



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.393/2
du 8 juin 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
aux études de sciences vétérinaires'

Le 10 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, des Médias et de la Recherche scientifique de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif aux études de sciences vétérinaires'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 juin 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, première auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juin 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Selon les documents transmis au Conseil d'État, la concertation avec les organisations représentatives des étudiants et la consultation de l'ARES sont effectuées concomitamment à la saisine de la section de législation.

Si le texte en projet était modifié pour tenir compte du résultat de l'accomplissement de ces formalités, de manière telle qu'il contiendrait des éléments nouveaux qui n'ont pu être examinés par la section de législation, il devrait à nouveau lui être soumis sur ces points.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen tend à « appliquer à la filière des sciences vétérinaires un mécanisme similaire à celui appliqué en sciences médicales et dentaires ». À l'instar des articles 110/1 à 110/7 du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études'¹, l'avant-projet de décret à l'examen prévoit, d'une part, une condition particulière pour accéder aux études de premier cycle en sciences vétérinaires, à savoir la participation effective à un test d'orientation du secteur de la santé, et, d'autre part, une condition particulière d'accès au-delà des 60 premiers crédits, à savoir l'obtention d'une attestation d'accès, délivrée à l'issue d'un concours aux 250 premiers lauréats classés de celui-ci.

2.1. En ce que l'avant-projet de décret tend à limiter l'accès aux études de sciences vétérinaires, il y a lieu de vérifier sa compatibilité avec l'article 24, § 3, de la Constitution, l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 13, § 2, c), du Pacte international 'relatif aux droits économiques, sociaux et culturels'.

¹ Ces articles ont été insérés par le décret du 9 juillet 2015 'relatif aux sciences médicales et dentaires'.

L'article 24, § 3, de la Constitution dispose notamment que « chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux ». Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle ²,

« cette disposition ne fait pas obstacle à une réglementation de l'accès à l'enseignement, en particulier celui qui est 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, selon lequel « nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction », a une portée similaire ³. Quant à l'article 13, § 2, c), du Pacte ⁴, il

« ne fait [...] pas naître un droit à l'accès à l'enseignement supérieur. Il s'oppose toutefois à ce que le Royaume de Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard – le 21 juillet 1983 –, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de l'accès en pleine égalité à l'enseignement supérieur en fonction des capacités de chacun. Cette disposition n'empêche pas que l'accès à l'enseignement supérieur soit soumis à des conditions relatives à la capacité des étudiants, pour autant que ces conditions soient conformes au principe d'égalité et de non-discrimination » ⁵.

C'est sur la base des principes ainsi rappelés que la Cour constitutionnelle a admis, dans son arrêt n° 2/2014 du 21 février 2014 ⁶, que les étudiants admis à poursuivre leur cursus en science médicale et dentaire peuvent être sélectionnés par un concours organisé à l'issue de leur première année d'étude. Cette admissibilité de principe a été confirmée par la section de législation du Conseil d'État, dans son avis 57.513/2 donné le 10 juin 2015, à propos du dispositif aujourd'hui contenu dans les articles 110/1 et suivants du décret du 7 novembre 2013 ⁷.

Dans la mesure où le système de sélection en projet est similaire à celui appliqué en sciences médicales et dentaires et sous réserve de l'observation formulée sous l'article 5 de l'avant-projet, cette limitation de l'accès aux études de sciences vétérinaires n'est donc pas, en son principe même, incompatible avec l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur en fonction des capacités de chacun. Il convient toutefois encore d'examiner si cette

² C.C., n° 47/97, 14 juillet 1997, B.3.2 ; n° 35/98, 1^{er} avril 1998, B.4.2 ; n° 107/2004, 16 juin 2004, B.7.2 ; n° 2/2014, 21 février 2014, B.4.1.

³ Cf. C.C., n° 2/2014, 21 février 2014, B.5.

⁴ L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose :

« 1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. [...] »

2. Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit : [...]

c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ; [...]

⁵ C.C. n° 2/2014, 21 février 2014, B.6.

⁶ C.C., arrêt n° 2/2014, 21 février 2014.

⁷ C.E., avis 57.513/2 donné le 10 juin 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 9 juillet 2015 'relatif aux sciences médicales et dentaires', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 140/1, pp. 21 et s.

limitation est bien raisonnablement justifiée par les besoins et les possibilités de la communauté et de l'individu.

