

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 254.597 du 27 septembre 2022

A. 237.227/XI-24.088

En cause : **DRIS Axel**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT et
Charline SERVAIS, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 septembre 2022, Axel Dris demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de « la délibération du jury de l'examen d'entrée et d'accès aux études de premier cycle en sciences médicales et dentaires décidant de ne pas délivrer d'attestation de réussite au requérant en vue d'accéder au bachelier de médecine dès lors qu'il ne serait pas classé dans le quota de 30 % applicable aux étudiants non-résidents, portée à la connaissance de la partie requérante en date du 14 juillet 2022 » et, d'autre part, l'annulation de cette délibération.

Par la même requête, le requérant sollicite au titre de mesures provisoires la délivrance « à titre provisoire, [de] l'attestation d'accès aux études de médecine sur base de la réussite à l'examen d'entrée » et, subsidiairement, de « faire ordre à la partie adverse, de prendre les mesures qui s'imposent pour prendre position quant à l'inscription provisoire du requérant en médecine à l'UNamur ou dans tout autre établissement universitaire de la Communauté française pour l'année académique

2022-2023, en tenant compte de l'autorité de chose jugée de l'arrêt prononcé par le Conseil d'Etat ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 13 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 septembre 2022.

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

M. Denis Delvax, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Jean Laurent et Charline Servais, avocats, comparaisant pour la partie requérante et M^e Philippe Levert, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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. Cadre légal

1. L'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale fixe le nombre maximal d'étudiants ayant accès à la formation en médecine en Communauté flamande et en Communauté française.

Son article 5, 7°, prévoit que ne sont pas soumis à cette limite « [l]e titre professionnel particulier de médecin généraliste et le titre professionnel particulier de médecin spécialiste pour les candidats disposant d'un diplôme d'études secondaires octroyé par un état membre de l'Espace économique européen qui n'organise pas de formation complète menant au diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchements », tel étant le cas du Grand-duché de Luxembourg.

Cette disposition reproduit le texte de l'article 3, 9°, de l'arrêté royal du 30 mai 2002 relatif à la planification de l'offre médicale, introduit par l'arrêté royal

du 26 avril 2007 modifiant l'arrêté royal du 30 mai 2002 relatif à la planification de l'offre médicale et abrogé par l'arrêté royal du 12 juin 2008, précité.

2. L'article 1^{er} du décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur contient une définition de la notion d'étudiant résident.

3. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret du 29 mars 2017 relatif aux études de sciences médicales et dentaires dispose :

« Ont seuls accès aux études de premier cycle en sciences médicales et aux études de premier cycle en sciences dentaires en vue de l'obtention du grade qui les sanctionne, les étudiants qui satisfont aux conditions générales d'accès aux études de premier cycle visées à l'article 107 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études et qui sont porteurs d'une attestation de réussite délivrée à l'issue d'un examen d'entrée et d'accès aux études de premier cycle en sciences médicales et/ou des études de premier cycle en sciences dentaires, ci-après dénommé "examen d'entrée et d'accès" ».

Son article 6 énonce :

« § 1^{er}. Au plus tard dans les 3 jours qui suivent la délibération, le Président du jury de l'examen d'entrée et d'accès communique aux candidats les résultats de l'examen par l'intermédiaire de l'ARES et transmet la liste des lauréats aux institutions universitaires habilitées à organiser et organisant des études de premier cycle en sciences médicales et/ou des études de premier cycle en sciences dentaires.

Au plus tard dans les 10 jours qui suivent l'organisation de l'examen, le jury de l'examen d'entrée et d'accès délivre par l'intermédiaire de l'ARES aux candidats ayant réussi une attestation de réussite à l'examen d'entrée et d'accès. Sans préjudice des autres conditions d'accès, l'étudiant détenteur de cette attestation est inscrit auprès de l'institution universitaire identifiée lors de son inscription à l'examen conformément à l'article 1^{er}, § 3.

Cette attestation de réussite à l'examen est valable en vue d'une inscription pour la seule année académique suivante. Elle est personnelle et incessible. En cas de force majeure dûment appréciée par le jury de l'examen d'entrée et d'accès, cette attestation peut être valorisée au cours des deux années académiques consécutives.

§ 2. Lorsqu'il délibère, le jury de l'examen d'entrée et d'accès applique le dispositif suivant : par filière, il est établi un nombre T égal au nombre total de candidats ayant réussi l'examen d'entrée et d'accès visé à l'article 1^{er} ainsi qu'un nombre NR par filière égal au nombre de candidats ayant réussi l'examen d'entrée et d'accès qui ne sont pas considérés comme étudiants résidents au sens de l'article 1^{er} du décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur.

Lorsque le rapport entre ce nombre NR et le nombre T atteint un pourcentage supérieur à 30 %, un classement est effectué par le jury de l'examen d'entrée et d'accès au sein des candidats ayant réussi l'examen d'entrée qui ne peuvent pas être considérés comme étudiants résidents afin de désigner ceux auxquels une attestation de réussite sera délivrée. Le jury classe ces candidats dans l'ordre décroissant des notes globales obtenues par chacun des candidats à l'examen d'entrée et d'accès. Il octroie les attestations de réussite aux candidats ayant réussi

l'examen d'entrée classés en ordre utile jusqu'à ce que la proportion de candidats qui ne peuvent pas être considérés comme étudiants résidents corresponde à 30% du nombre total de lauréats.

A l'issue de cette procédure, il est établi par filière un nombre L égal au nombre d'étudiants bénéficiant d'une attestation de réussite à l'examen ».

Son article 17bis prévoit :

- « Les articles 1^{er} à 7 du présent décret ne sont pas applicables aux étudiants qui, en exécution de l'Accord particulier relatif à la coopération universitaire en formation médicale entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, signé à Bruxelles le 17 juillet 2017, ont accès à la suite du programme de premier cycle en sciences médicales dans une université ».

4. Ce dernier Accord, auquel il a été porté assentiment par un décret du 20 décembre 2017, prévoit en son article 2 que :

- « Chaque année, un maximum de 15 étudiants de l'Université du Luxembourg, disposant d'un diplôme d'études secondaires octroyé par un établissement d'enseignement secondaire au Grand-Duché de Luxembourg et répondant aux conditions d'entrée sur dossier de l'Université du Luxembourg, peuvent accéder à la suite du programme du premier cycle en sciences médicales et dentaires dans une université en Communauté française.
Ces étudiants sont choisis par l'Université du Luxembourg parmi ceux qui, cette année-là uniquement, ont réussi la première année du grade de "Bachelor académique en sciences de la vie-filière médecine" et se sont classés en rang utile après l'examen classant de fin d'année où l'attribution des places se fait par ordre de mérite en fonction de la moyenne générale.
Les modalités opérationnelles de la coopération sont fixées par des accords interuniversitaires particuliers conclus entre l'Université de Luxembourg et les universités concernées de la Communauté française de Belgique. » (*Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg*, Mémorial A n° 733 du 16 août 2017).

L'exposé des motifs du projet de décret portant assentiment à cet Accord indique que le régime dérogatoire qu'il institue se justifie par le fait que « l'Université du Luxembourg n'est pas une université complète et, par conséquent, ne propose aucun programme en sciences médicales au-delà de la 1^{ère} année de bachelier » (*Doc. parl.*, P.C.F., 2017-2018, n° 565-1, p. 3)

IV. Faits

1. Le requérant, de nationalité luxembourgeoise et domicilié dans une commune grand-ducale frontalière de la Belgique, a effectué ses études secondaires dans un établissement d'enseignement situé à Arlon.

2. Le 5 juillet 2022, il a présenté l'examen d'entrée et d'accès en sciences médicales et dentaires, qu'il a réussi en ayant obtenu les notes de 10,89/20 à

la partie 1, la note de 14,34/20 à la partie 2 et aucune note inférieure à 8/20 lors des épreuves relatives à ces parties.

