

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 99.275 du 28 septembre 2001

A. 110.544/XI-15.490

En cause : **KERZMANN** Evelyne,
ayant élu domicile chez
Me G.-H. BEAUTHIER, avocat
rue Berckmans 89
1060 Bruxelles,

contre :

L'Université de Liège.
ayant élu domicile chez
Me P. HENRY, avocat,
Place des Nations Unies 7
4020 Liège,

Partie intervenante :

La Communauté française, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Ph. LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles,

Partie appelée en intervention :

L'Etat belge, représenté par le Ministre
de la Protection de la consommation, de la
Santé publique et de l'Environnement,
ayant élu domicile chez
Me J.-F. DE BOCK, avocat,
rue Tasson-Snel 38
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite par télécopie le 21 septembre 2001 et par un envoi recommandé à la poste le 24 septembre 2001, par Evelyne KERZMANN, qui tend à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution "de la décision d'interdiction d'inscription de Madame Evelyne KERZMANN en première année de doctorat en médecine telle qu'elle a été notifiée par avis aux valves de la

faculté de médecine de l'Université de Liège le 18 septembre 2001 et par la lettre de la partie adverse confirmant le refus d'inscription en date du 21.9.01";

Vu les requêtes en intervention et en intervention forcée introduites par la Communauté française;

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 24 septembre 2001 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 26 septembre 2001 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. GERARD, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me P. HENRY, avocat, comparaisant pour la partie adverse, Me Ph. LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie intervenante et Me J.-F. DE BOCK, avocat, comparaisant pour la partie appelée en intervention;

Entendu, en son avis conforme, M. BOUVIER, premier auditeur, chef de section au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la requérante s'est inscrite, pour l'année académique 1997-1998, en première candidature de médecine à l'Université de Liège; qu'après avoir réussi sa première candidature avec distinction en troisième session, la requérante a réussi sa deuxième et sa troisième candidature avec satisfaction en deuxième session dans chacun des cas; que le 18 septembre 2001, la requérante a appris par une indication aux valves de sa faculté qu'elle ne recevrait pas l'attestation délivrée aux fins de pouvoir poursuivre ses études en médecine; que le 21 septembre 2001, le service des inscriptions de l'Université de Liège a refusé d'inscrire la requérante aux cours de première année de doctorat en médecine; que ce refus a été confirmé, en ces termes, par une télécopie adressée, le même jour, au conseil de la requérante :

“ En réponse à votre courrier, je me dois de vous confirmer que le service des inscriptions de l'Université de Liège a refusé d'inscrire les étudiants E. Kerzmann (...) en première année de doctorat en médecine.

En effet, leurs noms n'étaient pas repris dans la liste des étudiants bénéficiaires de l'attestation requise en vertu du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques et notamment les articles 14, § 2bis, introduit par le décret-programme du 25 juillet 1996, 14ter et 14septies tel que modifié à ce jour.

(...)"

Considérant que la Communauté française, qui soutient que "l'acte attaqué n'a été adopté qu'en exécution de la loi du 29 avril 1996 portant diverses dispositions sociales" demande que l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement soit mis à la cause;

Considérant qu'aux termes de l'article 35nonies, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal n°78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions médicales et des commissions médicales, "le Roi détermine, (...), le nombre global des candidats, réparti par Communauté, qui, après avoir obtenu le diplôme visé aux articles 2, § 1^{er} (diplôme légal de docteur en médecine, chirurgie et accouchements), et 3 (diplôme de licencié en science dentaire), ont annuellement accès à l'attribution du titre professionnel, visé à l'article 21bis, § 3, ou des titres professionnels particuliers, faisant l'objet de l'agrément visé à l'article 35ter"; que l'arrêté royal fixant le nombre global de médecins, réparti par Communauté, ayant accès à l'attribution de certains titres professionnels particuliers fixe à 650 pour l'année 2005 le nombre global de candidats qui, après avoir obtenu le diplôme légal de docteur en médecine, chirurgie et accouchements, ont accès à l'attribution du titre professionnel, dont 260 pour les universités relevant de la Communauté française; qu'en vue d'atteindre cet objectif, le législateur communautaire a, le 14 juillet 1997, inséré, dans l'article 14 du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, un § 2bis, ensuite modifié par un décret du 31 mai 1999, dont il ressort qu' "ont seuls accès aux études qui conduisent à l'obtention du grade académique de diplômé d'études spécialisées en médecine générale ou d'un des grades académiques de diplômé d'études spécialisées en médecine spécialisée, les étudiants qui ont le grade académique de docteur en médecine et qui ont obtenu à l'issue du premier cycle une attestation faisant état de l'avis favorable d'une commission constituée à cette fin dans chacune des institutions universitaires organisant des études dans le domaine des sciences médicales"; que l'article 14bis, également inséré dans le décret précité du 5 septembre 1994 par le décret du 14 juillet 1997, charge le Gouvernement de fixer "chaque année, avant le mois de juin (...), le nombre global d'étudiants qui pourront bénéficier trois ans plus tard de l'attestation" délivrée en vue de la poursuite des études de médecine; que l'article 14bis prévoit également que les quotas sont fixés "compte tenu notamment de l'article 170 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales (lire

