



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.874/2/V
du 22 août 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 29 mars 2017 relatif aux études de
sciences médicales et dentaires’

Le 8 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 24 août 2022, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 29 mars 2017 relatif aux études de sciences médicales et dentaires'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 22 août 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 août 2022.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'accord du Ministre du Budget n'a pas été transmis à la section de législation.

Interrogée sur ce point, la déléguée de la Ministre a indiqué que celui-ci n'a pas été sollicité en l'espèce en raison de l'absence d'incidence budgétaire des dispositions en projet.

Cependant, il ressort ce qui suit de l'avis donné le 19 mai 2022 par l'Inspecteur des Finances :

« Sur le plan budgétaire, il y a lieu de souligner qu'en fonction des décisions de réorientation des candidats non retenus à l'issue du concours, l'on pourrait observer, *ceteris paribus*, un impact sur les dépenses résultant des divers dispositifs de financement spécifiques en faveur des établissements de l'Enseignement supérieur non soumis à un système d'enveloppe fermée. L'on conviendra que l'ampleur et le sens de cet impact sont difficilement prévisibles à ce stade ».

L'auteur de l'avant-projet veillera donc à accomplir cette formalité préalable.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet tend à apporter des modifications au décret du 29 mars 2017 'relatif aux études de sciences médicales et dentaires'.

Il a pour objet principal de remplacer l'examen d'entrée conditionnant l'accès aux études de premier cycle en sciences médicales et en sciences dentaires par un concours d'entrée et d'accès à partir de l'année académique 2023-2024.

Étant donné qu'il tend à limiter l'accès aux études de sciences médicales et dentaires, il y a lieu d'examiner 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'.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Dans son avis 60.542/2 donné le 21 décembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 29 mars 2017 'relatif aux études de sciences médicales et dentaires', la section de législation a eu l'occasion de rappeler ce qui suit à ce sujet :

« 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,

'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' ¹.

L'article 2 du Premier Protocole, selon lequel 'nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction', a une portée similaire ². Quant à l'article 13, § 2, c), du Pacte ³, 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' ⁴.

C'est sur la base des principes ainsi rappelés que la Cour constitutionnelle a admis, dans son arrêt n° 47/97 du 14 juillet 1997, que la Communauté flamande instaure un examen d'entrée pour les mêmes études ⁵. C'est également sur la base des mêmes

¹ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : 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.

² Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Cf. C.C., n° 2/2014, 21 février 2014, B.5.

³ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : 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 ; [...] ».

⁴ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : C.C., n° 2/2014, 21 février 2014, B.6.

⁵ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : « 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,

principes qu'elle a admis dans son arrêt n° 2/2014 du 21 février 2014⁶ que les étudiants admis à poursuivre leur cursus en sciences médicales et en sciences dentaires puissent 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 actuellement contenu dans les articles 110/1 et suivants du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études'⁷. Il en ressort que, tout comme une sélection par concours, un examen d'entrée, qui consiste à limiter l'accès à l'enseignement en fonction des capacités des étudiants, n'est 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 limitation à l'accès à l'enseignement supérieur est bien raisonnablement justifiée par 'les besoins et les possibilités de la communauté et de l'individu'.

[...] »⁸⁻⁹.

En l'occurrence, l'instauration du concours d'entrée et d'accès (article 2, 1°, de l'avant-projet, article 1^{er}, § 1^{er}, en projet du décret du 29 mars 2017 'relatif aux études de sciences médicales et dentaires') est justifié dans l'exposé des motifs par les considérations suivantes :

« [...] Aujourd'hui, avec le 'PlanCard', la Commission fédérale de planification dispose de données qui lui permettent de connaître la force réelle de travail sur le terrain en prenant notamment en compte l'activité réelle de chaque praticien exprimée en 'équivalent temps-plein' de même que la déperdition de praticiens au cours du temps

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 » (C.C. n° 47/97, 14 juillet 1997).

⁶ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : C.C., n° 2/2014, 21 février 2014.

⁷ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : 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).

⁸ Avis 60.542/2 donné le 21 décembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 29 mars 2017 'relatif aux études de sciences médicales et dentaires' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 410/1, pp. 4 et 5 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60542.pdf>).

⁹ Voir également C.C., n° 142/2017, 30 novembre 2017, B.8.1. à B.8.8.

par la mobilité internationale de médecins formés en Belgique mais retournant quelques années plus tard dans leur pays d'origine (phénomène important et spécifique à la Fédération Wallonie-Bruxelles).

Par ailleurs, les données du 'PlanCard', prennent également en compte l'activité des médecins dits 'surnuméraires par rapport aux quotas' pour établir les nouveaux quotas de sorte qu'il n'est plus nécessaire de les soustraire de ces quotas, supprimant ainsi de facto la notion de 'dette' de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Sur cette base, la proposition de la Commission fédérale de planification de l'offre médicale, dans son avis 2022-01, porte à 711 le quota des numéros INAMI pour la Fédération Wallonie-Bruxelles en 2028 (en lieu et place du quota de 611 ramené à 505 qui a cours pour 2027). Cette proposition chiffrée a, entre autres choses, été prise en considération lors des concertations récentes avec l'autorité fédérale qui ont mené à la conclusion d'un protocole d'accord.