Ne pouvant être qualifié d'étudiant résident au sens de l'article 1^{er} du décret du 16 juin 2006 précité, le requérant s'est vu appliquer le quota appliqué aux étudiants non-résidents et, au vu de sa moyenne, ne s'est pas vu accorder l'attestation de réussite lui permettant de s'inscrire dans une faculté de médecine en Communauté française.

La décision refusant de lui accorder l'attestation de réussite, dont il indique avoir pris connaissance lors de la communication de l'examen d'entrée de juillet, le 14 juillet, constitue l'acte attaqué.

3. Un échange de mails s'en est suivi entre son père, le Médiateur de la Communauté française, l'ARES et les services de la partie adverse.

4. Le 27 août 2022, le requérant a présenté la seconde épreuve de l'examen d'entrée et ne l'a pas réussie.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, 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. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation et en suspension

Le requérant prend un moyen, unique, de la violation du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 18, premier alinéa, et 21, paragraphe 1, de la Constitution, notamment ses articles 10, 11, 24, 159 et 191,

des principes de bonne administration, en ce compris le principe du raisonnable, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il indique que l'acte attaqué refuse, malgré sa réussite à l'examen, de lui accorder une attestation de réussite en raison du fait qu'il n'est pas classé dans le quota des étudiants non-résidents.

Il expose que le contingentement des études de médecine découle de l'arrêté royal du 1[2] juin 2008, qui prévoit une exception, applicable aux étudiants ayant obtenu un diplôme d'études secondaires au Luxembourg ; que l'article 1^{er} du décret du 29 mars 2017 relatif aux études de sciences médicales et dentaires instaure un examen d'entrée aux études de médecine organisées en Communauté française ; que la réussite de cet examen s'impose aux étudiants résidents et aux étudiants non-résidents ; que l'article 17*bis* de ce décret instaure une exception pour les étudiants luxembourgeois qui ont commencé leurs études de médecine au Luxembourg ; que certains étudiants luxembourgeois peuvent donc accéder aux études de médecine organisées en Communauté française sans avoir à présenter l'examen d'entrée ; que le requérant ne pourrait se prévaloir de cette faculté puisqu'il a effectué ses études en Belgique ; que le décret du 29 mars 2017, précité, distingue les étudiants résidents, qui doivent uniquement réussir l'examen, et les étudiants non-résidents, qui sont en outre soumis à un quota ; que le requérant ne peut être qualifié de résident au sens du décret du 16 juin 2006, précité, auquel renvoie l'article 1^{er}, § 3, du décret du 29 mars 2017 et que la procédure applicable à la sélection des étudiants non-résidents est réglée par l'article 6 du décret du 29 mars 2017, susmentionné.

Il soutient qu'il est victime d'une double discrimination dès lors, d'une part, qu'alors qu'il a effectué ses études secondaires en Belgique, il n'est pas assimilé aux étudiants résidents puisqu'il est domicilié au Luxembourg, et, d'autre part, qu'alors qu'il est luxembourgeois et habite au Luxembourg, il ne peut bénéficier de la dérogation offerte aux étudiants luxembourgeois puisqu'il a effectué ses études en Belgique ; qu'au contraire, l'étudiant résidant en Belgique, à 500 mètres du domicile du requérant, et qui a effectué ses études secondaires au Luxembourg sera considéré comme résident et pourrait entamer des études au Luxembourg et bénéficier de l'exception réservée aux étudiants luxembourgeois ; que ce dernier étudiant est toutefois dans une situation similaire à celle du requérant ; que la situation des étudiants frontaliers n'a pas été prise en compte par le législateur lors de la mise en place de l'examen d'entrée et de l'organisation de l'exception établie en faveur des étudiants luxembourgeois ; que le requérant est domicilié au Luxembourg, pays qui ne dispose pas d'une formation complète menant au diplôme de docteur en médecine ; que les articles 10 et 11 de la Constitution interdisent les différences de

traitement non justifiées entre des personnes se trouvant dans des situations similaires ; que l'article 24 de la Constitution protège le droit à l'enseignement et impose un traitement égalitaire des étudiants ; que l'article 191 de la Constitution prévoit que « Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi » ; que l'article 18, alinéa 1^{er}, du TFUE interdit les discriminations en raison de la nationalité ; que cette interdiction ne vise pas que les discriminations directement fondées sur la nationalité, mais également les autres formes de discrimination qui aboutissent, en fait, indirectement, à une résultat reposant sur d'autres critères de distinction ; que l'article 21, paragraphe 1^{er}, du TFUE prévoit le principe de la liberté de circulation des citoyens de l'Union ; que la Cour constitutionnelle considère que l'article 18, premier alinéa, du TFUE a une portée analogue à celle des articles 10, 11 et 191 de la Constitution ; et qu'en application de ces dispositions, le requérant ne peut donc être discriminé en raison de sa nationalité et doit par conséquent être traité de manière similaire aux étudiants se trouvant dans une situation similaire à la sienne.

Il ajoute que, répondant à des questions préjudicielles posées par l'arrêt n° 12/2008 du 14 février 2008 de la Cour constitutionnelles dans le cadre de recours introduit contre le décret de la Communauté française du 16 juin 2006, précité, la Cour de justice de l'Union européenne a, par son arrêt du 13 avril 2010 (C-73/08, Bressol et autres), décidé que :

- « 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 » ;

Le requérant en déduit que la Cour de justice a considéré qu'il appartenait à la Cour constitutionnelle d'apprécier « tous les éléments pertinents présentés par les autorités compétentes » afin de déterminer si les dispositions attaquées s'avèrent justifiées au regard de l'objectif de protection de la santé publique ; qu'à la suite des informations communiquées par la Communauté française en réponse à des questions lui posées, la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 89/2011 du 31 mai 2011, que la mesure était justifiée pour certains

cursus et qu'elle ne l'était pas pour d'autres ; et que cet arrêt n'a pas examiné les règles applicables aux étudiants non-résidents dans le cadre des études en médecine et en dentisterie puisque celles-ci ont été introduites par un décret du 12 juillet 2012.

Il avance qu'il se trouve dans une situation similaire, d'une part, à celle des étudiants résidant en Belgique dès lors qu'il y a réalisé l'ensemble de ses études secondaires et, d'autre part, à celle des étudiants bénéficiant de l'exception prévue par l'article 17bis du décret du 29 mars 2017 dès lors qu'il réside dans un pays ne disposant pas d'une formation complète menant au diplôme de docteur en médecine ; qu'en sa qualité d'étudiant européen, il devrait pouvoir circuler librement d'un Etat européen à l'autre pour entamer ses études de médecine et que les dispositions précitées interdisent de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations similaires.

Il relève qu'en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, une régulation des étudiants non-résidents peut uniquement se concevoir si elle s'avère justifiée au regard de l'objectif de protection de la santé publique ; que les travaux parlementaires du décret du 29 mars 2017, précité, justifient le quota de 30 % comme suit : « Lorsqu'il délivre les attestations, le jury tient compte de la proportion d'étudiants non-résidents par filière. L'objectif de la restriction de l'accès pour les étudiants non-résidents est de maintenir un service médical de qualité, équilibré et accessible à tous. La forte proportion de ceux-ci qui quittent le territoire au terme de la formation médicale complète plaide en faveur d'une limitation de leur nombre. Lorsqu'il délibère, le jury procède au classement des candidats non-résidents, si leur proportion est supérieure à 30 % de la cohorte ayant réussi l'examen. Pour ce faire, le jury classe exclusivement les candidats non-résidents dans l'ordre décroissant de la note globale obtenue par chacun. Il octroie les attestations de réussite jusqu'à ce que la proportion de lauréats non-résidents atteigne la proportion de 30 % maximum du nombre total des lauréats » ; et que la mise en place de ce quota est donc justifiée par la forte proportion d'étudiants quittant le territoire au terme de leurs études.

