ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 34.628/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, 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 23 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "modifiant les conditions d'accès aux études en sciences vétérinaires dans le décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques", a donné le 19 février 2003 l'avis suivant :

I. Portée de l'avant-projet de décret

L'avant-projet examiné vise à prendre des mesures transitoires permettant d'arrêter l'accroissement du nombre d'étudiants arrivant en premier cycle en sciences vétérinaires. Le système retenu prévoit l'organisation, pour trois années, d'un concours d'admission interuniversitaire, destiné à sélectionner au plus deux cent cinquante étudiants ayant accès à la première candidature et réservé aux étudiants n'ayant pas atteint l'âge de vingt ans révolus.

L'avant-projet doit être examiné au regard des articles 12, 149 et 150 du Traité instituant la Communauté européenne qui, en matière d'éducation et de formation professionnelle (ci-après dénommé Traité CE), prohibent toute discrimination fondée sur la nationalité.

Il faut également prendre en compte les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que l'article 24 de la Constitution; l'avant-projet examiné doit être plus particulièrement confronté au paragraphe 3, qui garantit le droit à l'enseignement, au paragraphe 4, qui consacre le principe d'égalité en matière d'enseignement, et au paragraphe 5, qui établit le principe de légalité en matière d'enseignement.

II. Examen de l'avant-projet de décret au regard du droit communautaire

1. La logique initiale du Traité de Rome visait à établir la libre circulation des facteurs de production. Pour cette raison, lorsqu'il abordait la question de la libre circulation des personnes, il n'envisageait que les agents économiques. Toutefois, des personnes qui n'exercent pas d'activité économique, comme les étudiants, ont par la suite bénéficié des avantages de la libre circulation des personnes.

1.1. Dans son arrêt du 13 février 1985, la Cour de Justice a considéré que l'enseignement, et plus particulièrement la formation professionnelle, se trouvait dans le champ d'application de l'article 7 (devenu 12) du Traité CE. Elle a déclaré que les conditions d'accès à la formation professionnelle relèvent du domaine d'application du traité (point 25) [1]. Dès lors, l'article 12 (ex-7) du Traité CE interdit toute discrimination en raison de la nationalité dans ce domaine.

---

(1) C-293/83, GRAVIER, Rec. 1985, p. 593.

Selon la Cour, si le Traité n'a pas spécialement soumis la politique de l'enseignement et l'éducation à la compétence des institutions communautaires, ces matières ne sont pas étrangères au droit communautaire. L'article 7 du règlement 1612/68 prévoit que les travailleurs ressortissants d'un Etat membre, ainsi que leurs enfants bénéficient de l'égal accès à l'enseignement. La question soumise à la juridiction européenne concernait une formation professionnelle. Celle-ci fait partie de l'article 150 (ex-128) du Traité CE. Puisqu'en outre l'accès à la formation professionnelle est susceptible de favoriser la libre circulation des personnes, la Cour en a conclu que ces conditions d'accès relevaient du domaine d'application du Traité.

Par la suite, la Cour a reconnu la qualité de formation professionnelle, avec toutes les conséquences sus-développées, aux études universitaires [2].

Ainsi, les étudiants de l'Union européenne ont un libre accès aux études en sciences vétérinaires dans toute la Communauté. Dès lors, le décret envisagé par la Communauté française de Belgique ne peut, en vertu de l'article 12 du Traité CE, créer de discriminations à l'accès à cette formation universitaire entre ressortissants belges et autres ressortissants communautaires.

1.2. De ce qui précède, il résulte que la mesure qu'envisage d'adopter la Communauté française de Belgique entre dans le champ d'application du Traité CE. Par conséquent, elle doit en respecter les dispositions et plus particulièrement, l'article 12 du Traité CE qui interdit toute discrimination en raison de la nationalité dans le domaine d'application du Traité. Dès lors, la Communauté française de Belgique ne peut instaurer une mesure qui serait discriminatoire pour les étudiants étrangers, fût-elle de nature provisoire.

---

(2) Voir l'arrêt Blaizot du 2 février 1988 dans lequel la Cour de justice des Communautés européennes, en ce qui concerne un étudiant de nationalité française inscrit à la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Liège, a jugé que les études universitaires relèvent de la formation professionnelle et partant du domaine d'application du Traité. (Rec. 1988, p. 379).

2. Le Traité CE prévoit, en son article 47, une reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres mais cette disposition ne couvre pas le problème visé ici. Le Traité prévoit aussi une politique d'appui en matière de formation professionnelle (article 150 du Traité CE). Toutefois, cette disposition exclut l'adoption de dispositions d'harmonisation. En conséquence, la mesure envisagée ne touche pas aux domaines réglementés par le droit communautaire dérivé. Seul l'article 12 du Traité CE pourrait être invoqué à l'encontre de ce type de mesure.

La mesure envisagée par la Communauté française de Belgique s'appliquerait de la même manière aux ressortissants belges et aux ressortissants d'autres Etats membres. Il n'y a donc pas de discrimination de jure.

Toutefois, le principe d'égalité de traitement prohibe non seulement les discriminations ostensibles (directes), fondées sur la nationalité, mais encore toute forme dissimulée (indirecte) de discrimination [3]. Il y a donc lieu de se demander si la mesure projetée provoquera des discriminations en fait. Tel serait le cas si, malgré l'objectivité des critères de sélection, cette mesure permettrait d'évincer les étudiants ressortissants d'autres Etats membres au profit des étudiants belges. Or, elle devrait très probablement aboutir à ce résultat. L'exposé des motifs indique d'ailleurs avec peu d'ambiguïté qu'il vise à corriger une situation où "beaucoup de ces étudiants ont débuté leurs études à l'étranger". Il est difficile, dans pareilles circonstances, de ne pas conclure que la mesure vise à évincer en priorité les étudiants en provenance d'autres Etats membres.

Dans ce contexte, l'arrêt Allue [4] de la Cour de Justice du 30 mai 1989 peut être rappelé. Dans cet arrêt, la Cour a jugé discriminatoire la réglementation italienne qui imposait des contrats à durée déterminée aux lecteurs en langue étrangère parce qu'elle touchait de manière significativement plus élevée les étrangers que les nationaux.

---

(3) Voir notamment arrêts du 15 janvier 1986, Pinna, C-41/84, Rec. p. 1, point 23, et du 23 mai 1996, O'Flynn, C-237/94, Rec. p. I-2617, point 17.

(4) Affaire 33/88, Rec. p. 1591.

La Communauté française de Belgique doit donc justifier sa mesure. Cette justification doit toutefois s'appuyer sur un motif d'intérêt général et présenter un caractère proportionnel [5].

Le motif d'intérêt général semble peu contestable. Les universités de la Communauté française Wallonie-Bruxelles ont vu leur nombre d'étudiants en sciences vétérinaires considérablement augmenter. Ce nombre, trop élevé, ne permet plus d'assurer un enseignement de qualité. Il impose aussi une charge financière lourde à la Communauté française. En revanche, la proportionnalité de la mesure paraît contestable et ce, d'autant plus que d'autres méthodes peuvent être envisagées pour rationaliser l'accès aux études qui n'établissent pas de discrimination de fait entre les ressortissants communautaires.

Par ailleurs, la mesure paraît en contradiction avec plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux proclamée par les institutions européennes en 2000 même si celle-ci n'a pas de valeur contraignante [6].

Ainsi, selon l'article 14, § 1er :

"Toute personne a droit à l'éducation ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue.".

Selon l'article 21, § 1er :

"Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.".

---

(5) Voyez M. Fallon, Droit matériel général de l'Union européenne, 2ème éd., Bruylant, 2002, pp. 68-71.

(6) Voyez dans le même sens l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Dans un contexte où l'accès permanent à la formation ("formation tout au long de la vie") constitue un des objectifs de la Communauté européenne et un déterminant essentiel de l'accès à l'emploi, la reconnaissance d'une priorité aussi forte aux personnes âgées de moins de vingt ans n'apparaît pas justifiable. Elle pourrait ainsi conduire à priver un citoyen européen de possibilités de perfectionnement ou de réorientation professionnelle, dès lors qu'il a atteint ou dépassé l'âge limite de vingt ans.

Enfin, la mesure envisagée tend à freiner les étudiants sortant de l'enseignement secondaire à effectuer un stage professionnel ou un séjour d'études à l'étranger avant d'entamer leurs études universitaires. A ce titre, elle apparaît peu propice à encourager la mobilité, autre objectif communautaire.

III. Examen de l'avant-projet de décret au regard du droit interne

1.1. L'avant-projet de décret prévoit deux conditions d'inscription à un premier cycle d'études en sciences vétérinaires.

Il s'agit de :

- l'instauration d'une épreuve : la mesure projetée vise à organiser un concours dont les deux cent cinquante lauréats (à savoir les deux cent cinquante candidats ayant obtenu la meilleure côte) seraient admis à l'inscription au premier cycle d'études;

- la fixation d'un âge maximal pour présenter cette épreuve : la mesure projetée implique que tout candidat âgé de vingt ans au 1er janvier de l'année courante durant laquelle l'épreuve est organisée, ne peut présenter celle-ci.

Cette disposition opère ainsi une distinction entre les candidats autorisés ou non à présenter l'épreuve en raison de leur âge (selon qu'ils sont âgés de moins ou de plus de vingt ans au 1er janvier de l'année de l'épreuve) [7].

1.2. La Cour d'arbitrage examine traditionnellement le respect des règles d'égalité au terme du raisonnement selon lequel les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. 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.

2. Quant à la condition de l'instauration d'une épreuve dont la réussite conditionne l'inscription au premier cycle des études concernées, la Cour d'arbitrage a jugé dans son arrêt 47/97 du 14 juillet 1997, que

> "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 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 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 décrétal 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." [8].

---

(7) Une autre distinction existerait également entre les étudiants souhaitant s'inscrire à une telle épreuve préalable pour un premier cycle d'une autre filière d'études, et ceux désirant s'inscrire à un premier cycle d'études de médecine vétérinaire. La situation des autres filières d'études ne semblent cependant pas comparable à celle des facultés de médecine vétérinaire, eu égard à la situation exceptionnellement difficile à laquelle celles-ci doivent faire face.

(8) Considérant B.3.3.

Il s'ensuit que l'instauration d'une épreuve dont la réussite conditionne l'inscription à des études de premier cycle ne semble pas violer les règles d'égalité et de non discrimination. En effet, la règle s'appliquerait de manière non discriminatoire à tous les étudiants désirant s'inscrire à un premier cycle d'études, comme c'est déjà le cas en sciences appliquées par exemple.

3.1. Quant à la condition d'âge maximal pour présenter l'épreuve, il est indéniable que le critère ainsi choisi (l'âge) est, en soi, objectif. Ceci étant, il s'impose encore de voir s'il peut être raisonnablement justifié.

Le but de la mesure en projet est le désengorgement des facultés de médecine vétérinaire ne pouvant plus faire face à l'afflux des étudiants.

L'engorgement dont font l'objet certaines universités belges s'explique par le fait que la Belgique n'a pas, contrairement aux états voisins, soumis l'admission à cette filière d'étude à la réussite d'une épreuve. Ainsi, bon nombre d'étudiants français, par exemple, s'inscrivent en Belgique après avoir échoué, en France, à l'épreuve conditionnant l'accès aux études du même type.

Les répercussions de cette différence de législations nationales sont très sensibles. Ainsi, la faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Liège compte près de 60 % d'étudiants français [9]. Le personnel d'encadrement, les locaux et le matériel d'expérience en deviennent insuffisants.

Une autre justification avancée est que cette limitation d'âge empêcherait les étudiants ayant déjà échoué dans d'autres facultés ou universités belges de s'inscrire en faculté vétérinaire, ce qui contribuerait également de manière significative à une diminution du nombre d'étudiants inscrits.

---

(9) Il convient de noter que la faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Liège est la seule faculté organisant un cycle complet d'études aboutissant à l'obtention du diplôme de deuxième cycle des études de sciences vétérinaires. Les autres universités de la Communauté française sont cantonnées à l'organisation du premier cycle, demandant un encadrement moins significatif, les cours étant plus théoriques.

.../...

3.2. La limitation d'âge pour l'accès à l'épreuve d'admission pourrait avoir un impact important. Si le but poursuivi est d'évincer d'office bon nombre d'étudiants, étrangers ou non, ayant échoué dans leur entreprise d'études supérieures en Belgique ou à l'étranger, les effets de telles mesures pourraient être plus importants que ceux réellement souhaités, et affecter un trop large spectre d'individus pour lesquels les mesures n'avaient pas été adoptées.

Il en serait ainsi d'étudiants ayant déjà accompli un cycle d'études dans un tout autre domaine et souhaitant s'inscrire en faculté de médecine vétérinaire. Il en serait de même pour des étudiants ayant accompli un séjour d'un an ou deux à l'étranger avant d'entreprendre des études universitaires. Ces cas ne semblent pas être la cible du législateur communautaire, mais seraient cependant victimes de la limite d'âge à l'admission de l'épreuve.

Il est donc permis de soutenir qu'une limite d'âge, fixée aussi bas, nuirait à un grand nombre d'individus, ne pouvant respecter la condition ainsi imposée, alors que ceux-ci ne constituent pas la cause du problème que le législateur souhaite régler.

Sous cet aspect, le second moyen employé à savoir la limite d'âge semble donc être disproportionnés par rapport au but poursuivi, et viole en conséquence les articles 10 et 11 de la Constitution.

4. Ainsi que la section de législation l'a encore rappelé dans son avis 34.393/2, donné le 19 décembre 2002, 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", il convient de définir les critères de sélection des étudiants avec une précision suffisante pour prévenir tout risque d'arbitraire. Conformément à l'article 24, § 5, de la Constitution, les éléments essentiels de l'organisation du concours et de son programme doivent être définis par décret.

5. Compte tenu des observations qui précèdent, l'avant-projet de décret doit être revu pour satisfaire aux exigences du droit communautaire ainsi que du droit interne; il sera par ailleurs complété afin de contenir l'habilitation visée aux articles 1er et 2 de l'avant-projet, dans des limites compatibles avec les exigences de l'article 24, § 5, de la Constitution.

6. Il faut enfin souligner que le caractère temporaire de la mesure ne réduit en rien les problèmes qu'elle pose, tant au niveau du droit communautaire que du droit national. Elle constituerait d'ailleurs un précédent dangereux qui pourrait être utilisé par la suite dans d'autres filières.

Observation finale de légistique

Il ne s'indique pas de rédiger l'article 2 sous la forme d'une disposition autonome. Mieux vaut en faire un alinéa supplémentaire de l'article 10, § 3, alinéa 3, en projet, du décret du 5 septembre 1994, précité.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	J.	JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M.	BAGUET,	
Monsieur	F.	DEHOUSSE,	assesseur de la section de législation,
Madame	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 Y. KREINS