l'article 35nonies de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et des commissions médicales)"; que l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 fixant le nombre et la répartition des attestations délivrées à la fin des années académiques 1999-2000 et 2000-2001 en vue de la poursuite des études de médecine ainsi que des attestations délivrées à l'issue des années académiques 1998-1999 et 1999-2000 en vue de la poursuite des études en science dentaire, dispose que "le nombre d'étudiants, qui à l'issue de l'année académique 2000-2001 bénéficieront de l'attestation prévue à l'article 14, § 2bis, du même décret, est fixé à 260"; que l'article 2 du même arrêté répartit le nombre de ces attestations entre les institutions universitaires relevant de la Communauté française et attribue à l'Université de Liège, à l'issue de l'année académique 2000-2001, 59 attestations;

Considérant qu'il ressort de ces dispositions que la Communauté française a entendu atteindre l'objectif poursuivi par le législateur fédéral de "contingenter" le nombre global de médecins ayant annuellement accès à la profession, d'une manière originale puisqu'elle a entendu, dès l'issue de l'année académique 2000-2001, limiter l'accès au deuxième cycle des études de médecine au nombre maximum de médecins (260) pouvant, pour la Communauté française, accéder à la profession pour l'année 2005; que l'Etat belge, appelé en intervention par la Communauté française, n'est pas l'auteur des dispositions dont l'Université de Liège a fait application et n'a, de quelque manière que ce soit, été associé à leur élaboration; que sa présence à la cause n'est pas nécessaire; qu'il n'y a, par voie de conséquence, pas lieu de faire droit à la demande de remise demandée par le conseil de l'Etat belge;

Considérant que la partie adverse soulève à l'audience une exception d'irrecevabilité, en ce que la requérante, qui ne poursuit la suspension de l'exécution que du refus d'inscription et non du refus de délivrer l'attestation d'accès aux études de deuxième cycle, n'a pas intérêt à son recours puisque l'Université ne peut inscrire en premier doctorat que les étudiants qui ont reçu cette attestation;

Considérant qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier administratif que la requérante se soit vu notifier le refus de délivrer l'attestation d'accès aux études de deuxième cycle de médecine, la partie adverse s'étant contentée d'afficher ce refus aux valves de la faculté et de refuser l'inscription de la requérante en premier doctorat, ce qu'elle a confirmé par la télécopie envoyée à son conseil le 21 septembre 2001; que la décision de refuser de délivrer l'attestation d'accès aux études de deuxième cycle et la décision de refuser l'inscription de la requérante en premier doctorat de médecine sont indissociables de sorte que l'objet de la demande doit être étendu au refus de délivrer l'attestation; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que la partie intervenante conteste, à l’audience, la nécessité de recourir à la procédure de suspension d’extrême urgence, la requérante ayant la possibilité de suivre les cours comme élève libre et les travaux pratiques n’ayant, à sa connaissance, pas encore commencés;

Considérant que la requérante fait valoir que les travaux pratiques ont débuté le 17 septembre et les stages le 25 septembre 2001;