Il estime que la situation des étudiants transfrontaliers est différente de celle des autres étudiants non-résidents puisqu'ils pourront parfaitement exercer en qualité de médecin sur le territoire belge au terme de leurs études ; qu'il convient d'apprécier la situation des transfrontaliers en tenant compte du fait que le lieu de résidence et le lieu d'études ou le lieu de travail peuvent se trouver sur des territoires nationaux contigus mais différents ; que de nombreux accords internationaux existent entre la Belgique et le Luxembourg (fiscalité, soins de santé) ; qu'il est discriminatoire de traiter les étudiants transfrontaliers frontaliers et les autres

étudiants non-résidents de manière similaire ; que la Cour de justice a jugé, dans un arrêt C-238/15 du 14 décembre 2016, que :

« L'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui subordonne l'octroi d'une aide financière pour études supérieures aux étudiants non-résidents à la condition que l'un au moins des parents de ceux-ci ait travaillé dans cet État membre pendant une durée minimale et ininterrompue de cinq années au moment de la demande d'aide financière, mais ne prévoit pas une telle condition s'agissant des étudiants résidant sur le territoire dudit État membre, dans le but d'encourager l'augmentation de la proportion des résidents titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur » ;

et le requérant en déduit que l'Union européenne protège les travailleurs transfrontaliers et interdit toute discrimination entre eux ; et qu'il doit en être de même pour les étudiants.

Il considère que le législateur de la Communauté française a violé les dispositions visées au moyen en ne tenant pas compte de la situation des étudiants transfrontaliers lors de l'instauration du système de quota pour les étudiants non-résidents ; qu'il n'est pas justifiable d'assimiler les étudiants ayant effectué leurs études secondaires en Belgique en leur qualité de transfrontaliers aux étudiants non-résidents ; que les universités précisent que « Les études contingentées désignent les études pour lesquelles le nombre d'étudiants non-résidents s'inscrivant pour la première fois en Fédération Wallonie-Bruxelles est régulé » ; et que le requérant ne s'inscrit pas pour la première fois dans l'enseignement de la Communauté française puisqu'il y a fait ses études.

Il précise que les travaux préparatoires du décret du 20 décembre 2017 portant assentiment à l'Accord du 17 juillet 2017 ne justifient pas que le régime dérogatoire organisé pour les étudiants luxembourgeois ne puisse profiter qu'aux étudiants qui ont un diplôme secondaire luxembourgeois ; qu'il ne se justifie pas plus que l'exception au contingentement contenue à l'article 5, 7°, de l'arrêté royal du 12 juin 2008 relatif à la planification de l'offre médicale ne s'applique qu'aux étudiants disposant d'un diplôme d'études secondaires octroyé par un état membre de l'Espace économique européen qui n'organise pas de formation complète menant au diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchements ; et que cette disposition en ce qu'elle ne permettrait l'exception au contingentement au profit du requérant est contraire aux principes visés au moyen et son application doit être écartée sur pied de l'article 159 de la Constitution.

Il en conclut que les articles 1^{er}, 6 et 17bis du décret du 29 mars 2017, lus en combinaison avec les dispositions du décret du 16 juin 2006, du décret du 20 décembre et de l'arrêté royal du 1[2] juin 2008, établissent une double discrimination, à tout le moins indirecte, fondée sur la nationalité, en ce qui concerne l'accès aux études en sciences médicales et dentaires ; que la motivation apportée dans les travaux préparatoires de ces textes n'est pas suffisante et ne tient pas compte de la situation des étudiants transfrontaliers ; et que la différence de traitement opérée n'est pas justifiée et ne permet pas de rencontrer l'objectif de santé publique vanté.

Il avance que la question préjudicielle suivante doit être posée à la Cour constitutionnelle :

« La question porte sur l'application combinée des dispositions suivantes :
o Les articles 1, 6 et 17bis du décret du 29 mars 2017 relatif aux études de sciences médicales et dentaires ;
o L'article 1^{er} du décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur ;
o Le décret du 20 décembre 2017 portant assentiment à l'Accord particulier relatif à la coopération universitaire en formation médicale entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, signé à Bruxelles, le 17 juillet 2017, d'une part, et modifiant diverses dispositions en matière d'enseignement supérieur, d'autre part ;
Cette application combinée viole-elle les articles 10, 11, 24 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 18, premier alinéa, et 21, paragraphe 1, du TFUE dès lors qu'elle ne permet pas d'assimiler aux étudiants résidents les étudiants luxembourgeois transfrontaliers ayant réalisé leur cursus scolaire en Belgique ou en ce qu'elle ne permet pas d'étendre l'exception à l'examen d'entrée réservées aux étudiants de l'Université de Luxembourg à des étudiants résidant au Grand-Duché de Luxembourg ayant réalisé leur cursus scolaire secondaire en dehors du Grand-Duché du Luxembourg ?
Les motifs ayant présidé à l'adoption du décret du 29 mars 2017 précité et des autres dispositions susvisées permettent-ils de justifier la mesure adoptée et de démontrer la poursuite d'un objectif de santé publique pouvant être rencontré par l'adoption d'une telle procédure de régulation ? »

Il considère que, si la Cour constitutionnelle devait constater l'existence d'une discrimination, il ne pourrait être considéré comme un non-résident de sorte qu'il ne devrait pas se voir appliquer le quota de 30 % ; et que la partie adverse devrait lui délivrer l'attestation de réussite puisqu'il a réussi l'examen d'entrée.

B. Audience du 21 septembre 2022

Le requérant expose qu'il ressort de l'arrêt n° 12/2008, rendu par la Cour constitutionnelle le 14 février 2008, rendu à propos de recours contre le décret du 16 juin 2006, précité, que le requérant peut valablement invoquer la violation des articles 10, 11, 24 et 191 de la Constitution ; que l'article 191 de la Constitution s'applique aux étrangers se trouvant sur le territoire belge et non à ceux qui y ont leur

domicile ; qu'il se trouve sur le territoire belge pour y effectuer des études ; et qu'à suivre la thèse de la partie adverse, il se trouverait dans une zone de non-droit puisqu'il ne pourrait pas se plaindre des discriminations qu'il invoque devant le juge belge, qu'il ne pourrait pas s'en plaindre devant le juge luxembourgeois puisqu'il ne s'agit pas d'un acte d'une autorité luxembourgeoise et qu'il ne pourrait pas s'en plaindre devant une juridiction européenne puisqu'il s'agit d'une acte national.

Il indique que le fait d'habiter à proximité d'une frontière a nécessairement un effet sur sa situation ; que le statut de transfrontalier n'est pas correctement appliqué par la Belgique ; qu'il est erroné de soutenir que les décrets ne peuvent tenir compte de la situation des habitants transfrontaliers ; qu'il s'agit d'une obligation imposée par la jurisprudence européenne ; qu'une situation transfrontalière ne peut emporter un vide juridique ; que le Grand-duché de Luxembourg est dans une situation particulière puisque, eu égard à sa population, il n'a pas la possibilité de développer un programme complet de master en médecine ; et que de nombreux accords ont été conclus avec la Belgique, notamment en matière de travail, de compensations financières au profit des communes belges frontalières ou d'accès à l'hôpital de Luxembourg.

Il expose que, ayant réussi l'examen d'entrée organisé par la partie adverse, il a démontré qu'il mériterait de bénéficier du mécanisme dérogatoire mis en place par l'article 17*bis* du décret du 29 mars 2017, précité.

Il estime que la législation de la partie adverse ne peut pas créer de sous-citoyens en raison de l'usage de la liberté de circulation et malgré le fait qu'il a réussi l'examen d'entrée.

