

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.393/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale et de la Recherche scientifique de la Communauté française, le 18 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "modifiant les dispositions relatives aux études du secteur des sciences de la santé dans le décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques et dans la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires", a donné le 19 décembre 2002 l'avis suivant :

Examen du projet

Dispositif

Article 3

1. L'avant-projet examiné a pour objet de revoir le système de restriction d'accès aux études du secteur des sciences de la santé qui sont soumises, par l'autorité fédérale, à une limitation d'accès à la profession.

La Cour d'arbitrage a été saisie d'un recours en annulation des dispositions organisant un tel système en Communauté flamande. L'article 34, alinéa 4, du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande organise un examen d'entrée interuniversitaire dont la réussite conditionne l'admission à la première année d'études en médecine et en science dentaire. En son arrêt n° 47/97 du 14 juillet 1997, la Cour a jugé :

"B.3.2. Le droit à l'enseignement garanti par l'article 24, § 3, de la Constitution ne fait pas obstacle à une réglementation de l'accès à l'enseignement, en particulier de l'enseignement dispensé au-delà du temps de scolarité obligatoire, en fonction des besoins et des possibilités de la communauté et de l'individu. L'article 2 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - lu conjointement ou non avec l'article 2 de ce Pacte - n'empêchent pas non plus, si on les combine avec l'article 24 de la Constitution, que l'accès à l'enseignement supérieur soit soumis à des conditions relatives à la capacité des candidats étudiants, pour autant que le principe d'égalité soit respecté à cette occasion.

L'examen d'entrée interuniversitaire instauré par la disposition attaquée en ce qui concerne la formation en médecine et en dentisterie vise à limiter l'accès des étudiants à ces formations. Cette limitation a été justifiée par le fait qu'un certain consensus social est né autour de la constatation que le grand nombre de médecins en Belgique augmente les dépenses de sécurité sociale et qu'il peut avoir des effets négatifs sur la qualité des soins de santé; dans de nombreux cas, et en particulier chez des médecins fraîchement diplômés, le nombre de patients par médecin serait inférieur au seuil critique nécessaire pour acquérir ou entretenir une expérience professionnelle suffisante (Doc., Parlement flamand, 1995-1996, n° 335/1, p. 1; n° 335/4, pp. 3, 7 et 13).

La limitation de l'accès à la profession de médecin ou de dentiste relève de la compétence du législateur fédéral, qui, par les articles 169 et 170 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales - les articles 35octies et 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 aux commissions médicales -, a jeté les bases d'un futur contingentement de ces professions. La concertation entre l'autorité fédérale et les communautés a abouti à ce que ces dernières se sont déclarées prêtes, en vue de ce contingentement fédéral à venir, à prendre les mesures nécessaires pour limiter le nombre de diplômés dans les orientations précitées (Doc., Parlement flamand, 1995-1996, n° 335/4, pp. 5, 8 et 21).

Le choix de la Communauté flamande de limiter, par une épreuve de sélection, le nombre d'étudiants à l'entrée des études plutôt qu'à la sortie a été justifié par la considération selon laquelle « la sélection doit, selon le ministre, intervenir le plus tôt possible afin de laisser ouvertes toutes les autres possibilités d'études et de carrière. Les aspirants-étudiants obtiennent, de cette manière, immédiatement la clarté sur leurs possibilités de formation et ne perdent pas un temps précieux » (Doc., Parlement flamand, 1995-1996, n° 335/4, p. 4).

B.3.3. L'instauration d'un examen d'entrée interuniversitaire, qui n'implique pas un *numerus fixus*, pour les formations en médecine et en dentisterie et non, jusqu'à présent, pour les autres formations médicales ou paramédicales qui seraient confrontées à une pléthore de diplômés n'est pas déraisonnable, compte tenu notamment du fait que l'article 35 nonies 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 aux commissions médicales se borne jusqu'à présent à autoriser le Roi à limiter l'accès aux professions de médecin et de dentiste, et ne peut en soi être considéré comme contraire à l'article 24, § 3, de la Constitution. La mesure n'apparaît pas non plus disproportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur décréteur qui consiste à limiter le nombre de diplômés dans les orientations précitées sans faire correspondre totalement le nombre de diplômés de ces orientations d'études avec les chiffres fédéraux de contingentement."

2. La Cour relève, dans son considérant B.3.3., que le système qu'elle valide est un examen d'entrée "qui n'implique pas un *numerus fixus*". Il ne peut donc être directement déduit de cet arrêt que le système envisagé dans l'avant-projet examiné, qui consiste à établir un *numerus clausus* au moment de l'accès aux études de troisième cycle, est compatible avec le droit à l'enseignement garanti par l'article 24, § 3, de la Constitution.

Il appartient au législateur décréteur d'apprécier, tant pour des considérations financières que dans l'intérêt des étudiants, s'il vaut mieux effectuer la sélection des étudiants dès le début de leur cursus universitaire en instaurant un examen d'entrée, comme cela se pratique en Communauté flamande, ou s'il est préférable de sélectionner les étudiants après sept années d'études, comme le prévoit l'article 14, § 2bis, en projet du

décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques. En effet, aucun mécanisme n'est prévu, qui assurerait une régulation du nombre d'étudiants en fonction des quotas fédéraux, depuis l'entrée en première candidature jusqu'à l'obtention du doctorat ¹.

En tout état de cause, il convient que l'auteur de l'avant-projet s'explique dans l'exposé des motifs quant à son choix.

3. Il résulte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage que, si le législateur décretaal peut limiter l'accès aux formations en médecine et en science dentaire, il doit, ce faisant, veiller à ce que le principe d'égalité soit respecté. L'article 14, § 2bis, alinéa 2, en projet, du décret du 5 septembre 1994, précité, charge des commissions interuniversitaires de délivrer l'attestation spéciale permettant l'accès aux études de troisième cycle du secteur des sciences de la santé.

L'exposé des motifs précise que "les jurys universitaires prennent en compte l'ensemble des éléments de formation offerts sur les quatre années de doctorat". Le dispositif n'énonce toutefois aucun critère guidant ces jurys dans leur sélection (comparer avec l'article 14sexies actuel - abrogé par l'article 4 de l'avant-projet - du décret du 5 septembre 1994, précité, ainsi qu'avec l'article 34, alinéa 5, du décret précité de la Communauté flamande du 12 juin 1991).

Or, en son avis 26.249/2, donné le 7 mai 1997, sur l'avant-projet devenu le décret du 5 septembre 1994, précité, la section de législation a relevé qu'il convenait de définir les critères de sélection "avec une précision suffisante pour prévenir tout risque d'arbitraire" ².

(1) L'exposé des motifs précise cependant que l'avant-projet "n'empêche toutefois pas, dans un esprit d'accompagnement pédagogique, que les Facultés organisent un processus interne d'évaluation informative pour les étudiants".

(2) Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 164/1, p. 23.

Compte tenu de l'article 24, § 5, de la Constitution, cette lacune doit être comblée par les dispositions de l'avant-projet, à tout le moins en ce qui concerne les règles essentielles.

4. Le texte ne précise pas davantage les règles de fonctionnement de ces commissions. L'on ne saurait considérer que les autorités universitaires peuvent déduire des articles 17 et 31 du décret du 5 septembre 1994, précité, la compétence de fixer les règles de fonctionnement des commissions. En effet, ces dispositions décrétales ne visent pas explicitement l'hypothèse de l'attestation envisagée et, surtout, les commissions, qui seraient interuniversitaires, devraient être organisées de manière uniforme.

Le délégué de la ministre propose dès lors de compléter l'article 14, § 2bis, en projet, du décret du 5 septembre 1994, précité, par l'alinéa suivant :

"Le Gouvernement fixe, sur avis collégial des recteurs des institutions concernées, les règles de fonctionnement des commissions interuniversitaires."

L'égalité des étudiants sera ainsi davantage assurée, puisque les règles de fonctionnement seront préalablement fixées et qu'elles recevront la publicité adéquate.

5. L'article 14, § 2bis, alinéa 3, en projet, impose aux commissions de "respecter les nombres maximums et minimums d'attestations et les conditions de délivrance fixées en application des mesures de planification de l'offre des professions des soins de santé, ainsi que les autres conditions d'accès aux stages requis afin d'obtenir les titres professionnels particuliers".

Ce texte renvoie implicitement, notamment, aux articles 10 et suivants de l'arrêté royal du 21 avril 1983 fixant les modalités de l'agrégation des médecins spécialistes et des médecins généralistes, modifié par l'arrêté royal du 16 mars 1999, et à l'arrêté royal du 30 mai 2002 relatif à la planification de l'offre médicale, pris en application de l'article 35nonies de l'arrêté royal n° 78 relatif à l'exercice des professions des soins de santé.

Le souci de la sécurité juridique amène à déconseiller de soumettre les commissions interuniversitaires à des normes fédérales précises.

.../...

D'une part, comme le relève l'exposé des motifs "la législation fédérale évolue sans cesse afin de modifier les quotas, de généraliser et unifier le processus d'attestation nécessaires pour l'accès aux remboursements INAMI et, parallèlement, de définir des titres professionnels agréés mais non soumis aux restrictions".

D'autre part, une incertitude pèse sur les deux arrêtés royaux précités, puisqu'ils font tous deux l'objet d'un recours devant la section d'administration du Conseil d'Etat ³.

De l'accord du délégué de la ministre, il est, dès lors, préférable de faire référence, de manière plus générale, à la législation fédérale. L'article 14bis, § 2bis, alinéa 3, en projet, doit être rédigé comme suit :

"Pour la délivrance de ces attestations, les commissions doivent respecter les règles et les conditions fixées par la législation fédérale en application des mesures de planification de l'offre des professions des soins de santé, ainsi que les autres conditions d'accès aux stages requis afin d'obtenir les titres professionnels particuliers".

6. L'alinéa 1^{er} de l'article 14, § 2bis, en projet serait plus clairement rédigé si les mots "sans préjudice des dispositions du § 1^{er}" étaient omis et si les mots "satisfont au § 1^{er} et qui" sont insérés entre les mots "les étudiants qui" et les mots "sont titulaires d'une attestation spéciale".

Article 7

1. Concernant le principe de *numerus clausus* et l'absence de critère de délivrance des attestations, il est renvoyé aux observations 1 à 3 formulées sous l'article 3.

⁽³⁾ L'arrêté du 16 mars 1999 fait l'objet d'un recours en annulation (n° rôle 82.229). L'arrêté du 30 mai 2002 fait l'objet de recours en suspension et annulation (n° rôle 125.366).

2. L'alinéa 2 méconnaît l'article 24, § 5, de la Constitution en ce qu'il attribue au Gouvernement le pouvoir d'arrêter la compétence des jurys interuniversitaires. Comme cette compétence est définie à l'alinéa 1^{er}, de l'accord du délégué de la ministre, à l'alinéa 2, les mots "la compétence," doivent être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	P. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat, président,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. QUERTAINMONT