de l'année académique 2021-2022 et entendu réinstaurer, dès cette année académique, l'obligation d'être titulaire de l'attestation, visée à l'article 4 du décret du 13 juillet 2016, pour accéder au bloc 2 des études de sciences vétérinaires.

Le législateur a imposé cette obligation à tous les étudiants sans distinguer ceux qui n'ont pas été dispensés de l'obligation d'obtention de l'attestation pour l'accès au bloc 2 des études de sciences vétérinaires et les étudiants qui, comme la partie requérante, en ont été dispensés lors de l'année académique 2020-2021 et qui auraient déjà dû accéder à ce bloc sans posséder l'attestation précitée s'ils n'en avaient pas été empêchés illégalement.

Le traitement identique, quant à l'obligation d'être titulaire de l'attestation, visée à l'article 4 du décret du 13 juillet 2016, imposée d'une part, aux étudiants qui n'ont pas été dispensés de l'obligation d'obtention de l'attestation pour l'accès au bloc 2 des études de sciences vétérinaires et d'autre part, aux étudiants qui, comme la partie requérante, en ont été dispensés lors de l'année académique 2020-2021 et qui auraient déjà dû accéder à ce bloc sans posséder l'attestation précitée s'ils n'en avaient pas été empêchés illégalement, exige, compte tenu du principe d'égalité et de non-discrimination et de la liberté et de l'égalité d'enseignement, une justification raisonnable.

Or, si les travaux préparatoires du décret du 17 juin 2021 contiennent des explications relatives à la nécessité d'une restriction à l'accès au bloc 2 des études de sciences vétérinaires, ils ne comportent par contre aucune justification relative à l'identité de traitement entre les deux catégories d'étudiants précitées qui se trouvent dans une situation différente. De même, les travaux préparatoires de ce décret ne contiennent pas d'explications permettant d'établir que l'obligation d'être titulaire d'une attestation d'accès au bloc 2, imposée pour l'année académique 2021-2022, à des étudiants qui en étaient dispensés pendant l'année académique 2020-2021 et qui auraient déjà dû accéder à ce bloc sans posséder l'attestation précitée s'ils n'en avaient pas été empêchés illégalement, est raisonnablement proportionnée à l'objectif poursuivi.

Dès lors que, pour les motifs qui précèdent, il existe un doute sérieux quant à la compatibilité du décret du 17 juin 2021 avec notamment les articles 10, 11 et 24 de la Constitution, il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle la première question préjudicielle sollicitée par la partie requérante telle que reformulée au dispositif du présent arrêt. Il y a également lieu de poser à la Cour constitutionnelle la seconde question voulue par la partie requérante.

Dans l'attente de la réponse qui sera apportée par la Cour constitutionnelles à ces questions, il y a lieu, compte tenu de ce doute sérieux, de considérer que l'acte attaqué, qui fait application du décret du 17 juin 2021, repose sur un fondement légal contraire à ces normes constitutionnelles et d'ordonner, afin de sauvegarder les droits de la partie requérante et le caractère effectif et utile de la présente procédure d'extrême urgence, la suspension provisoire de l'exécution de l'acte attaqué. L'affaire sera refixée d'office ou à la demande d'une partie après notification au Conseil d'État de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les questions suivantes sont posées à titre préjudiciel à la Cour constitutionnelle :

1) « le décret du 17 juin 2021 modifiant le décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires viole-t-il les articles 10, 11 et 24 de la Constitution en ce qu'il traite de la même manière les étudiants qui, au terme de l'année

académique 2019-2020, avaient acquis au moins 45 crédits et ne devaient pas obtenir une attestation de réussite à l'issue du concours de fin d'année et tous les autres étudiants qui n'ont pas été dispensés de cette obligation d'obtention de l'attestation pour l'accès au bloc 2 des études de sciences vétérinaires ? »

2) « le décret du 17 juin 2021 modifiant le décret du 13 juillet 2016 relatif aux études de sciences vétérinaires viole-t-il les articles 10, 11 et 24, § 3, de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 13, § 2, c), du PIDESC, en ce qu'il instaure un nouveau filtre académique à partir de l'année 2021-2022 pour des étudiants qui pouvaient auparavant poursuivre leurs études sans filtre, et ce, sans aucune justification suffisante et raisonnablement proportionnée au but poursuivi ? ».

Article 2.

La suspension provisoire de l'exécution de la décision du 29 novembre 2021 du Commissaire du Gouvernement près l'Université de Liège, confirmant la décision prise par l'Université de Liège de refuser l'admission d'Olivier Duquenne à la suite du programme du cycle en médecine vétérinaire, est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^{e} chambre, le 15 décembre 2021 par :

Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f.,
Katty Lauvau, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Katty Lauvau Nathalie Van Laer