Il avance qu'il s'agit bien d'un contrôle qui doit être effectué par la Cour constitutionnelle, qui touche sur une question de principe, mais qui ne concernera que très peu d'étudiants.

Il note que l'article 17*bis* du décret du 29 mars 2017, précité, fait application de l'Accord conclu entre le Grand-duché de Luxembourg et la Communauté française et qu'il y a donc bien une norme décrétable qui lui est applicable ; et qu'il fait l'objet de deux discriminations différentes, tenant au régime mis en place par cet Accord, d'une part, et au fait qu'il n'est pas tenu compte de ses attaches durables avec la Belgique, d'autre part.

Il soutient que c'est bien la Cour constitutionnelle qui doit être interrogée puisqu'elle pourra décider si les dispositions décrétables méconnaissent les articles 10,

11 et 24 de la Constitution, quitte à ce qu'elle pose une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

VI.2. Thèse de la partie adverse

A. Note d'observations

La partie adverse soutient que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, dont le requérant ne peut se prévaloir qu'en vertu de l'article 191 de la Constitution ; que cette dernière disposition organise un mécanisme de protection par assimilation réservé aux seuls étrangers qui résident sur le territoire belge, ce qui n'est pas le cas du requérant ; et que ceci n'est donc pas sans conséquence sur la possibilité de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

Elle ajoute qu'au contraire du passé, le décret du 29 mars 2017 ne limite pas le nombre d'attestations en regard des chiffres de la planification de l'offre médicale ; que le nombre d'attestations dépend de la réussite ou non de l'examen d'entrée et, pour les étudiants non-résidents, de leur classement en ordre utile ; que l'argumentation du requérant relative à l'article 17*bis* du décret du 29 mars 2017 repose sur une confusion entre sa situation et celle d'un étudiant qui, après une scolarité au Luxembourg, peut bénéficier d'une dispense de présenter l'examen d'entrée suite à la réussite d'une première année d'études en médecine à l'Université du Luxembourg ; que ces situations ne sont pas comparables dès lors qu'il ne s'agit pas de la même temporalité ; qu'à supposer que les situations soient comparables, le fait d'avoir été sélectionné et d'avoir réussi la première année démontre l'aptitude de l'étudiant à accéder à la poursuite des études sans avoir à présenter l'examen d'entrée ; que cela se justifie d'autant plus que ces étudiants sont départagés par leurs résultats ; que le régime institué par l'article 17*bis* du décret du 29 mars 2017 et l'article 2 de l'Accord du 17 juillet 2017 s'inscrit dans un contexte particulier de coopération entre la Communauté française et le Grand-duché de Luxembourg ; que l'illégalité éventuelle de l'article 5, 7°, de l'arrêté royal du 12 juin 2008 – *quod non* – serait impuissante à remettre en cause la constitutionnalité de l'article 17*bis* du décret du 29 mars 2017 ; et que le requérant n'a pas intérêt à cette critique puisqu'une telle illégalité aurait pour conséquence que le raisonnement fondé sur l'extension de l'article 17*bis* à son profit s'effondrerait.

Elle indique que le requérant ne démontre pas pourquoi le législateur aurait spécifiquement dû déroger au régime des non-résidents au profit des étudiants

transfrontaliers ; que la situation du requérant ne diffère pas de celle d'un étudiant qui aurait obtenu le CESS et serait domicilié par exemple à Toulouse ; que le régime mis en place par l'article 17bis au profit des étudiants luxembourgeois répond à une logique particulière et n'est pas comparable à celui du requérant ; et qu'il n'y a donc pas de discrimination.

Elle expose que l'argument selon lequel le requérant pourrait, comme il est transfrontalier, venir travailler en Belgique vaut pour tous les étudiants non-résidents qui viendraient s'installer en Belgique après leurs études et repose sur une pure expectative ; qu'aucune assimilation ne peut être faite entre un travailleur transfrontalier effectif et un hypothétique travailleur frontalier ; que les décrets du 16 juin 2006 et du 29 mars 2017 appréhendent la problématique des étudiants non-résidents dans sa globalité et ne peuvent donc appréhender toutes les situations individuelles et spécifiques ; qu'il est admis que le législateur fasse usage de catégories qui ne correspondent aux réalités que de manière simplifiée et approximative ; que la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la conformité du système de limitation d'accès aux études en sciences vétérinaires dans son arrêt n° 89/2011 ; que la motivation de cet arrêt peut être transposée en l'espèce dès lors que le régime du décret du 29 mars 2017 trouve son origine dans le décret du 16 juin 2006, tel que modifié par le décret du 12 juillet 2012 ; que les travaux préparatoires du décret du 12 juillet 2012 justifient l'inclusion des études en sciences médicales et en sciences dentaires dans le décret du 16 juin 2006 ; que ces chiffres ont été réactualisés à l'occasion du décret du 18 juin 2015 relatif aux sciences médicales et dentaires ; que la Commission de planification – Offre médicale relève qu'au 31 décembre 2016, 9.205 médecins et 1416 dentistes autorisés à exercer leur profession n'étaient pas domiciliés en Belgique et donc logiquement n'y exerçaient pas ; que ces chiffres confortent l'argument selon lequel un nombre importants d'étrangers titulaires d'un diplôme au terme de leur cursus complet n'exerce pas en Belgique, comme cela est relevé dans les travaux préparatoires du décret du 29 mars 2017 ; que la section de législation n'a émis d'observation que sur le système de sélection des étudiants non-résidents qui ont réussi le concours, observation suivie d'effet dans le projet (remplacement du tirage au sort par un classement) ; que le Conseil d'Etat a rejeté un argument similaire dans son arrêt n° 251.577 du 22 septembre 2021, auquel elle renvoie ; et qu'il n'y a pas lieu de poser de question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

B. Audience du 21 septembre 2022

La partie adverse indique que l'article 191 de la Constitution repose sur un critère géographique et impose une obligation de résidence ; et que, si la

conformité de cette disposition au droit international est certes mise en cause en doctrine, une telle question ne peut être tranchée en extrême urgence.

Elle ajoute que le requérant part du présupposé que l'éventuelle discrimination que contiendrait l'Accord entre le Grand-duché de Luxembourg et la Communauté française devrait être résolue par une extension des étudiants en bénéficiant.

Elle précise qu'il n'y a pas de zone de non-droit et que c'est en réalité la Cour de justice de l'Union européenne qui devrait être interrogée mais le requérant ne l'a pas demandé et elle n'a pas pu s'expliquer sur la question.

Elle note qu'un régime particulier a été organisé par l'Accord susmentionné mais qu'il est le fruit d'un accord s'inscrivant dans un contexte plus général, faisant intervenir des attaches spécifiques avec le Luxembourg.

VI.3. Appréciation du Conseil d'Etat

L'article 191 de la Constitution énonce :

« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

La Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 12/2008 du 14 février 2008, rendu sur des recours dirigés contre le décret du 16 juin 2006, précité, que :

« B.11.3. [...] Lorsqu'une disposition d'un traité international liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition internationale constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées.

Il s'ensuit que, dans le contrôle qu'elle exerce au regard de ces dispositions constitutionnelles, la Cour tient compte de dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues.

B.11.4. En ce qu'il interdit certaines discriminations, l'article 12, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne a une portée analogue aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution ».

Le contenu de l'article 12, premier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne a été repris dans l'article 18, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il se déduit *prima facie* de cet arrêt que, lorsque le droit de l'Union européenne est applicable à une situation, les articles 10, 11 et 191 de la Constitution doivent être interprétés de manière à ce que les règles qu'ils énoncent puissent être invoquées par un requérant pouvant se prévaloir de cette application.