Considérant que la poursuite d’études universitaires ne s’accommode en aucun cas de pis-aller tel que la poursuite de celles-ci comme élève libre; que la requérante a introduit sa demande, selon la procédure d’extrême urgence, dès le 21 septembre 2001, alors qu’elle n’avait appris que le 18 septembre 2001, en consultant les valves de sa faculté, qu’elle ne recevrait pas l’attestation délivrée aux fins de pouvoir poursuivre ses études en médecine; que la requérante a agi avec toute la diligence requise; que l’extrême urgence est établie;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de l’absence de fondement légal de l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 fixant le nombre et la répartition des attestations délivrées à la fin des années académiques 1999-2000 et 2000-2001 en vue de la poursuite des études de médecine ainsi que des attestations délivrées à l’issue des années académiques 1998-1999 et 1999-2000 en vue de la poursuite des études en science dentaire, en ce que cet arrêté, qui sert de fondement légal aux décisions entreprises, aurait dû être soumis à la consultation de la section de législation du Conseil d’Etat;

Considérant que la partie intervenante fait valoir que “l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 n’est pas un arrêté réglementaire au sens de l’article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d’Etat et ne devait donc pas être soumis à la consultation de la section de législation”, que “l’acte administratif réglementaire est un acte qui porte sur des dispositions valables sans limitation de temps, susceptibles d’application dans un nombre indéterminé de cas et qui ne concernent pas des personnes déterminées”, que “tout acte qui n’est pas susceptible d’application future nouvelle n’est pas un acte réglementaire”, que “l’arrêté précité du 11 juin 1999 est un acte dont le seul objet est de fixer, pour une seule année académique, le nombre d’attestations prévues par les articles 14, § 2bis et 11, § 7, du décret du 5 septembre 1994 et leur répartition entre les universités concernées”, que “par conséquent, les effets de cet arrêté se sont épuisés dès que le nombre d’attestations et leur répartition ont été publiés”, que “de plus, à supposer même, quod non, que l’arrêté du 11 juin 1999 puisse être considéré comme ayant des effets illimités dans le temps, il ne constitue en hypothèse qu’une simple mesure d’exécution du décret du 5 septembre 1994 et, comme tel, n’est un acte réglementaire

qui devait être soumis à la section de législation”, que “les deux objets de l’arrêté du 11 juin 1999, soit la détermination du nombre d’attestations et leur répartition, ne sont en effet que le simple résultat d’une procédure fixée aux articles 14bis, 14ter, 14octies et 14nonies du décret du 5 septembre 1994 et à l’article 170 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales”, que “le nombre d’étudiants qui bénéficient de l’attestation prévue par l’article 12, § 2bis, du décret du 5 septembre 1994 est en conséquence déterminé par rapport à l’arrêté royal pris en vertu de l’article 170 de la loi du 29 avril 1996, soit l’arrêté royal du 29 août 1997 précité”, que “c’est pourquoi le nombre d’étudiants fixé par l’arrêté du 11 juin 1999 qui, à l’issue de l’année académique 2000-2001, bénéficieront de l’attestation prévue à l’article 14, § 2bis, du décret du 5 septembre 1994, correspond exactement au nombre, fixé par l’arrêté royal du 29 août 1997, à savoir en ce qui concerne les étudiants en médecine, 260” et que “quant à la répartition du nombre d’attestations, l’article 14ter du décret du 5 septembre 1994 indique la formule à appliquer pour la déterminer, sans qu’existe un quelconque pouvoir d’appréciation dans le chef de la (partie intervenante)”;

Considérant que l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 trouve son fondement dans l’article 14bis du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, qui charge le Gouvernement de fixer, “chaque année, avant le mois de juin (...), le nombre global d’étudiants qui pourront bénéficier trois ans plus tard de l’attestation” délivrée en vue de la poursuite des études de médecine; que cette disposition prévoit également que les quotas sont fixés “compte tenu notamment de l’article 170 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales (lire l’article 35nonies de l’arrêté royal n° 78 du 19 novembre 1967 relatif à l’exercice de l’art de guérir, de l’art infirmier, des professions paramédicales et des commissions médicales)”; que la Communauté française ayant fait le choix de limiter, en application de l’article 14, § 2bis, du décret du 5 septembre 1994, l’accès au deuxième cycle des études de médecine, elle n’était pas tenue d’appliquer dès ce moment le quota maximum du nombre de médecins pouvant, pour la Communauté française, accéder à la profession quatre années plus tard; qu’en effet, en adoptant le quota défini par l’autorité fédérale pour l’accès à la profession pour déterminer le quota du nombre de candidats pouvant s’inscrire en second cycle, le Gouvernement de la Communauté française n’a pas pris en compte, comme le souligne d’ailleurs la partie intervenante, les pertes éventuelles du second cycle; que cette manière de procéder relève du pouvoir d’appréciation reconnu au Gouvernement par l’article 14bis du décret du 5 septembre 1994;