2.2. L'exposé des motifs relève que « les différentes facultés universitaires organisant le cursus des sciences vétérinaires connaissent une augmentation constante et significative du nombre d'étudiants » et que la filière est « particulièrement attractive pour les étudiants non-résidents ». Il souligne que « les installations initiales ont été conçues pour encadrer un maximum de 250 étudiants lors de chaque année de master » et que « l'augmentation de la population étudiante constitue aujourd'hui un péril pour la qualité de la formation prodiguée », « la sécurité des étudiants et leurs encadrants ». Il mentionne également que « le respect des normes de biosécurité est mis à mal » et que, dans la perspective d'une accréditation par l'association européenne des établissements d'enseignement vétérinaire (AEEEV), la situation de la Faculté de Liège est délicate « eu égard à l'augmentation croissante de sa population étudiante et les diminutions progressives d'activités pratiques et cliniques de nos étudiants ».

On peut donc considérer que la mesure en projet est bien motivée par les besoins et les possibilités de la communauté et de l'individu puisqu'elle vise à assurer la qualité de la formation, ainsi que la sécurité tant des étudiants et des encadrants que de la chaîne alimentaire.

2.3. Il convient ensuite de s'assurer que la mesure en projet est « raisonnablement proportionnée »⁸ à de tels objectifs.

En l'occurrence, il ressort de l'exposé des motifs que, si d'autres mesures ont pu être formulées – ayant chacune leurs avantages et leurs inconvénients –, aucune ne faisait l'unanimité. Il conviendrait à tout le moins que l'exposé des motifs s'explique sur les raisons pour lesquelles l'auteur de l'avant-projet estime que ces mesures alternatives ne permettraient pas de rencontrer aussi efficacement l'objectif poursuivi ou, autrement dit, en quoi la mesure en projet permet de rencontrer aussi efficacement l'objectif poursuivi en portant une atteinte moins grande à l'égalité d'accès à l'enseignement que les mesures alternatives qui ont pu être évoquées.

Par ailleurs, en ce qui concerne la limitation de l'accès à la suite des études aux 250 premiers lauréats du concours, l'exposé des motifs indique qu'il s'agit du nombre maximal d'étudiants qui peut être accueilli dans chaque année de master. Déjà en 2010, le Gouvernement mentionnait que, selon un « rapport sur la pléthore d'étudiants en Médecine vétérinaire » des doyens des facultés concernées, le nombre maximal d'étudiants qui pouvaient être inscrits dans chacune des années du deuxième cycle des études en médecine vétérinaire, dans le respect des normes européennes de qualité, s'élevait à 250⁹. Or, d'après l'exposé des motifs, des efforts ont été consentis ces dernières années afin d'augmenter la qualité de l'enseignement, au travers de la qualité des installations (création d'une nouvelle

⁸ C.C., n° 2/2104, B.11.

⁹ Voir C.C., n° 89/2011, 31 mai 2011, B.9.1.2.

clinique vétérinaire, axée sur les soins prodigués aux petits animaux), de l'augmentation (48 %) du nombre de cas cliniques (clinique mobile, externalisation d'activités cliniques et réseau de praticiens privées) et du taux d'encadrement (dédoublément des enseignements et engagement de personnel encadrant supplémentaire en 2015-2016).

Il conviendrait de mieux indiquer dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles, malgré ces mesures, le nombre d'étudiants pouvant être accueillis dans chaque année de master ne peut pas dépasser 250.

Par ailleurs, puisque les attestations sont délivrées à l'issue des 60 premiers crédits du premier cycle et non à la fin de celui-ci, l'on n'aperçoit pas pourquoi leur nombre devrait correspondre au nombre maximal d'étudiants pouvant être accueillis en première « année » de master.

3. À l'instar de l'article 110/4, § 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013, tel qu'inséré par le décret du 9 juillet 2015 'relatif aux sciences médicales et dentaires', l'avant-projet de décret à l'examen contient un correctif au système de sélection mis en place : il prévoit de plafonner – en l'espèce à 20 % – le nombre d'attestations d'accès qui peuvent être délivrées aux étudiants « non résidents » (article 6, § 3, de l'avant-projet).