La Cour constitutionnelle a par ailleurs jugé, dans le même arrêt, que :

« B.11.5. Les conditions d'accès à la formation professionnelle relèvent du domaine d'application du Traité (CJCE, 1^{er} juillet 2004, C-65/03, *Commission contre Belgique*, § 25; CJCE, 7 juillet 2005, C-147/03, *Commission contre Autriche*, § 32; CJCE, 11 janvier 2007, C-40/05, *Kaj Lyyski*, § 28). L'enseignement supérieur constitue une formation professionnelle (CJCE, 7 juillet 2005, C-147/03, *Commission contre Autriche*, § 33; CJCE, 11 janvier 2007, C-40/05, *Kaj Lyyski*, § 28).

Les conditions d'accès à l'enseignement supérieur, prévues par les articles 4 et 8 du décret du 16 juin 2006, font dès lors partie du domaine d'application du Traité ».

Les règles critiquées par le requérant, fixées dans le décret du 16 juin 2006, le décret du 29 mars 2017 et le décret du 20 décembre 2017, précités, portent sur les conditions d'accès à l'enseignement supérieur et entrent donc dans le domaine d'application du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la partie adverse ne conteste pas que le requérant peut lui-même s'en prévaloir.

Les articles 10, 11 et 191 de la Constitution doivent donc *prima facie* être interprétés comme s'appliquant à la situation du requérant et leur violation peut donc *prima facie* être valablement invoquée dans le cadre d'un recours introduit devant le Conseil d'Etat.

Pour les mêmes motifs, la violation du principe d'égalité entre les étudiants, garanti par l'article 24 de la Constitution, peut *prima facie* également être invoquée par le requérant dans le cadre du présent recours.

Le moyen est donc *prima facie* recevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 10, 11, 24 et 191 de la Constitution.

Selon le requérant, l'acte attaqué, qui refuse de lui délivrer une attestation de réussite à l'examen d'entrée et l'empêche de s'inscrire à la première année du bachelier en sciences médicales, repose sur des dispositions décrétales qui violent diverses dispositions de la Constitution et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il estime, premièrement, être irrégulièrement traité différemment des étudiants qui ont effectué leurs études secondaires au Grand-duché de Luxembourg, au profit de qui un mécanisme particulier d'accès à la poursuite du programme du bachelier en sciences médicales en Communauté française est organisé par un Accord conclu entre cette dernière et le Grand-duché de Luxembourg et prévu par l'article 17*bis* du décret du 29 mars 2017, précité. En substance, il estime que, puisqu'il habite au Grand-duché de Luxembourg, il devrait pouvoir bénéficier d'un tel système dérogatoire, indépendamment du fait qu'il a effectué ses études secondaires en Belgique.

Il considère, deuxièmement, être irrégulièrement traité différemment des étudiants résidents en Belgique, qui se voient délivrer une attestation de réussite et peuvent donc s'inscrire aux études de médecine dès qu'ils ont réussi ledit concours, sans être soumis à un quota. En substance, il considère que l'instauration d'un quota pour les étudiants non-résidents transfrontaliers ayant effectué leurs études secondaires en Belgique est discriminatoire car elle ne repose pas sur une justification suffisante.

Il soutient, troisièmement, être irrégulièrement traité identiquement aux étudiants non-résidents qui ne peuvent être qualifiés d'étudiants transfrontaliers, ces deux catégories étant soumise au mécanisme de quota précité. En substance, il considère qu'il devrait, en sa qualité d'étudiant transfrontalier, être traité différemment des étudiants non-résidents qui ne sont pas des étudiants transfrontaliers.

Il souhaite qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle.

Pour justifier la suspension, un moyen doit être « sérieux », ce qui signifie non seulement qu'il doit faire valoir une illégalité de nature à entraîner l'annulation de l'acte, mais également que la découverte de ce caractère « sérieux » ne doit pas nécessiter un examen long et minutieux incompatible avec la notion de référé, sans quoi cet examen ne différerait pas de celui auquel il devra être procédé au cours de l'examen en annulation.

Le Conseil d'Etat est incompétent pour procéder au contrôle de la conformité des dispositions décrétales aux articles 10, 11, 24 et 191 de la Constitution, cette compétence ayant été attribuée à la Cour constitutionnelle. Le requérant sollicite d'ailleurs qu'une question préjudicielle ayant cet objet soit posée à cette dernière juridiction.

Le requérant ne sollicite, par ailleurs, pas du Conseil d'Etat qu'il procède lui-même au contrôle de la conformité des dispositions décrétales susmentionnées à l'article 18, premier alinéa, et à l'article 21, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou qu'il pose une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, mais souhaite que ce contrôle soit effectué par la Cour constitutionnelle dans le cadre de la question préjudicielle précitée, le cas échéant après qu'elle aura posé une question préjudicielle à la Cour de justice.

L'article 26, § 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle énonce :

« Sauf s'il existe un doute sérieux quant à la compatibilité d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution avec une des règles ou un des articles de la Constitution visés au § 1 et qu'il n'y a pas de demande ou de recours ayant le même objet qui soit pendant devant la Cour, une juridiction n'est pas tenue de poser une question préjudicielle ni lorsque la demande est urgente et que le prononcé au sujet de cette demande n'a qu'un caractère provisoire, ni au cours d'une procédure d'appréciation du maintien de la détention préventive ».

Le Conseil d'Etat ne doit donc poser de question préjudicielle à la Cour constitutionnelle que s'il aboutit à la conclusion qu'il existe un doute sérieux sur la compatibilité d'une des dispositions décrétales précitées avec les dispositions constitutionnelles visées par le requérant.

Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination garanties par les articles 10 et 11 de la Constitution s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. À l'inverse, les mêmes règles s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. La mise en œuvre des deux dispositions constitutionnelles précitées implique que les catégories de personnes visées à propos desquelles une discrimination est alléguée, soient dans une situation suffisamment comparable par rapport à l'enjeu du litige. Il appartient au requérant qui invoque la violation des principes d'égalité et de non-discrimination d'établir dans son recours qu'une différence de traitement injustifiée serait opérée entre des catégories

comparables ou que des catégories de personnes se trouvant dans une situation différente seraient traitées de manière identique sans justification raisonnable.

Les articles 24 et 191 de la Constitution ne sont invoqués par le requérant que dans la mesure où ils prohibent les discriminations et l'examen du moyen ne suppose donc pas que d'autres principes que ceux exposés ci-dessus à propos des règles d'égalité et de non-discrimination soient analysés par le Conseil d'Etat.

La dérogation prévue par l'article 17*bis* du décret du 29 mars 2017, précité, et par l'article 2 de l'Accord du 17 juillet 2017, précité, vise une hypothèse distincte de celle dans laquelle se trouve le requérant.

L'article 2 de cet accord permet à un certain nombre d'étudiants, qui ont réussi la première année du grade de « Bachelor académique en sciences de la vie-filière médecine » et qui ont fait l'objet d'une sélection fondée sur leurs résultats, d'accéder à la suite du programme de premier cycle en sciences médicales et dentaires. Cette disposition ne vise pas les étudiants qui, comme c'est le cas du requérant, souhaitent s'inscrire en première année du premier cycle des études universitaires.

Les situations en cause sont *prima facie* suffisamment différentes pour qu'il ne puisse être conclu à l'existence d'une discrimination entre ces étudiants et le requérant.

Par ailleurs, au regard de l'examen auquel il peut être procédé dans le cadre d'une procédure de suspension en extrême urgence, il ne peut être conclu *prima facie* que le Roi, en décidant, dans l'article 5, 7°, de l'arrêté royal du 12 juin 2008, précité, de retenir le critère de l'Etat qui a délivré le diplôme d'études secondaires, et non le critère de l'Etat dans lequel le candidat réside ou est domicilié, pour définir les formations auxquelles le principe du contingentement n'est pas applicable, aurait adopté une mesure discriminatoire, le critère du lieu de délivrance du diplôme d'études secondaires présentant un lien de rattachement non déraisonnable avec l'Etat en cause.