Ce protocole d'accord prévoit que l'autorité fédérale prendra les dispositions législatives nécessaires pour porter le 'quota INAMI' de la Fédération Wallonie-Bruxelles à 711 et pour que, exceptionnellement, il soit porté à 744 dans le cadre d'une action ciblée en faveur de la médecine générale en 2028. De son côté, la Fédération Wallonie-Bruxelles doit veiller à ce que, désormais, le nombre de diplômés et, donc, d'attestations universitaires d'accès aux formations conduisant à un titre professionnel particulier délivré par la Fédération Wallonie-Bruxelles, soit compatible avec les quotas définis par l'autorité fédérale. Si elle adopte un dispositif en ce sens, le protocole prévoit que l'autorité fédérale annulera la 'dette' de la Fédération Wallonie-Bruxelles en numéros INAMI. De plus, tous les étudiants actuellement dans le cursus et dans ceux à venir, auront la garantie d'obtenir un numéro INAMI à l'issue de leurs études sans autre condition supplémentaire.

Dès le moment où la Fédération Wallonie-Bruxelles est assurée de disposer d'un nombre suffisant de praticiens, établi sur des données objectives, pour répondre aux besoins de sa population, et dans la volonté de garantir à tous ses diplômés un accès à la pratique professionnelle, les conditions sont remplies pour mettre en place un dispositif qui rend le nombre de diplômés compatible avec les quotas INAMI par une régulation plus stricte du nombre de candidats qui auront accès aux études en sciences médicales et en sciences dentaires.

Seul un concours d'admission peut techniquement permettre d'atteindre cet objectif. En effet, la technique de l'examen amène à proclamer comme lauréats tous les candidats qui remplissent les conditions de réussite fixées pour l'épreuve, quel qu'en soit le nombre. En revanche, la technique du concours proclame comme lauréats un nombre de candidats, classé dans l'ordre de leur résultat à l'épreuve, jusqu'à obtenir le nombre d'admissibles préalablement fixé.

Au vu de ces éléments et en l'absence de remise en cause d'un mécanisme fédéral de planification fondé sur des quotas, la Fédération Wallonie-Bruxelles transforme l'examen d'accès et d'entrée aux études en sciences médicales et en sciences dentaires. C'est l'objet du présent décret.

Compte tenu du moment auquel l'accord avec l'autorité fédérale est intervenu, du temps nécessaire à l'adoption d'un décret modificatif et de la volonté du Gouvernement de ne pas surprendre les élèves en fin de secondaire qui s'attendent à présenter un examen d'entrée et d'accès en vue d'une inscription lors de l'année académique 2022-2023, le concours ne sera pas organisé avant l'année académique 2023-2024 [...] ».

Au regard des principes rappelés plus haut, figurant dans l'avis 60.542/2 précité, ces éléments de justification paraissent admissibles.

2. L'article 6, 2°, de l'avant-projet (article 6, § 2, en projet du décret du 29 mars 2017) tend à réduire le pourcentage d'étudiants non-résidents de 30 % à 15 %.

Dans la note au Gouvernement, on peut lire ce qui suit :

« Le quota de non-résidents passera de 30 à 15 %, sachant que le rapport introduit en décembre 2021 par la Fédération Wallonie-Bruxelles auprès de l'Union européenne, dans le cadre de la procédure d'infraction relative à la limite imposée des non-résidents, n'a toutefois pas encore fait l'objet d'une réponse. La réduction du taux est justifiée par la volonté de diminuer de 50 % le risque pour la santé publique que représentent un nombre élevé de praticiens qui quittent le pays à un moment imprévisible et le temps de latence de leur remplacement par l'ajustement des quotas ouvrant la possibilité à des pénuries transitoires dans certaines spécialités »¹⁰.

Eu égard à la procédure d'infraction pendante, il y a lieu d'émettre une réserve quant à la conformité du dispositif en projet au regard du droit européen.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 1^{er} et 7

1. L'article 7 de l'avant-projet maintient dans l'article 7 du décret du 29 mars 2017 la deuxième occurrence de la référence à « l'examen » d'entrée et d'accès aux études de premier cycle en sciences médicales et/ou des études de premier cycle en sciences dentaires.

Le remplacement qu'opère l'article 1^{er}, tel qu'il sera complété à la lumière de l'observation n° 2 formulée ci-après, des mots « l'examen » et « de l'examen » par les mots « le concours » et « du concours » ne concerne donc que les première et troisième occurrences de cette référence.

Il y a donc lieu :

– à l'article 1^{er}, de remplacer le chiffre « 7 » par le chiffre « 6 » ;

– à l'article 7, de prévoir le remplacement des mots « présenter l'examen » et « le jury de l'examen » par les mots « présenter le concours » et « le jury du concours » ;

– au même article 7, de remplacer les mots « première présentation de l'examen » par les mots « première présentation de l'examen ou du concours ».

¹⁰ Voir également l'exposé des motifs, p. 5.

2. L'article 1^{er} sera complété pour remplacer également, dans les articles 1^{er} à 6 du décret du 29 mars 2017, les mots « l'examen » par les mots « le concours » ¹¹.

Article 2

Concernant l'article 2, 5°, le commentaire expose ce qui suit :

« Le 5° insère un paragraphe 5/1 dans l'article 1^{er}. Cette disposition est une disposition transitoire qui a pour objet de ne pas priver les étudiants qui entreraient, le cas échéant, dans les prévisions de cette disposition, de la possibilité de bénéficier des effets de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 29 mars 2017 tel qu'il continuera à s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur du présent décret modificatif pour le seul motif que l'examen d'entrée et d'accès est remplacé par un concours.

Les étudiants dont le jury atteste qu'ils font dûment valoir une situation de force majeure pourront valoriser leur attestation de réussite à l'examen, et donc accéder aux études de premier cycle en sciences médicales et en sciences dentaires au cours des deux années académiques consécutives à celle pour laquelle l'attestation de réussite leur aura été délivrée ».

Il serait plus clair de rédiger la disposition en projet non pas en fonction de l'année académique mais en fonction de l'année de délivrance de l'attestation de réussite.

Dans un souci de sécurité juridique, il est proposé de rédiger le texte de la manière suivante :

« § 5/1. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, ont également accès aux études de premier cycle en sciences médicales et en sciences dentaires les candidats qui sont titulaires d'une attestation de réussite de l'examen d'entrée et d'accès au premier cycle des études en sciences médicales ou dentaires délivrée soit en 2021 soit en 2022 et pour laquelle le jury de l'examen d'entrée et d'accès a reconnu la force majeure permettant de valoriser cette attestation de réussite au cours des deux années académiques consécutives, respectivement lors des années académiques 2022-2023 et 2023-2024 ou 2023-2024 et 2024-2025 ».

Article 6

L'article 6, § 3, alinéa 4, en projet du décret du 29 mars 2017 présentera une utilité dans la seule hypothèse où, au cours de l'année académique 2022-2023, le nombre de candidats admis à l'issue de l'examen d'entrée et d'accès serait supérieur aux prévisions de l'autorité fédérale quant aux numéros INAMI qui seraient disponibles et en tenant compte du taux de déperdition.

¹¹ Voir, notamment, pour l'article 3, alinéa 1^{er}, du décret du 29 mars 2017.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier en début d'année académique 2022-2023 si tel est le cas et, à défaut, d'omettre l'article 6, 3°, *partim*.

Article 11

L'article 11 serait plus correctement rédigé comme suit :

« L'article 17*bis* du même décret est remplacé par ce qui suit ;

‘Les articles 1^{er} à 7 ne sont pas applicables aux étudiants qui, en exécution de l'Accord particulier relatif à la coopération universitaire en formation médicale entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Communauté française, fait à Luxembourg le 4 janvier 2022, ont accès à la suite du programme de premier ou de deuxième cycle en sciences médicales dans une université » ¹².

En outre, il sera prévu une date d'entrée en vigueur spécifique pour l'article 11 qui se réfère à la date à laquelle l'Accord du 4 janvier 2022 est entré ou entre en vigueur.

Article 12

L'article 12 tend à abroger l'article 18, qui contient la disposition d'entrée en vigueur du décret du 29 mars 2017.

Concernant l'entrée en vigueur des dispositions en projet, il s'agit de dispositions modificatives au décret du 29 mars 2017 qui peuvent entrer en vigueur, conformément à l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’, dix jours après leur publication au *Moniteur belge*, afin d'être applicables pour le concours qui sera organisé en août 2023 pour l'année académique 2023-2024. En l'espèce, il n'est dès lors pas nécessaire de prévoir une disposition spécifique d'entrée en vigueur de l'avant-projet ; celui-ci n'en contient d'ailleurs pas.

Comme en a convenu la déléguée de la Ministre, il n'y a dès lors pas de raison d'abroger l'article 18 du décret du 29 mars 2017 et l'article 12 sera omis.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Aux articles 6, 1°, b), deuxième et troisième tirets, et c), 7, 8, 2°, et 9, 2°, les mots « ancien » et « anciens » sont inutiles seront omis.

¹² Voir l'avis 71.588/2 donné le 22 juin 2022 sur un avant-projet de décret ‘portant assentiment à l'Accord particulier relatif à la coopération universitaire en formation médicale entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la Communauté française, fait à Luxembourg le 4 janvier 2022’.

2. Aux articles 8, 2°, et 9, 2°, il y a lieu de remplacer le mot « trois » par le chiffre « 3 »¹³.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

¹³ Par exemple : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », rédaction de la formule F 4-2-6-1.