Comme l'a observé la section de législation dans son avis 57.513/2,

« Cette limitation du nombre d'étudiants non-résidents s'ajoute à celle qui est déjà prévue par le décret du 16 juin 2006, à savoir que le quota d'étudiants non-résidents ne peut pas dépasser en principe 30 % du nombre d'étudiants qui s'inscrivent pour la première fois dans le cursus concerné. Si le nombre d'étudiants non-résidents dépasse ce quota, ceux-ci sont *in fine* choisis à la suite d'un tirage au sort.

Pour ces étudiants non-résidents, il y aurait donc à la fois une sélection à l'entrée (tirage au sort) et une sélection à l'issue de la première année [...].

Un tel système doit pouvoir être justifié au regard de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur et de la liberté de circulation des étudiants de l'Union européenne ».

Interrogé sur les raisons qui pourraient justifier la coexistence de deux filtres, le délégué du ministre a fourni les explications suivantes :

« Le maintien du dispositif régulant le nombre d'étudiants non-résidents à l'entrée 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 organisant le premier cycle 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

certaines cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur, dispositif validé par l'arrêt Bressol du 13 avril 2010 ».

Si ces explications permettent de justifier le maintien d'un filtre à l'entrée des études (qui, pour les sciences vétérinaires, limite l'accès des étudiants non résidents à un quota de 20 % maximum), elles n'indiquent toutefois pas ce qui pourrait justifier l'instauration d'un filtre complémentaire au niveau du concours ni pourquoi l'accès dans ce cadre serait également limité à 20 % maximum.

L'avant-projet sera réexaminé sur ce point et, à tout le moins, son exposé des motifs sera complété.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

1. Comme l'avant-projet de décret à l'examen est destiné à devenir un texte autonome, les références qui y sont faites aux différentes dispositions du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études' doivent être clairement identifiées. Ainsi, il convient, lors de la première mention de l'une des dispositions de ce décret, de le citer en reprenant sa date et son intitulé et, par la suite, soit de ne plus reprendre que la date, soit, lorsque les citations sont rapprochées et qu'aucune confusion n'est possible avec un autre texte, d'indiquer « du même décret ».

Ainsi, à l'article 2, § 1^{er}, il convient d'ajouter, après les termes « l'article 110/1, § 1^{er} », les termes « , du même décret ».

2. Le paragraphe 2 permet à certains étudiants d'être dispensés de l'obligation d'avoir participé de manière effective à un test d'orientation du secteur de la santé. Sont ainsi concernés « les étudiants ayant réussi au moins 45 crédits d'un programme d'études de premier cycle du secteur de la santé dans un établissement d'enseignement supérieur en Communauté française ou d'un programme d'études d'un établissement d'enseignement supérieur belge, dès lors que ces études mènent à la délivrance de grades académiques similaires ». L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, la limitation ainsi prévue, en ce qui concerne les étudiants d'établissements hors Communauté française, aux seuls étudiants d'un établissement d'enseignement supérieur « belge »¹⁰.

¹⁰ Voir l'avis 50.839/2 donné le 8 février 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 23 février 2012 'réorganisant les études du secteur de la santé', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 323/1.

3. En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 2, le délégué du ministre a indiqué que l'intention était d'interdire l'admission de tous les étudiants non-finançables. Mieux vaut dès lors renvoyer de manière plus générale au décret du 11 avril 2014, sans renvoyer précisément aux articles 4 et 5 ¹¹.

Article 3

Au 2°, de l'accord du délégué du ministre, il convient de remplacer les termes « au sens du paragraphe précédent » par les termes « au sens de l'article 150, § 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013 ».

Article 5

L'article 5 indique, en ce qui concerne la répartition des attestations entre les institutions universitaires, les différents pourcentages attribués à chaque institution concernée. Selon le commentaire de l'article, le nombre d'attestations par université

« est obtenu en divisant le nombre d'étudiants régulièrement inscrits en première année de premier cycle en sciences médicales ou dentaires au sein de l'université concernée au cours des six dernières années par le nombre d'étudiants régulièrement inscrits en première année de premier cycle en sciences médicales ou dentaires au sein de l'ensemble des universités habilitées pour l'organisation du premier cycle en sciences vétérinaires au cours des six dernières années académiques ».