Le moyen n'est donc pas sérieux en tant qu'il repose sur la première forme de discrimination dénoncée par le requérant.

L'article 6 du décret du 29 mars 2017, précité, traite différemment les étudiants résidents au sens de l'article 1^{er} du décret du 16 juin 2006, susmentionné, et les étudiants non-résidents. Si les premiers se voient délivrer une attestation de

réussite à l'examen d'entrée et d'accès aux études de premier cycle en sciences médicales à la seule condition qu'ils aient réussi celui-ci au sens de l'article 3, alinéa 2, du décret du 29 mars 2017, précité, les seconds doivent, en outre, faire partie des étudiants non-résidents qui entrent dans le quota de 30 % des étudiants à qui une attestation de réussite est délivrée.

L'exposé des motifs du décret du 29 mars 2017, précité, énonce ce qui suit à propos du système de quota applicable les étudiants non-résidents :

« Lorsqu'il délivre les attestations, le jury tient compte de la proportion d'étudiants non-résidents par filière. L'objectif de la restriction de l'accès pour les étudiants non-résidents est de maintenir un service médical de qualité, équilibré et accessible à tous. La forte proportion de ceux-ci qui quittent le territoire au terme de la formation médicale complète plaide en faveur d'une limitation de leur nombre. Lorsqu'il délibère, le jury procède au classement des candidats non-résidents, si leur proportion est supérieure à 30% de la cohorte d'étudiants ayant réussi l'examen. Pour ce faire, le jury classe exclusivement les candidats non-résidents dans l'ordre décroissant de la note globale obtenue par chacun. Il octroie les attestations de réussite jusqu'à ce que la proportion de lauréats non-résidents atteigne la proportion de 30% maximum du nombre total des lauréats ». (*Doc. parl.*, P.C.F., 2016-2017, n° 410-1, p. 14)

Le Ministre de l'Enseignement supérieur a indiqué ce qui suit à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias du Parlement de la Communauté française :

« Lors de sa délibération, le jury appliquera le mécanisme visant les étudiants non-résidents afin de garantir les objectifs de qualité de l'encadrement en cours de formation et de protection de la santé publique. Ainsi, si la proportion d'étudiants non-résidents parmi les lauréats de chaque filière dépasse les 30%, le jury classe les étudiants dans l'ordre décroissant des notes globales obtenues. Les étudiants classés en ordre utile jusqu'à atteindre la proportion de 30% de la cohorte de lauréats par filière disposeront d'une attestation d'accès. Pour répondre aux considérations rendues par le Conseil d'Etat lors de la remise de son second avis, il est proposé d'appliquer le dispositif visant les non-résidents lors de la délibération du jury. Le candidat attesté gardera l'opportunité de faire valoir cette attestation dans les deux filières. » (*Doc. parl.*, P.C.F., 2016-2017, n° 410-3, p. 6)

Ce décret a succédé au décret du 9 juillet 2015 relatif aux études de sciences médicales et dentaires, dont l'article 5 a instauré un article 110/4 dans le décret du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, et dont le paragraphe 3 prévoyait également un système de quota semblable pour les étudiants non-résidents.

Le commentaire général de l'exposé des motifs du projet de décret en question énonce que :

« Examen de l'avis du Conseil d'Etat

1. La section de législation a examiné le système général de sélection mis en place et considère qu'au regard de la jurisprudence développée par la Cour Constitutionnelle, "il n'est pas incompatible avec l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur et le principe de *standstill* déduit de l'article 13, §2, c), du Pacte international 'relatif aux droits économique, sociaux et culturels'".

2. S'agissant des étudiants non-résidents, la section de législation estime que l'auteur du projet "doit pouvoir justifier le maintien d'un filtre à l'entrée des études pour ces étudiants non-résidents alors qu'il y aurait de toute façon un filtre au niveau du concours permettant de poursuivre les études au-delà du premier bloc de 60 crédits". Sur ce point les observations suivantes peuvent être apportées :

- La section de législation cite elle-même l'arrêt n° 89/2011 de la Cour Constitutionnelle qui a admis le système de sélection à l'inscription prévu par le décret du 16 juin 2006, notamment au terme d'une analyse qui lui avait été dictée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt Bressol [...]. -Le maintien du dispositif régulant le nombre d'étudiants non-résidents à l'issue de la première année du cycle est justifié par le risque qui pèserait sur la qualité de la formation et de l'encadrement pédagogique en cas de retrait de ce dispositif. En effet, dans cette hypothèse, eu égard aux évolutions démographiques observées au cours des dernières années, il est vraisemblable que l'on assisterait à un accroissement significatif du nombre d'étudiants non-résidents dans cette première année de premier cycle. Celle-ci aurait inévitablement des effets dommageables sur les dispositifs organisationnels et l'encadrement pédagogique mis en place dans les différentes facultés et, in fine, sur la qualité même de la formation dispensée. Afin de garantir l'excellence de celle-ci, il importe de préserver le dispositif instauré par le décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur, dispositif validé par l'arrêt Bressol du 13 avril 2010 [...].

Les données chiffrées suivantes permettent d'illustrer que l'évolution de la population d'étudiants non-résidents inscrits en sciences médicales et en sciences dentaires est conséquente :

Evolution de la population étudiante inscrite dans les sciences médicales.

	Belges	Non-Belges	Total	%Belges	% Non-Belges
2007-08	1.454	393	1.847	78.73	21.27
2008-09	1.549	365	1.914	80.93	19.07
2009-10	1.983	563	2.546	77.89	22.11
2010-11	2.336	894	3.230	72.32	27.67
2011-12	2.446	1.075	3.521	69.47	30.53
2012-13	2.521	917	3.438	73.33	26.67
2013-14	2.365	909	3.274	72.24	27.76 »

(Doc. parl., P.C.F., 2014-2015, n° 140-1, pp. 8-9).

Le commentaire de l'article 5 du projet de décret indique, pour sa part, que :

« lorsqu'il délivre les attestations, le jury tient compte de la proportion d'étudiants non-résidents. L'objectif de la restriction de l'accès pour les étudiants non-résidents est de maintenir un service médical de qualité, équilibré et accessible à tous » (*idem*, pp. 11-12).

Ce décret fait lui-même suite au décret du 12 juillet 2012 intégrant les *cursus* de médecine et de sciences dentaires dans le dispositif mis en place par le

décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur, dont l'adoption repose sur le maintien de la qualité des soins.

L'exposé des motifs du projet de décret expose :

« Dès les débats menés à l'occasion de la Table ronde de l'Enseignement supérieur, il est apparu que les facultés en charge de la formation des futurs médecins et dentistes connaissaient des situations similaires à celles subies par le passé par les facultés en charge de la formation des vétérinaires et des kinésithérapeutes.

On sait que la Communauté française de Belgique a un système ouvert d'accès à l'enseignement supérieur [...], contrairement à ses voisins et même, en matière d'études de santé, à tous les états membres de l'Union européenne où l'accès aux études de santé est limité [...].

Cette problématique a été à nouveau évoquée dans le cadre de la réforme des études de médecine. Ainsi, dans les 5 principes énoncés par la Fédération des étudiants francophones (FEF) pour guider le choix de la piste à prendre pour cette réforme, figurait l'introduction de mesures concernant les non-résidents. Le Comité Inter-Universitaire des étudiants en Médecine (CIUM) en avait également fait une de ses priorités.

En effet, le nombre d'étudiants inscrits en 1^{ère} année de médecine et de sciences dentaires en Fédération Wallonie-Bruxelles est en constante augmentation depuis un certain nombre d'années. Les chiffres montrent que la population en BA1 médecine a plus que doublé entre 2005 et 2010 et que celle de BA1 sciences dentaires a plus que triplé sur cette même période [...].

Médecine BA1 - Nombre d'inscrits

2005/2006 : 1500
2006/2007 : 1731
2007/2008 : 1840
2008/2009 : 1902
2009/2010 : 2539
2010/2011 : 3223

[...]

Or, on remarque que le nombre d'étudiants titulaires d'un diplôme d'études secondaires délivré à l'étranger est en constante augmentation : en dentisterie, le nombre de ces étudiants a presque quintuplé entre 2005 et 2010 (pendant que le nombre d'étudiants titulaires d'un diplôme d'études secondaires belge a un peu plus que doublé) et en médecine, il a plus que triplé.

Ainsi, en sciences dentaires, la proportion entre les étudiants titulaires d'un diplôme d'études secondaires délivré en Belgique et les étudiants titulaires du même diplôme délivré à l'étranger, est passée de 70/30 à 55/45. En médecine, ce rapport a évolué de 83/17 à 74/26.

Médecine (évolution inscriptions BA1 en fonction du lieu de délivrance du diplôme d'études secondaires) [...] :

2005/2006 : Belgique : 1243 – Etranger : 257
– Total : 1500
2006/2007 – Belgique : 1417 – Etranger : 314
– Total : 1731
2007/2008 – Belgique : 1483 – Etranger : 357

– Total : 1840
2008/2009 – Belgique : 1559 – Etranger : 343
– Total : 1902
2009/2010 – Belgique : 2019 – Etranger : 520
– Total : 2539
2010/2011 – Belgique : 2383 – Etranger : 840
– Total 3223

[...]

Le taux de réussite des étudiants de BA1 restant constant, on peut prévoir que le nombre d'étudiants inscrits dans les années ultérieures augmentera dans la même proportion.

Or, les capacités d'accueil de chacune de ces filières est largement dépendante du nombre de postes disponibles pour les formations pratiques.

Cette augmentation importante du nombre d'étudiants a des conséquences

1° sur l'enseignement :

- les infrastructures immobilières (salles de cours, salles de travaux pratiques) des universités, ne sont pas prévues pour accueillir de telles populations étudiantes et ne pourraient être adaptées que moyennant des budgets conséquents et dans une perspective au mieux à moyen terme ;
- les moyens humains mis à la disposition de l'encadrement des étudiants deviennent insuffisants et il n'existe pas de réserve inépuisable de ceux-ci ;
- certaines méthodes pédagogiques modernes et reconnues internationalement ont été mises en place afin d'installer l'étudiant au centre de l'apprentissage, or elles ne peuvent être appliquées qu'à de petits groupes et ne seraient désormais plus possibles;
- les capacités d'accueil des services hospitaliers sont limitées et se posera le problème aigu des stages pour les étudiants dès BA3 dans le nouveau cursus en 6 ans, en MA puis en MC. A cet égard, il faut souligner que l'encadrement des étudiants en médecine et en sciences dentaires au cours de leurs stages est limité par le nombre de malades disponibles dans les services de stage, est grand consommateur de temps et nécessite des encadrants formés, et que l'apprentissage de la médecine comme de la dentisterie ne peut se concevoir comme se limitant à pratiquer la médecine ou la dentisterie devant des étudiants spectateurs ;
- en sciences dentaires, le nombre d'unités de soins disponibles limite le nombre d'étudiants que chaque faculté peut former.

2° sur la formation des candidats spécialistes :

Au terme de leurs études de base, les diplômés docteurs en médecine peuvent

- entamer une spécialisation dont les prestations sont remboursées par l'INAMI (y compris la médecine générale) ;
- entamer une spécialisation dont les prestations ne sont pas remboursées par l'INAMI (médecine légale, médecine du travail, gestion des données de santé et médecine d'assurance et expertise médicale) ;
- se consacrer exclusivement à la recherche ;
- partir à l'étranger.

Le nombre de candidats qui peuvent accéder à une formation pour une spécialité INAMI est limité par

- les quotas imposés par le Gouvernement fédéral
- le nombre de postes de formation

Les hôpitaux sont légalement obligés de rémunérer les candidats spécialistes en formation. Le nombre de postes disponibles est donc aussi fonction des possibilités budgétaires des services.

- le nombre de plans de stages

Le nombre de plans de stages (correspondant à la formation complète ou à la formation partielle) qu'un maître de stages est autorisé à superviser est limité en fonction de critères fixés par le Service public fédéral de la Santé publique basés sur les capacités de formation des services.

Les Commissions d'agrément et le Conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes veillent au respect de ces limites. Elles peuvent par exemple refuser un plan de stages si le nombre maximum de candidats que le maître de stages est autorisé à former est atteint.

Ces constats alarmants ont conduit les Doyens des Facultés concernées à demander au Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles qu'il étende le dispositif de contingentement mis en place par le décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur, aux cursus de médecine et de sciences dentaires.

La menace d'une diminution de la qualité de la formation des médecins et des dentistes en Fédération Wallonie-Bruxelles s'ajoute à une situation de lente érosion du nombre de médecins généralistes.

Ainsi, une étude récente menée par le service de recherche de l'INAMI [...] montre qu'au niveau du recensement des médecins et de leur seuil d'activité, en 2007, sur les 18000 médecins agréés en Belgique, seuls 5352 exercent à temps plein.

La densité de médecins généralistes, selon une comparaison internationale, montre que la Belgique se situe bien en dessous du Portugal, de la France, de l'Autriche et de l'Allemagne, avec une densité de médecins généralistes praticiens proche de celle de la Norvège.

Les chiffres qui paraîtront dans le rapport annuel 2011 de l'INAMI montrent que la croissance annuelle moyenne sur une période allant de 2002 à 2010 est stable pour l'ensemble des médecins, mais que la médecine générale est en décroissance. Ce qui, compte tenu de la croissance démographique, amène à un déficit annuel de près de 1%, ce qui n'est pas négligeable.

L'étude citée plus haut révèle par ailleurs une désaffection des hommes pour la profession médicale, avec une différence entre les spécialistes (où on constate une nette féminisation du métier) et les généralistes (où les femmes n'ont pas remplacé les hommes).

Un autre constat interpellant est celui du vieillissement de la population de médecins généralistes. Aujourd'hui, près de 40% de l'activité est produite par les médecins âgés de plus de 54 ans. Or, le médecin qui part à la retraite ne sera pas rapidement remplacé dans la mesure où l'effectif des moins de 45 ans représente à peine 25% de l'activité actuelle.

Enfin, les statistiques relatives aux attestations de conformité délivrées dans le cadre de la Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance professionnelle [...] montrent un nombre important de départs de spécialistes vers un autre état membre de l'Espace économique européen, qui n'est pas compensé par le nombre de praticiens porteurs d'un diplôme délivré dans l'EEE qui demandent à pratiquer en Belgique.

Or, la capacité formative actuelle dans les spécialités, étant liée au nombre de patients, permet de garantir le maintien de l'offre médicale conforme aux besoins de la population. Par conséquent, tout risque de déficit futur dans ces spécialités,

qui n'est pas compensé par une rentrée équivalente, fait peser un risque de pénurie de praticiens.

Cette combinaison d'événements, si elle n'était pas prise en compte rapidement, pourrait faire courir un risque sérieux à la protection de la santé publique en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Or, on sait que depuis l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 13 avril 2010 rendu sur question préjudicielle posée par notre Cour constitutionnelle dans le cadre du recours en annulation du décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur [...], le droit communautaire ne s'oppose pas à ce qu'une réglementation nationale limite le nombre d'étudiants considérés comme non résidents en Belgique qui peuvent s'inscrire pour la première fois dans les cursus médicaux et paramédicaux, si cette réglementation est justifiée au regard de l'objectif de protection de la santé publique.

Il est donc primordial que les étudiants que nous formons dans cette spécialité, soient en priorité ceux qui vont s'installer et exercer sur notre territoire à l'issue de leurs études. » (*Doc. parl.*, P.C.F., 2011-2012, n° 388/1, pp. 4-5)

Le mécanisme de quota des étudiants non-résidents mis en œuvre par la partie adverse au travers de ces divers décrets a pour objectif d'assurer la protection de la santé publique, par le biais d'une formation de qualité dispensée à des étudiants dont il y a tout lieu de croire qu'ils pratiqueront effectivement en Belgique une fois qu'ils auront obtenu leur diplôme, et repose sur des données attestant la nécessité de prendre des mesures en ce sens.

Le requérant ne conteste, par ailleurs, pas l'argument de la partie adverse selon lequel il ressort du Rapport annuel de la Commission de planification – offre médicale 2016 qu'au 31 décembre 2016, sur les 61.899 médecins autorisés à exercer leur profession en Belgique, seuls 52.694 étaient domiciliés en Belgique (https://consultativebodies.health.belgium.be/sites/default/files/documents/rapport_annuel_2016_fr_0.pdf, p. 35) et qu'il peut en être induit qu'un nombre important d'étrangers titulaires d'un diplôme au terme de leur cursus complet en sciences médicales n'exercent pas en Belgique.

Le législateur a procédé à une évaluation de la situation lors de l'adoption du décret du 29 mars 2017 dès lors qu'il a exposé dans les travaux parlementaires les motifs pour lesquels cette restriction relative aux candidats non-résidents est nécessaire. Il a effet expliqué que « l'objectif de la restriction de l'accès pour les étudiants non-résidents est de maintenir un service médical de qualité, équilibré et accessible à tous » et que « la forte proportion de ceux-ci qui quittent le territoire au terme de la formation médicale complète plaide en faveur d'une limitation de leur nombre ». Une telle justification apparaît *prima facie* suffisante.

Si le requérant estime que les motifs retenus par le législateur sont inexacts ou ne permettent pas de justifier la restriction en cause, il lui appartient d'établir de manière suffisante le bien-fondé de ce qu'il soutient. Le requérant ne produit à cet égard pas le moindre élément probant pour démontrer qu'une forte proportion des étudiants non-résidents, fussent-ils qualifiables de « transfrontaliers », ne quittent pas le territoire au terme de leur formation complète et que la restriction contestée n'est pas nécessaire pour maintenir un service médical de qualité, équilibré et accessible à tous.

La circonstance qu'il a effectué ses études secondaires en Belgique et qu'il habite actuellement à proximité de la frontière ne permet pas de considérer *prima facie* qu'il serait déraisonnable de postuler que, à l'instar des autres étudiants non-résidents, une fois diplômé, il ne pratiquera pas la médecine en Belgique. Cette circonstance ne justifie donc pas *prima facie* que le requérant devrait être assimilé à un étudiant résident ou qu'il conviendrait de l'exonérer du mécanisme du quota applicable aux étudiants non-résidents.

Si, comme le relève le requérant, un étudiant domicilié en Belgique mais ayant effectué ses études secondaires au grand-duché de Luxembourg, d'une part, sera considéré comme résident au sens de l'article 1^{er} du décret du 16 juin 2006, précité, et pourra donc s'inscrire en médecine dans une université de la Communauté française à la seule condition qu'il réussisse le concours d'entrée et, d'autre part, entrera dans les prévisions de l'Accord du 17 juillet 2017, et pourrait donc bénéficier de la dérogation instituée par l'article 17bis du décret du 29 mars 2017, précité, il convient de relever que cette situation découle de l'existence de circonstances de fait différentes de celles du requérant, mais faisant application des mêmes règles que celles applicables au requérant. Le seul constat de cette différence de traitement ne permet donc *prima facie* pas de conclure à l'existence d'une discrimination.

Le requérant ne démontre par ailleurs pas que le droit de l'Union européenne imposerait à tout Etat membre de systématiquement adopter des mesures assimilant les personnes habitant dans une région transfrontalière aux personnes qui y résident et le Conseil d'Etat ne peut, dans le cadre d'un examen effectué en extrême urgence, aboutir à une telle conclusion.

L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 14 décembre 2016 dans l'affaire C-238/15 ne paraît *prima facie* pas pertinent pour soutenir la thèse défendue par le requérant, dans la mesure où il concernait le refus d'octroyer une aide financière, qualifiable d'avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil,

du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, au fils d'une personne ayant travaillé dans l'Etat dispensateur de cette aide.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat relève que la partie adverse a bien établi, par le biais de l'Accord conclu le 17 juillet 2017 avec le Grand-duché de Luxembourg, un régime particulier applicable aux étudiants en médecine présentant un lien avec ce dernier. La seule circonstance que ce régime ne vise pas la situation du requérant ne suffit pas *prima facie* à considérer qu'il n'a pas été tenu compte des étudiants transfrontaliers.

Enfin, dès lors que l'ULB ne dispose d'aucun pouvoir d'interprétation authentique des décrets de la Communauté française, le fait que l'ULB indique sur son site internet que « Les études contingentées désignent les études pour lesquelles le nom d'étudiants non-résidents s'inscrivant pour la première fois en Fédération Wallonie-Bruxelles est régulé » ne présente aucun intérêt pour la solution à apporter au litige.

Le moyen n'est donc pas sérieux en tant qu'il repose sur la deuxième forme de discrimination dénoncée par le requérant.

En soumettant les étudiants qui habitent dans la région frontalière de la Belgique mais qui y ont suivi leur scolarité et y ont obtenu leur diplôme d'enseignement secondaire au même traitement que les autres étudiants qui n'habitent pas en Belgique, la partie adverse n'a pas adopté de mesure qui *prima facie* pourrait être considérée comme discriminatoire.

Ces étudiants se trouvent, en effet, dans une situation comparable au regard de l'objectif de limiter le nombre d'étudiants non-résidents en vue d'assurer la santé publique.

Le requérant ne peut, en effet, *prima facie* être suivi lorsqu'il soutient qu'il se trouve dans une situation fondamentalement différente de celle des autres étudiants non-résidents, soit en raison du lieu où il réside, soit en raison du lieu où il a effectué ses études, ces éléments n'étant *prima facie* pas déterminants pour la réalisation de l'objectif poursuivi puisqu'ils ne garantissent pas que ces étudiants exerceront bien en Belgique une fois leur diplôme obtenu.

Le moyen n'est donc pas sérieux en tant qu'il repose sur la troisième forme de discrimination dénoncée par le requérant.

Le moyen unique n'est donc pas sérieux.

A ce stade de la procédure, le Conseil d'Etat ne constate pas qu'il existerait un doute sérieux sur la conformité des dispositions décrétales visées par le requérant aux dispositions constitutionnelles visées par le moyen. Conformément à l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, il n'y a donc pas lieu de poser la question préjudicielle proposée par le requérant.

VII. Mesures provisoires

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant sollicite que le Conseil d'Etat, à titre principal, délivre à titre provisoire l'attestation d'accès aux études de médecine sur la base de la réussite de l'examen d'entrée et, à titre subsidiaire, qu'il ordonne à la partie adverse de prendre les mesures qui s'imposent pour prendre position quant à son inscription provisoire à l'UNamur ou dans tout autre établissement de la Communauté française pour l'année académique 2022-2023, en tenant compte de l'autorité de chose jugée de l'arrêt prononcé.

VII.2. Appréciation du Conseil d'Etat

L'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, permet au Conseil d'Etat d'ordonner des mesures provisoires à la double condition qu'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et qu'au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement soit invoqué.

En l'espèce, pour les motifs exposés ci-avant, il convient de conclure à l'absence de caractère sérieux du moyen invoqué.

Il ne peut donc être fait droit à la demande de mesures provisoires, qui doit être rejetée.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence et la demande de mesures provisoires sont rejetées.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre siégeant en référé, le 27 septembre 2022 par :

Denis Delvax,
Katty Lauvau,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Denis Delvax