Considérant d’autre part, que l’acte réglementaire a pour objet de pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l’établissement de normes de conduite pour le présent et l’avenir; qu’au moment où il a été pris, l’arrêté du

Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 avait vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes qui, pour avoir entamé des études de médecine notamment, ont ainsi été exposées au risque de ne pouvoir poursuivre celles-ci en raison des quotas qu'il impose; que cet arrêté est réglementaire; que la circonstance qu'il ne soit valable que pour deux années académiques est sans pertinence puisque le Gouvernement est tenu, en application de l'article 14bis du décret du 5 septembre 1994, d'intervenir chaque année; que le Gouvernement de la Communauté française reconnaît d'ailleurs lui-même que les arrêtés qu'il prend en application de l'article 14bis du décret du 5 septembre 1994 sont de nature réglementaire puisqu'il a notamment soumis à la section de législation, comme cela ressort de son préambule, l'avant-projet de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 juin 2001, fixant le nombre et la répartition des attestations délivrées à l'issue de l'année académique 2003-2004 en vue de la poursuite des études de médecine (Moniteur belge du 29 juin 2001 - Ed. 2);

Considérant que le Conseil d'Etat tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution; qu'en tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'Etat participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'Etat de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et, par là, la sécurité juridique; que, telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la consultation de la section de législation constitue, dès lors, une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel; que l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées susvisées impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation de la section de législation sur toutes les dispositions de nature réglementaire; que toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office;

Considérant que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 précité, qui fixe, en ses articles 1^{er}, alinéa 2, et 2, 2^o, le nombre d'étudiants qui à l'issue de l'année académique 2000-2001 bénéficieront de l'attestation leur permettant de poursuivre les études de médecine du deuxième cycle ainsi que le nombre d'attestations à délivrer, pour la même année académique, par les institutions universitaires, n'a pas été soumis à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat et ne comprend dans son préambule aucune justification de l'urgence qu'il y avait à prendre ces dispositions en omettant cette consultation;

Considérant que, en application de l'article 159 de la Constitution, il y a lieu, pour ce motif, d'écarter l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 1999 sur lequel se fonde la partie adverse pour refuser à la requérante l'accès aux études du deuxième cycle en médecine; que cette

dernière décision s'en trouve dès lors également dépourvue de fondement légal; que le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante fait valoir, au titre de préjudice grave difficilement réparable que lui causerait l'exécution immédiate des actes attaqués qu'elle "se voit interdire toute poursuite des cours en médecine, études pourtant jusqu'à présent réussies et qui correspondent à ses choix personnels", que "cette interdiction lui sera également opposée si elle acceptait de reprendre ses études en médecine, ab initio, en se réinscrivant en première candidature", qu' "il ne lui est offert aucun «débouché» universitaire correspondant" et qu' "elle n'a même pas l'espoir de pouvoir attendre un an, voire deux, pour continuer les études entreprises et réussies, puisque les mesures annoncées sont des mesures qui sont échelonnées sur 7 ans";

Considérant que l'empêchement pour le titulaire du grade académique de candidat en médecine, chirurgie et accouchements d'accéder aux études de deuxième cycle de la même formation constitue un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution des actes attaqués puisse être ordonnée, sont réunies,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la Communauté française, représentée par son Gouvernement, est accueillie.

Article 2.

La requête par laquelle la Communauté française appelle en intervention l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, est rejetée.

Article 3.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision, de date inconnue, par laquelle la Commission de délivrance des attestations pour les études de médecine à l'Université de Liège refuse de délivrer à Evelyne KERZMANN une attestation d'accès aux études de deuxième cycle en médecine, chirurgie et accouchements, ainsi que la décision par laquelle la partie adverse refuse son inscription en premier doctorat de médecine pour l'année académique 2001/2002.

Article 4.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 5.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 6.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre des référés, le vingt-huit septembre deux mille un, par :

M.	VANHAEVERBEEK,	président de chambre f.f.,
M.	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,	Le Président f.f.,
--------------	--------------------

F. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.