Au-delà de la manifeste coquille qui consiste à se référer aux étudiants en sciences médicales et en sciences dentaires plutôt qu'aux étudiants en sciences vétérinaires, le commentaire de l'article reste en défaut d'indiquer ce qui justifie le choix de ce critère (étudiants inscrits en première année de premier cycle au cours des six dernières années). Le commentaire de l'article sera dès lors corrigé et complété à cet égard ¹².

¹¹ On relèvera en effet que des conditions de finançabilité sont également prévues à l'article 3.

¹² Avis 57.513/2 donné le 10 juin 2015 sur l'avant-projet devenu le décret du 9 juillet 2015 'relatif aux études de sciences médicales et dentaires', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 140/1, pp. 28 et 29.

Article 6

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit, à l'instar de l'article 110/4, § 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013, que, dans les trois années qui suivent l'entrée en vigueur de l'avant-projet de décret, la moitié au moins de l'évaluation permettant le classement du concours doit être commune à l'ensemble des universités visées, celles-ci étant chargées d'organiser, « le cas échéant », cette évaluation commune entre elles.

Comme l'a observé la section de législation dans son avis 57.513/2,

« La portée de ce dispositif n'est toutefois pas très claire. Les unités d'enseignement du deuxième quadrimestre peuvent être assez différentes selon les universités.

Dès lors qu'il n'y a pas d'harmonisation des programmes à cet égard, le Conseil d'État n'aperçoit pas sur quoi peut porter l'harmonisation de l'évaluation.

Il conviendrait à tout le moins de compléter le commentaire de l'article sur ce point »¹³.

2. Comme l'a relevé le délégué du ministre, au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il convient de remplacer les termes « seconde partie du concours » par les termes « seconde partie de l'évaluation ».

3. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 5, il convient d'ajouter les termes « du décret du 7 novembre 2013 » après le terme « 151 ».

4. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 7, prévoit qu'il ne peut être recouru au régime exceptionnel prévu « à l'article 79, § 1^{er}, alinéa 1^{er} » du décret du 7 novembre 2013. L'article 79 a toutefois été modifié par l'article 38 du décret du 25 juin 2015 'modifiant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur', de telle sorte qu'il convient désormais de renvoyer à « l'article 79, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 7 novembre 2013 » et non plus à l'alinéa 1^{er} de cette disposition.

Il serait judicieux de prévoir une modification du même type à l'article 110/4 du décret du 7 novembre 2013.

Articles 7 et 8

Il convient de faire référence aux articles 83, 99, 100 et 117 « du décret du 7 novembre 2013 ».

¹³ Avis 57.513/2 précité, observation formulée sur l'article 110*quater* en projet (article 3 de l'avant-projet), *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 140/1, p. 29.

Article 12

L'on n'aperçoit pas l'intérêt de cette disposition.

En effet, selon l'article 13, l'avant-projet de décret entre en vigueur « pour l'année académique 2016-2017 », ce qui signifie que toutes les opérations relatives à cette année académique 2016-2017, notamment les procédures d'inscription, doivent tenir compte des nouvelles dispositions prévues par ce décret, pour autant que cela ne pose pas de problème en ce qui concerne la rétroactivité éventuelle (voir à cet égard l'observation sous l'article 13). L'ajout de cette disposition n'y changerait en tout cas rien.

L'article 12 sera dès lors omis.

Article 13

1. L'article 13 prévoit que le décret en projet entre en vigueur pour l'année académique 2016-2017 (à l'exception des articles 2 et 4, qui entrent en vigueur pour l'année académique 2017-2018). Compte tenu du moment où l'avis de la section de législation sera donné, il est possible que le décret ne soit pas voté avant que ne débute la période d'inscription et il aurait donc un effet rétroactif.

Selon la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »¹⁴.

L'auteur de l'avant-projet devrait être en mesure de fournir les éléments qui peuvent justifier la rétroactivité.

¹⁴ Voir not. : C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4.

2. Dans la deuxième phrase, les mots « produit ses effets jusqu'à l'année académique 2019-2020 incluse » seront remplacés par « cesse d'être en vigueur après l'année académique 2019-2020 ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT