RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.534/VR
van 16 juli 2024

avis 76.534/VR
du 16 juillet 2024

over

sur

voorontwerpen van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap tot instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap 'over de inschrijving van een contingent studenten in een bacheloropleiding in de studiegebieden Geneeskunde en Tandheelkunde in de Vlaamse Gemeenschap'

des avant-projets de décret de la Communauté flamande et la Communauté germanophone portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande et la Communauté germanophone 'concernant l'inscription d'un contingent d'étudiants dans un cursus de bachelier dans les domaines d'études de la médecine et de la médecine dentaire en Communauté flamande'

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Op 17 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand en de Minister van Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,[*] een advies te verstrekken over voorontwerpen van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap tot instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap 'over de inschrijving van een contingent studenten in een bacheloropleiding in de studiegebieden Geneeskunde en Tandheelkunde in de Vlaamse Gemeenschap'.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 13 en 25 juni 2024. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN, Pierre-Olivier DE BROUX en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON en Christian BEHRENDT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES en Béatrice DRAPIER, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur, Benjamin MEEUSEN en Clément PESESSE, adjunct-auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, en Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juli 2024.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis.*

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Le 17 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre flamand de l'Enseignement, des Sports, du Bien-être des Animaux et du Vlaamse Rand et la Ministre de l'Éducation et de la Recherche scientifique de la Communauté germanophone à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [*], sur des avant-projets de décret de la Communauté flamande et la Communauté germanophone portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande et la Communauté germanophone 'concernant l'inscription d'un contingent d'étudiants dans un cursus de bachelier dans les domaines d'études de la médecine et de la médecine dentaire en Communauté flamande'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies les 13 et 25 juin 2024. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN, Pierre-Olivier DE BROUX et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur, Benjamin MEEUSEN et Clément PESESSE, auditeurs adjoints.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX, président de chambre, et Brecht STEEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juillet 2024.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

STREKKING VAN DE VOORONTWERPEN VAN DECREET EN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

1. De voor advies voorgelegde voorontwerpen van decreet strekken tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2024 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap 'over de inschrijving van een contingent studenten in een bacheloropleiding in de studiegebieden Geneeskunde en Tandheelkunde in de Vlaamse Gemeenschap'.

2. Het samenwerkingsakkoord voorziet in de mogelijkheid voor een contingent studenten om zich in te schrijven in de bacheloropleidingen Geneeskunde en Tandheelkunde aan een Vlaamse universiteit, zonder dat zij moeten deelnemen aan het toelatingsexamen ingericht door de Vlaamse Gemeenschap (hoofdstuk 1). Niettemin dienen de desbetreffende kandidaten gunstig gerangschikt te zijn voor een toelatingsexamen dat afzonderlijk door de Duitstalige Gemeenschap wordt georganiseerd (hoofdstukken 2, 3 en 4). De Vlaamse Gemeenschap verbindt zich ertoe om de inschrijving van de gunstig gerangschikte kandidaten te aanvaarden en om ondersteuning te bieden bij het organiseren van het toelatingsexamen, onder meer door het delen van expertise en het aanleveren van een vragenlijst (hoofdstuk 5). De Duitstalige Gemeenschap verbindt zich ertoe om jaarlijks aan de Vlaamse Gemeenschap bepaalde kosten te betalen die gepaard gaan met de uitvoering van het samenwerkingsakkoord (hoofdstuk 6). Beide gemeenschappen verbinden zich ertoe om de nodige aanpassingen in hun regelgeving door te voeren (artikelen 11 en 15).

3. De inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord wordt vastgesteld op 31 augustus 2024 (artikel 17), al zal de regeling voor het eerst uitwerking hebben ten aanzien van inschrijvingen voor het academiejaar 2025-2026.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Artikel 8, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord legt aan de Duitstalige Gemeenschap de verplichting op om jaarlijks een lijst van geselecteerde deelnemers van de toelatingsexamens te bezorgen aan de Vlaamse Gemeenschap, en regelt derhalve de verwerking van persoonsgegevens van de betrokken deelnemers.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', *junctis* artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening en artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een wetsvoorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Een voorontwerp van een wetgevende norm tot instemming met een samenwerkingsakkoord dat een bepaling bevat die de verwerking van persoonsgegevens regelt, moet worden beschouwd als een tekst die valt onder het begrip "voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel", in de zin van artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 en dient om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit te worden voorgelegd.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State', aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

5. Artikel 16 van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

> "§ 1. De Duitstalige Gemeenschap verbindt er zich toe om aan de Vlaamse Gemeenschap jaarlijks de volgende kosten te betalen:
>
> 1° de kosten die door de Vlaamse Gemeenschap worden gemaakt voor de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord;
>
> 2° een vast bedrag van 640.000 euro, dat al de volgende kosten dekt:
>
> a) de opleidingskosten die de Vlaamse Gemeenschap en de universiteiten maken ter uitvoering van dit samenwerkingsakkoord.
>
> b) de kosten voor het gehele contingent van studenten tijdens hun bacheloropleiding en initiële masteropleiding, ongeacht de grootte van dat volledige contingent.
>
> Het bedrag, vermeld in het eerste lid, 2°, evolueert volgens de gezondheidsindex zoals die wordt toegepast conform artikel III.5, § 9, van de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013.
>
> § 2. Het vaste bedrag, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 2°, kan op voorstel van de regering van de Duitstalige Gemeenschap en na akkoord van de Vlaamse Regering aangepast worden voor het daaropvolgende academiejaar."

6. Er dient aan te worden herinnerd dat de betrokken overheden via een samenwerkingsakkoord niet enkel kunnen beslissen een gemeenschappelijke instelling op te richten, maar er ook voor kunnen kiezen een beroep te doen op de diensten en instellingen van een van hen, in het kader van de gezamenlijke uitoefening van de eigen bevoegdheden. In dat kader is wel vereist dat de overheid die haar diensten en instellingen aanbiedt, hiervoor zelf bevoegd is *ratione materiae* en *ratione territoriae*. Het samenwerkingsakkoord mag geen afbreuk doen aan de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Een overheid kan ook geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een dergelijke besteding het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord verandert daaraan in beginsel niets: een samenwerkingsakkoord mag niet tot gevolg hebben dat een onbevoegde overheid ertoe wordt gemachtigd een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt. Via een samenwerkingsakkoord kunnen de betrokken overheden elkaar wel verplichten om in de uitoefening van hun bevoegdheden rekening te houden met de manier waarop de andere overheidsinstanties hun bevoegdheden zullen uitoefenen.[1] Er wordt evenwel aan herinnerd dat de partijen er in dat geval op moeten toezien dat elk van hen bijdraagt aan de financiële lasten van die diensten en instellingen, in verhouding tot de tenuitvoerlegging van haar bevoegdheden *ratione materiae* waaraan het samenwerkingsakkoord concrete gestalte geeft.[2]

7. *In casu* wil het samenwerkingsakkoord mogelijk maken dat de Duitstalige Gemeenschap een Duitstalig toelatingsexamen voor arts en voor tandarts organiseert (zie in het bijzonder de artikelen 3 tot 9 van het akkoord) en garanderen dat tien studenten die voor dat examen van de Duitstalige Gemeenschap geslaagd zijn, toegang krijgen tot de studies geneeskunde en tandheelkunde die in de Vlaamse Gemeenschap worden georganiseerd (zie met name de artikelen 2 en 10 van het akkoord).

De Duitstalige Gemeenschap is in beginsel bevoegd om de organisatie van en de toegang tot het hoger – ook universitair – onderwijs te regelen. Ze organiseert evenwel geen universitaire opleiding in de geneeskunde of in de tandheelkunde. De universitaire opleiding van de studenten die de Duitstalige Gemeenschap heeft geselecteerd, zal dus aan Vlaamse universiteiten worden gegeven en bijgevolg enkel tot de materiële en de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoren.

---

[1] Zie in die zin adv.RvS 65.113/VR van 25 februari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 16 mei 2019 'houdende instemming met: het samenwerkingsakkoord van 20 december 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad, en tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers' (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2018-19, nr. B-162/1, 9-11).

[2] Zie in die zin adv.RvS 74.584/4 van 29 november 2023 over voorontwerpen die hebben geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 16 mei 2024 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 maart 2024 tussen de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de specifieke behoeften van het verplicht onderwijs en de kinderopvang in Brussel' (*Parl.St.* Br.Parl. 2023-24, nr. A-868/1, 17-39) en het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2024 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 maart 2024 tussen de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de specifieke behoeften van het verplicht onderwijs en de kinderopvang in Brussel' (*Parl.St.* Verg.Fr.Gem.Comm. 2023-24, nr. 158/1, 25-40) en het voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de specifieke behoeften van het verplicht onderwijs en de kinderopvang in Brussel' (*Parl.St.* Fr.Parl. 2023-24, nr. 698/1, 10-61); adv.RvS 73.285/VR van 16 juni 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 25 januari 2024 van de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'met betrekking tot de goedkeuring en de uitvoering van het Brussels Geïntegreerd Welzijns- en Gezondheidsplan' (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2023-24, nr. 128/1, 14-20) en L. DETROUX, D. PIRON en N. VANDER PUTTEN, "Chapitre 15 – Les principes budgétaires et fiscaux" in M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *Principes de la répartition des compétences*, 1e editie, Brussel, Larcier, 2022, 401-410.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

8. Met betrekking tot de organisatie van een Duitstalig toelatingsexamen dat toegang geeft tot de studies in de Vlaamse Gemeenschap, kan worden aanvaard dat het gaat om de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden of om de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Het is bijgevolg terecht dat, zoals aangegeven in de memorie van toelichting, artikel 16, § 1, eerste lid, 1°, bepaalt dat de Duitstalige Gemeenschap de kosten op zich neemt die de Vlaamse Gemeenschap maakt voor de uitvoering van het akkoord, zoals bijvoorbeeld de kosten verbonden aan softwarelicenties.

9. Daarentegen bepaalt artikel 16, § 1, eerste lid, 2°, dat de Duitstalige Gemeenschap zich ertoe verbindt een vast bedrag te betalen dat de kosten dekt van de universitaire opleiding van het contingent studenten vermeld in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord, hetgeen impliceert dat de Duitstalige Gemeenschap een materiële en territoriale bevoegdheid financiert die enkel onder de Vlaamse Gemeenschap ressorteert. Dat is niet aanvaardbaar.

Een dergelijke regeling zou enkel in overeenstemming zijn met de bevoegdheidverdelende regels indien ze zou voorzien in de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden, ofwel in de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, ofwel in de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven, ofwel in een andere vorm van gezamenlijk optreden.[3]

Zoals het samenwerkingsakkoord momenteel gesteld is, voorziet het in geen enkele gemeenschappelijke regel of in geen enkel gemeenschappelijk initiatief met betrekking tot de organisatie van de studies geneeskunde en tandheelkunde. In zoverre kan het samenwerkingsakkoord geen regeling invoeren waarin de Duitstalige Gemeenschap studies geneeskunde en tandheelkunde financiert die uitsluitend onder de Vlaamse Gemeenschap ressorteren.

Aangezien artikel 16, § 1, eerste lid, 2°, en tweede lid, en § 2, geen gezamenlijk optreden of gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden voorschrijft en verantwoordt, is het niet aanvaardbaar en moet het worden weggelaten.

Het samenwerkingsakkoord moet worden herzien in het licht van wat voorafgaat.

[3] Zie in die zin adv.RvS 45.804/AV van 13 januari 2009 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoeslagregeling, gedaan te Brussel op ... 2008', opmerking 2.2.3.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Betreffende de contingentering van de studenten die geslaagd zijn voor het Duitstalige toelatingsexamen

10. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord bepaalt:

– enerzijds dat het contingent studenten waarop het samenwerkingsakkoord betrekking heeft, toegang kan hebben tot de studies geneeskunde en tandheelkunde in de Vlaamse Gemeenschap, zonder dat die studenten moeten slagen voor de toelatingsexamens vermeld in artikel II.187 van de Codex Hoger Onderwijs, op voorwaarde dat ze geslaagd zijn voor een examen dat door de Duitstalige Gemeenschap is georganiseerd en dat ze na dat examen gunstig gerangschikt zijn;

– anderzijds dat die studenten niet wedijveren met de studenten die moeten slagen voor de toelatingsexamens vermeld in artikel II.187 van de Codex Hoger Onderwijs en die na die examens gunstig gerangschikt moeten zijn,[4] aangezien hun een bepaald aantal plaatsen wordt voorbehouden, namelijk acht plaatsen in een bacheloropleiding in het studiegebied Geneeskunde en twee plaatsen in een bacheloropleiding in het studiegebied Tandheelkunde.

11. In de memorie van toelichting bij het ontworpen instemmingsdecreet van de Duitstalige Gemeenschap staat het volgende te lezen:

> "La pénurie de médecins et de médecins spécialistes en Communauté germanophone est considérable. Dans le cadre de la santé publique et du droit d'accès aux soins de santé pour tous les citoyens, il est essentiel de prendre rapidement des mesures.
>
> Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé de conclure un accord de coopération entre la Communauté flamande et la Communauté germanophone afin de réserver dix places dans les bacheliers en médecine et en dentisterie des universités flamandes à des étudiants de la Communauté germanophone. En outre, la Communauté germanophone organisera son propre examen d'entrée basé sur l'examen d'entrée flamand. Cela permettra aux candidats aux études de la Communauté germanophone de passer à l'avenir un examen d'admission en langue allemande. Les dix meilleurs candidats obtiendront une place dans une université flamande.
>
> (…)
>
> Comme mentionné ci-dessus, la condition selon laquelle seuls les candidats germanophones peuvent postuler est une mesure visant à augmenter la probabilité que les étudiants sélectionnés reviennent en Communauté germanophone après avoir terminé leurs études. Le Gouvernement poursuit en outre d'autres mesures visant à garantir des soins de santé de qualité dans la Communauté germanophone."

[4] Artikel II.187, § 4, tweede lid, van de Codex Hoger Onderwijs luidt als volgt: "Het aantal kandidaten dat jaarlijks gunstig gerangschikt kan worden, bedraagt voor het toelatingsexamen arts 1102 en voor het toelatingsexamen tandarts 135."

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

In dezelfde gedachtegang staat in de memorie van toelichting bij het ontworpen instemmingsdecreet van de Vlaamse Gemeenschap het volgende te lezen:

> "De Duitstalige Gemeenschap richt geen opleidingen in voor arts of tandarts. Studenten dienen daarom de opleiding te volgen in de Franse of Vlaamse Gemeenschap. Zowel in de Franse als in de Vlaamse Gemeenschap wordt er een toelatingsexamen georganiseerd, en is er een *numerus fixus*. Dit bemoeilijkt de toegang voor Duitstalige studenten, aangezien ze het examen in een andere taal moeten afleggen dan hun moedertaal. Hierdoor ontstaat de vrees dat er niet genoeg artsen en tandartsen zullen afstuderen en zich zullen vestigen in de gemeenten van de Duitstalige Gemeenschap.
>
> Om hieraan tegemoet te komen wil de regering van de Duitstalige Gemeenschap vanaf 2025 een Duitstalig toelatingsexamen arts en een Duitstalig toelatingsexamen tandarts organiseren. Deze toelatingsexamens zijn gebaseerd op de Vlaamse toelatingsexamens. Op basis van de resultaten op de toelatingsexamens zal een lijst worden gemaakt van de best gerangschikte studenten. Deze studenten kunnen starten aan een bacheloropleiding in het studiegebied Geneeskunde of een bacheloropleiding in het studiegebied Tandheelkunde in de Vlaamse Gemeenschap. Deze studenten moeten dus niet deelnemen aan de toelatingsexamens georganiseerd door de Vlaamse Gemeenschap.
>
> De Vlaamse startquota voor de gunstig gerangschikte kandidaten voor de opleiding tot arts en de opleiding tot tandarts zullen worden verhoogd met het contingent. Op deze wijze leggen de Duitstalige studenten geen beslag op het aantal plaatsen dat wordt voorzien voor de gunstig gerangschikte van de Vlaamse toelatingsexamens. Tevens zal de Vlaamse Regering jaarlijks deze extra startquota mee in rekening brengen bij het bepalen van de quota die worden doorgegeven aan de federale minister van volksgezondheid met de vraag om deze in een K.B. vast te leggen.
>
> De Duitstalige Gemeenschap zal de Vlaamse Gemeenschap vergoeden voor de kosten die door de Vlaamse Gemeenschap worden gemaakt voor de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord en zal dus instaan voor de financiering van deze studenten."

12. Het samenwerkingsakkoord streeft tevens naar gelijkheid. Zo staat in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap het volgende te lezen:

> "Les principes d'égalité et de non-discrimination sont inscrits dans les articles 10 et 11 et, spécifiquement pour l'enseignement, dans l'article 24, § 4, de la Constitution. Un traitement inégal de personnes se trouvant dans des situations comparables n'est autorisé que s'il est dûment justifié, s'il poursuit un objectif légitime et s'il est pertinent et proportionné. Actuellement, les candidats germanophones sont traités de manière inégale car, contrairement aux candidats francophones et néerlandophones, ils n'ont pas la possibilité de passer un examen d'admission aux études de médecine ou de dentisterie dans leur langue maternelle en Belgique. La mesure consistant à proposer un examen en allemand poursuit dans ce cas, de manière pertinente, un objectif légitime, à savoir la suppression d'une situation inégale et du désavantage que subissent les candidats germanophones du fait d'une moins bonne maîtrise du français ou du néerlandais."

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Die doelstelling wordt ook vermeld in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap, en wel als volgt:

> "Zowel in de Franse als in de Vlaamse Gemeenschap wordt er een toelatingsexamen georganiseerd voor deze opleidingen, en geldt er dus een *numerus fixus*. Dit bemoeilijkt de toegang voor Duitstalige studenten, aangezien ze het examen in een andere taal moeten afleggen dan hun moedertaal en er dus binnen België een taalgroep minder goed wordt behandeld."

De stellers van de voorontwerpen beoordelen de mogelijke impact van de beoogde maatregelen als volgt:

> "Het samenwerkingsakkoord beoogt een impact te hebben op de kansen van de kandidaat-studenten uit het Duitstalige taalgebied om te slagen voor de toelatingsexamens arts en tandarts. Deelnemen aan examens die zijn opgesteld in hun moedertaal betekent dat de slaagkansen groter zijn voor de betrokken studenten dan wanneer ze de examens moeten afleggen in een vreemde taal. Een groter aantal startende studenten betekent mogelijkerwijs een hoger aantal afgestudeerde artsen en tandartsen die zich vestigen in het Duitstalige taalgebied."

13. Uit het voorgaande blijkt dat de partijen bij het samenwerkingsakkoord het met de beoogde maatregelen eenvoudiger willen maken voor artsen en tandartsen om zich te vestigen. Volgens de cijfers die de memorie van toelichting bij het voorontwerp van het Vlaamse instemmingsdecreet bevat, is er namelijk een tekort aan artsen en tandartsen op het grondgebied van de Duitstalige Gemeenschap. Door aan kandidaten die dat wensen de mogelijkheid te bieden het toelatingsexamen tot de studies af te leggen in hun moedertaal, zou volgens de partijen bij het samenwerkingsakkoord de kans groter worden dat de geselecteerde studenten na het beëindigen van hun studies terugkeren naar de Duitstalige Gemeenschap ("augmenter la probabilité que les étudiants sélectionnés reviennent en Communauté germanophone après avoir terminé leurs études").

De beoogde maatregelen zouden eveneens de gelijkheid moeten herstellen tussen enerzijds de Duitstalige kandidaten en anderzijds de Nederlandstalige en de Franstalige kandidaten, door het voor de eerstgenoemden mogelijk te maken het toelatingsexamen tot de studies geneeskunde en tandheelkunde in hun moedertaal af te leggen, zoals dat het geval is voor de Nederlandstalige en de Franstalige kandidaten.

Aangezien dit zich aandient als een algemene doelstelling in het licht van de vaststelling dat alle Duitstalige kandidaten verschillend worden behandeld ten opzichte van de Nederlandstalige en de Franstalige kandidaten, rijst de vraag of men op rechtsgeldige wijze kan voorzien in een maatregel die een contingent van tien plaatsen voorbehoudt aan de studenten van de Duitstalige Gemeenschap die hun toelatingsexamen in hun moedertaal hebben afgelegd aan de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap.

Net zoals dat het geval is voor het toelatingsexamen van de Vlaamse Gemeenschap, voert de regeling zodoende immers een zogenaamd systeem van *numerus fixus* in, zijnde een vergelijkend examen waarbij het aantal geselecteerden bij voorbaat wordt bepaald en waarbij de eerst geplaatsten op de selectieproef zich kunnen inschrijven voor de opleiding tot het vastgestelde aantal bereikt is.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

14. Artikel 24, § 3, van de Grondwet erkent echter het recht van eenieder op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. Bij de uitoefening van het recht op onderwijs is de gelijke behandeling gewaarborgd (artikel 24, § 4, van de Grondwet). Dit recht op onderwijs staat een reglementering van de toegang tot het onderwijs, inzonderheid van het onderwijs dat wordt verstrekt na afloop van de leerplicht, op grond van de behoeften en de mogelijkheden van de gemeenschap en het individu, niet in de weg.[5]

Artikel 2 van het eerste aanvullend protocol van 20 maart 1952 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bepaalt dat niemand het recht op onderwijs zal worden ontzegd. Dit recht op onderwijs is niet absoluut, en kan aan bepaalde beperkingen worden onderworpen voor zover die voorzienbaar zijn en in een redelijk verband van evenredigheid met het nagestreefde legitieme doel staan. Bij de uitoefening van het recht op onderwijs moet de gelijke behandeling van alle burgers worden gewaarborgd.[6]

Artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (Ecosoc-verdrag) erkent het recht van een ieder op onderwijs. De verdragspartijen erkennen daarbij, teneinde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen, onder meer dat het "hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt" (artikel 13, lid 2, c)). Gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, van hetzelfde Verdrag houdt deze bepaling in dat de gelijke toegang tot het hoger onderwijs gelijkelijk moet worden ingevoerd op basis van bekwaamheid, rekening houdend met de economische mogelijkheden en de specifieke toestand van de overheidsfinanciën. Artikel 13, lid 2, c), van het Verdrag doet dus geen recht op toegang tot het hoger onderwijs ontstaan. Het verzet zich evenwel ertegen dat het Koninkrijk België maatregelen neemt die zouden ingaan tegen het doel van de volkomen gelijke toegang tot het hoger onderwijs op basis van bekwaamheid. Die bepaling staat niet eraan in de weg dat de toegang tot het hoger onderwijs afhankelijk wordt gemaakt van voorwaarden die de bekwaamheid van de studenten betreffen, voor zover die voorwaarden in overeenstemming zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.[7]

15. In het verlengde van wat hierboven is uiteengezet, heeft de afdeling Wetgeving geoordeeld dat het invoeren van een *numerus fixus* in bepaalde omstandigheden verantwoord is. Daarvoor is vereist dat deze maatregel evenredig is in het licht van een legitieme doelstelling.[8]

---

[5] GwH 14 juli 1997, nr. 47/97, B.3.2; 14 maart 2013, nr. 37/2013, B.11.1; 16 januari 2014, nr. 2/2014, B.4.1; 6 juli 2017, nr. 85/2017, B.6.2.

[6] GwH 16 januari 2014, nr. 2/2014, B.5; 6 juli 2017, nr. 85/2017, B.6.2; EHRM, grote kamer, 10 november 2005, *Leyla Sahin t. Turkije*, § 154; Grote kamer, 19 oktober 2012, *Catan e.a. t. Moldavië en Rusland*, § 140.

[7] GwH 16 januari 2014, nr. 2/2014, B.6; GwH 6 juli 2017, nr. 85/2017, B.6.3 en 19.3.

[8] Adv.RvS 71.227/1 van 20 mei 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 juli 2022 'over de instroom en het optimaliseren van de studie-efficiëntie in het hoger onderwijs en overige organisatorische aspecten van het hoger onderwijs', opmerking 4 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1337/1).

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

16. Bij de beoordeling van de evenredigheid moet in ogenschouw worden genomen hoe groot het aantal studenten is dat na het vergelijkend examen zal worden toegelaten tot de hogere studies, en hoe dit aantal wordt berekend en eventueel wordt aangepast.[9] Uit de toelichting bij het samenwerkingsakkoord blijkt niet op welke criteria de stellers van het ontwerp zich hebben gebaseerd om het aantal studenten te bepalen dat zich kan inschrijven en op welke gronden dit aantal kan worden aangepast. De gemachtigde verschafte de volgende toelichting:

> "Deze overeenkomst beperkt geenszins het aantal Duitstalige studenten dat in Vlaanderen kan studeren. Zij kunnen blijvend onbeperkt deelnemen aan de toelatingsexamens georganiseerd door de Vlaamse of de Franstalige Gemeenschap. Deze overeenkomst corrigeert enkel (deels) een bestaande discriminatie, namelijk dat Duitstalige kandidaten in België geen toelatingsexamens in de eigen moedertaal kunnen afleggen. Het gaat dus om een bijkomende mogelijkheid voor Duitstalige kandidaten.
>
> De Duitstalige Gemeenschap krijgt vooralsnog geen eigen contingent. De 10 studieplaatsen werden in onderlinge afspraak bepaald. De Vlaamse Regering zal deze bijkomende studieplaatsen jaarlijks transparant communiceren aan de federale regering die vervolgens met deze bijkomende studenten rekening kan houden bij de berekening van de Vlaamse quota door deze daarbij op te tellen."

Hoewel de invoering van een contingent geslaagden voor het toelatingsexamen georganiseerd door de Duitstalige Gemeenschap het aantal Duitstalige studenten dat kan deelnemen aan de bacheloropleidingen in de gebieden Geneeskunde en Tandheelkunde in principe niet beperkt, leidt ze wel tot een beperking van het recht op onderwijs in hoofde van studenten die ervoor kiezen om aan het Duitstalige toelatingsexamen deel te nemen. Deze beperking moet zich evenredig verhouden tot een legitieme doelstelling.

In dat verband blijkt noch uit het dispositief van het samenwerkingsakkoord, noch uit de memorie van toelichting bij de instemmingsdecreten, noch uit het antwoord van de gemachtigde waarom het aantal op tien wordt vastgesteld en hoe dat aantal zou kunnen evolueren. Het is dus niet mogelijk de evenredigheid van die maatregelen te beoordelen. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord moet dan ook opnieuw worden onderzocht en moet in het licht van deze opmerking worden gerechtvaardigd.

B. Betreffende de verwerking van persoonsgegevens

17. Artikel 8, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat een lijst van geselecteerde deelnemers door de Duitstalige Gemeenschap aan de Vlaamse Gemeenschap moet worden bezorgd. Deze lijst bevat ontegensprekelijk persoonsgegevens. Gevraagd om toe te lichten waarom de verwerking van persoonsgegevens niet nauwkeuriger is uitgewerkt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Beide Gemeenschappen voorzien nog bijkomend wetgevend werk, die in de nodige gegevensverwerkingsbepalingen zullen voorzien."

[9] Adv.RvS 61.861/1/V van 27 september 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 december 2017 'houdende wijziging van het decreet van 30 april 2009 betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs en de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, wat betreft het hoger onderwijs', opmerking 11.4 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1300/1); adv.RvS 71.227/1, opmerking 5.2.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[10]

Bijgevolg moeten de "essentiële elementen" van de verwerking van de persoonsgegevens van de geselecteerde deelnemers in het samenwerkingsakkoord zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel "essentiële elementen" uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen;[11] 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord

18. Er bestaat een discordantie tussen de Nederlandse en de Duitse tekst van het derde lid. Volgens de Nederlandse tekst kan jaarlijks zowel het aantal studenten van het contingent als de verdeling ervan worden aangepast, terwijl volgens de Duitse tekst enkel de verdeling kan worden aangepast. De Duitse tekst en de Nederlandse tekst moeten in overeenstemming worden gebracht.

Artikelen 5 en 13 van het samenwerkingsakkoord

19. Luidens artikel 5 "zijn [de Duitstalige toelatingsexamens] gebaseerd op de toelatingsexamens (…) van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Gemeenschap levert daarvoor *een vragenset* aan."

[10] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

[11] Dat is het enige element dat al voldoende geregeld is, bij artikel 8, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Artikel 13 bepaalt dat *de vragen* van de toelatingsexamens van de Vlaamse Gemeenschap jaarlijks aan de Duitstalige Gemeenschap worden bezorgd "op een beveiligde drager".

De onderlinge samenhang van die twee maatregelen is niet duidelijk. In de memorie van toelichting moet onder meer worden verduidelijkt wat het nut is van respectievelijk de vragenset vermeld in artikel 5 en de vragen vermeld in artikel 13, alsook over welke beoordelingsmarge de Duitstalige Gemeenschap dienovereenkomstig beschikt om de inhoud van haar toelatingsexamens vast te stellen.

Artikel 18 van het samenwerkingsakkoord

20. Artikel 18 van het samenwerkingsakkoord voorziet in een overgangsbepaling voor het geval dat het akkoord door een van de partijen wordt opgezegd. De opzegging heeft tot gevolg dat er geen nieuwe studenten tot de betrokken bacheloropleidingen meer worden toegelaten op basis van het akkoord. Voor de studenten die al zijn toegelaten, blijft het akkoord gelden tot "die studenten hun masterdiploma hebben gehaald".

Hierover ondervraagd heeft de gemachtigde toegelicht dat niet elk masterdiploma (bv. de master specialistische geneeskunde) in aanmerking komt, maar enkel het masterdiploma van de basisopleiding. Het strekt tot aanbeveling om dit te verduidelijken in de tekst van het samenwerkingsakkoord.

Slotformule van het samenwerkingsakkoord

21. In de Nederlandse tekst van het lid voorafgaand aan de clausule van ondertekening schrijve men "twee exemplaren" in plaats van "zwei exemplaren".

*

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

PORTÉE DES AVANT-PROJETS DE DÉCRET ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. Les avant-projets de décret soumis pour avis ont pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 15 mai 2024 entre la Communauté flamande et la Communauté germanophone 'concernant l'inscription d'un contingent d'étudiants dans un cursus de bachelier dans les domaines d'études de la médecine et de la médecine dentaire en Communauté flamande'.

2. L'accord de coopération prévoit la possibilité pour un contingent d'étudiants de s'inscrire dans les cursus de bachelier en médecine et en médecine dentaire dans une université flamande, sans devoir participer à l'examen d'admission organisé par la Communauté flamande (chapitre 1er). Néanmoins, les candidats concernés doivent avoir obtenu un classement favorable à un examen d'admission distinct organisé par la Communauté germanophone (chapitres 2, 3 et 4). La Communauté flamande s'engage à accepter l'inscription des candidats classés favorablement et à apporter son soutien à l'organisation de l'examen d'admission, entre autres en partageant son expertise et en transmettant une liste de questions (chapitre 5). La Communauté germanophone s'engage à payer annuellement à la Communauté flamande certains coûts liés à la mise en œuvre de l'accord de coopération (chapitre 6). Les deux communautés s'engagent à apporter les adaptations nécessaires dans leur réglementation (articles 11 et 15).

3. L'entrée en vigueur de l'accord de coopération est fixée au 31 août 2024 (article 17), même si le dispositif produira ses effets pour la première fois à l'égard des inscriptions pour l'année académique 2025-2026.

FORMALITÉS PRÉALABLES

4. L'article 8, alinéa 1er, de l'accord de coopération oblige la Communauté germanophone à transmettre chaque année à la Communauté flamande une liste des participants sélectionnés aux épreuves d'admission et règle par conséquent le traitement de données à caractère personnel des participants concernés.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Un avant-projet de norme législative portant assentiment à un accord de coopération qui contient une disposition réglant le traitement de données à caractère personnel doit être considéré comme entrant dans le champ d'application de la notion de « proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national » au sens de l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 et doit être soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

COMPÉTENCE

5. L'article 16 de l'accord de coopération énonce :

> « § 1er. La Communauté germanophone s'engage à rembourser annuellement à la Communauté flamande les frais suivants :
>
> 1° les frais engagés par la Communauté flamande pour la mise en œuvre du présent accord de coopération ;
>
> 2° un montant forfaitaire de 640.000 euros, couvrant les frais suivants :
>
> a) les frais de formation encourus par la Communauté flamande et les universités dans le cadre du présent accord de coopération.
>
> b) les coûts de l'ensemble du contingent d'étudiants pendant leurs études de bachelier et de premier master, quelle que soit la taille de ce contingent total.
>
> Le montant visé à l'alinéa 1er, 2°, évolue en fonction de l'indice de santé tel qu'appliqué conformément à l'article III.5, § 9, du Codex Hoger Onderwijs du 11 octobre 2013.
>
> § 2. Le montant visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, peut être adapté pour l'année académique suivante sur proposition du Gouvernement de la Communauté germanophone et après accord du Gouvernement flamand ».

6. Il y a lieu de rappeler que, par la voie d'un accord de coopération, les autorités concernées peuvent non seulement décider de créer une institution commune, mais elles peuvent aussi choisir de recourir aux services et institutions de l'une d'entre elles dans le cadre de l'exercice conjoint de compétences propres. Il est toutefois requis, dans ce cadre, que l'autorité qui propose ses services et institutions soit elle-même compétente matériellement et territorialement. L'accord de coopération ne peut pas porter atteinte à la répartition des compétences entre les différentes autorités.

Une autorité ne peut pas non plus affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de sa compétence. En principe, le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence. Par le biais d'un accord de coopération, les autorités concernées peuvent cependant s'obliger, dans l'exercice de leurs compétences, à tenir compte de la manière selon laquelle les

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

autres autorités exerceront les leurs [1]. Il est toutefois rappelé que dans ce cas, les parties doivent veiller à ce que chacune d'elles participe aux charges financières de ces services et institutions, de manière proportionnelle à la mise en œuvre de ses compétences matérielles concrétisées dans l'accord de coopération [2].

7. En l'espèce, l'accord de coopération vise à permettre l'organisation d'un examen d'admission en médecine et en médecine dentaire en allemand par la Communauté germanophone (voir notamment les articles 3 à 9 de l'accord), et à garantir l'accès, pour dix étudiants ayant réussi cet examen de la Communauté germanophone, aux études de médecine et de médecine dentaire organisées en Communauté flamande (voir notamment les articles 2 et 10 de l'accord).

La Communauté germanophone est en principe compétente pour régler l'organisation de et l'accès à l'enseignement supérieur – y compris l'enseignement universitaire. Elle n'organise cependant pas de formation universitaire en médecine ou en médecine dentaire. La formation universitaire des étudiants sélectionnés par la Communauté germanophone se déroulera donc dans des universités flamandes et, par conséquent, relèvera de la compétence matérielle et territoriale de la seule Communauté flamande.

8. En ce qui concerne l'organisation d'un examen d'admission en allemand donnant accès aux études en Communauté flamande, il peut être admis qu'il s'agit de l'exercice conjoint de compétences propres ou du développement d'initiatives en commun.

Il est par conséquent justifié que l'article 16, § 1er, alinéa 1er, 1°, prévoie, comme précisé par l'exposé des motifs, que la Communauté germanophone prenne à sa charge les frais engagés par la Communauté flamande pour la mise en œuvre de l'accord, tels des frais liés aux licences de logiciel.

---

[1] Voir en ce sens l'avis 65.113/VR donné le 25 février 2019 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 mai 2019 'portant assentiment à : l'accord de coopération du 20 décembre 2018 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale, et modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants' (*Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2018-2019, n° B-162/1, pp. 9-11).

[2] Voir en ce sens l'avis 74.584/4 donné le 29 novembre 2023 sur des avant-projets devenus l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mai 2024 'portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2024 entre la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux besoins spécifiques de l'enseignement obligatoire et de l'accueil de la petite enfance à Bruxelles' (*Doc. parl.*, Parl. Reg. Brux-Cap., 2023-2024, n° A-868/1, pp. 17-39) et le décret de la Commission communautaire française du 16 mai 2024 'portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2024 entre la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux besoins spécifiques de l'enseignement obligatoire et de l'accueil de la petite enfance à Bruxelles' (*Doc. parl.*, Ass. COCOF, 2023-2024, n° 158/1, pp. 25-40) et l'avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment de l'accord de coopération entre la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux besoins spécifiques de l'enseignement obligatoire et de l'accueil de la petite enfance à Bruxelles' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 698/1, pp. 10-61) ; l'avis 73.285/VR donné le 16 juin 2023 sur un avant-projet devenu les décret et ordonnance conjoints du 25 janvier 2024 de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune 'relatifs à l'adoption et à la mise en œuvre du Plan social santé intégré bruxellois' (*Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2023-2024, n° 128/1, pp. 14-20) et L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Chapitre 15 – Les principes budgétaires et fiscaux » *in* M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), Principes de la répartition des compétences, 1re édition, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 401-410.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

9. En revanche, en prévoyant que la Communauté germanophone s'engage à couvrir, de manière forfaitaire, les frais et coûts de la formation universitaire du contingent d'étudiants visé à l'article 2 de l'accord de coopération, l'article 16, § 1er, alinéa 1er, 2°, implique le financement par la Communauté germanophone d'une compétence matérielle et territoriale de la seule Communauté flamande, ce qui n'est pas admissible.

Un tel régime ne serait conforme aux règles répartitrices de compétences que s'il prévoyait l'exercice conjoint de compétences propres, ou bien la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, ou bien le développement d'initiatives en commun, ou bien une autre forme d'intervention conjointe [3].

En l'état, l'accord de coopération ne prévoit aucune règle ou initiative commune relative à l'organisation des études de médecine et de médecine dentaire. Dans cette mesure, l'accord de coopération ne peut prévoir un mécanisme de financement, par la Communauté germanophone, d'études de médecine et de médecine dentaire relevant exclusivement de la Communauté flamande.

A défaut de prévoir et de justifier une intervention conjointe ou l'exercice conjoint de compétences propres, l'article 16, § 1er, alinéas 1er, 2°, et 2, et § 2, n'est pas admissible et sera omis.

L'accord de coopération sera revu à la lumière de ce qui précède.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Concernant le contingentement des étudiants ayant réussi l'examen d'admission germanophone

10. L'article 2 de l'accord de coopération prévoit :

– d'une part, que le contingent d'étudiants concerné par l'accord de coopération peut accéder aux études de médecine et de médecine dentaire en Communauté flamande, sans devoir passer les examens d'admission visés à l'article II.187 du Codex Hoger Onderwijs, à la condition que ces étudiants aient réussi un examen organisé par la Communauté germanophone et soient utilement classés à la suite de celui-ci et ;

[3] Voir en ce sens l'avis 45.804/AG donné le 13 janvier 2009 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à la mise en place du régime de paiement unique, fait à Bruxelles le ... 2008', observation n° 2.2.3.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

– d'autre part, que ces étudiants n'entreront pas en concurrence avec les étudiants soumis à l'obligation de réussite des examens d'admission visés à l'article II.187 du Codex Hoger Onderwijs et de classement utile à la suite de ceux-ci [4] dès lors qu'un certain nombre de places leur est réservé, à savoir huit places dans un cursus de bachelier dans le domaine d'études de la médecine et deux places dans un cursus d'études de bachelier dans le domaine d'études de la médecine dentaire.

11. On peut lire ce qui suit dans l'exposé des motifs du décret d'assentiment en projet de la Communauté germanophone :

> « La pénurie de médecins et de médecins spécialistes en Communauté germanophone est considérable. Dans le cadre de la santé publique et du droit d'accès aux soins de santé pour tous les citoyens, il est essentiel de prendre rapidement des mesures.
>
> Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé de conclure un accord de coopération entre la Communauté flamande et la Communauté germanophone afin de réserver dix places dans les bacheliers en médecine et en dentisterie des universités flamandes à des étudiants de la Communauté germanophone. En outre, la Communauté germanophone organisera son propre examen d'entrée basé sur l'examen d'entrée flamand. Cela permettra aux candidats aux études de la Communauté germanophone de passer à l'avenir un examen d'admission en langue allemande. Les dix meilleurs candidats obtiendront une place dans une université flamande.
>
> […]
>
> Comme mentionné ci-dessus, la condition selon laquelle seuls les candidats germanophones peuvent postuler est une mesure visant à augmenter la probabilité que les étudiants sélectionnés reviennent en Communauté germanophone après avoir terminé leurs études. Le Gouvernement poursuit en outre d'autres mesures visant à garantir des soins de santé de qualité dans la Communauté germanophone ».

Dans le même ordre d'idées, l'exposé des motifs du décret d'assentiment en projet de la Communauté flamande indique que :

> « De Duitstalige Gemeenschap richt geen opleidingen in voor arts of tandarts. Studenten dienen daarom de opleiding te volgen in de Franse of Vlaamse Gemeenschap. Zowel in de Franse als in de Vlaamse Gemeenschap wordt er een toelatingsexamen georganiseerd, en is er een *numerus fixus*. Dit bemoeilijkt de toegang voor Duitstalige studenten, aangezien ze het examen in een andere taal moeten afleggen dan hun moedertaal. Hierdoor ontstaat de vrees dat er niet genoeg artsen en tandartsen zullen afstuderen en zich zullen vestigen in de gemeenten van de Duitstalige Gemeenschap.
>
> Om hieraan tegemoet te komen wil de regering van de Duitstalige Gemeenschap vanaf 2025 een Duitstalig toelatingsexamen arts en een Duitstalig toelatingsexamen tandarts organiseren. Deze toelatingsexamens zijn gebaseerd op de Vlaamse toelatingsexamens. Op basis van de resultaten op de toelatingsexamens zal een lijst worden gemaakt van de best gerangschikte studenten. Deze studenten kunnen starten aan een bacheloropleiding in het studiegebied Geneeskunde of een bacheloropleiding in het studiegebied Tandheelkunde in de Vlaamse Gemeenschap. Deze studenten moeten dus niet deelnemen aan de toelatingsexamens georganiseerd door de Vlaamse Gemeenschap.

[4] L'article II.187, § 4, alinéa 2, du Codex Hoger Onderwijs énonce : « Het aantal kandidaten dat jaarlijks gunstig gerangschikt kan worden, bedraagt voor het toelatingsexamen arts 1102 en voor het toelatingsexamen tandarts 135 ».

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

De Vlaamse startquota voor de gunstig gerangschikte kandidaten voor de opleiding tot arts en de opleiding tot tandarts zullen worden verhoogd met het contingent. Op deze wijze leggen de Duitstalige studenten geen beslag op het aantal plaatsen dat wordt voorzien voor de gunstig gerangschikte van de Vlaamse toelatingsexamens. Tevens zal de Vlaamse Regering jaarlijks deze extra startquota mee in rekening brengen bij het bepalen van de quota die worden doorgegeven aan de federale minister van volksgezondheid met de vraag om deze in een K.B. vast te leggen.

De Duitstalige Gemeenschap zal de Vlaamse Gemeenschap vergoeden voor de kosten die door de Vlaamse Gemeenschap worden gemaakt voor de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord en zal dus instaan voor de financiering van deze studenten ».

12. Un objectif d'égalité est également poursuivi par l'accord de coopération. Ainsi, selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret germanophone :

« Les principes d'égalité et de non-discrimination sont inscrits dans les articles 10 et 11 et, spécifiquement pour l'enseignement, dans l'article 24, § 4, de la Constitution. Un traitement inégal de personnes se trouvant dans des situations comparables n'est autorisé que s'il est dûment justifié, s'il poursuit un objectif légitime et s'il est pertinent et proportionné. Actuellement, les candidats germanophones sont traités de manière inégale car, contrairement aux candidats francophones et néerlandophones, ils n'ont pas la possibilité de passer un examen d'admission aux études de médecine ou de dentisterie dans leur langue maternelle en Belgique. La mesure consistant à proposer un examen en allemand poursuit dans ce cas, de manière pertinente, un objectif légitime, à savoir la suppression d'une situation inégale et du désavantage que subissent les candidats germanophones du fait d'une moins bonne maîtrise du français ou du néerlandais ».

Cet objectif est également exprimé en ces termes dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Communauté flamande :

« Zowel in de Franse als in de Vlaamse Gemeenschap wordt er een toelatingsexamen georganiseerd voor deze opleidingen, en geldt er dus een *numerus fixus*. Dit bemoeilijkt de toegang voor Duitstalige studenten, aangezien ze het examen in een andere taal moeten afleggen dan hun moedertaal en er dus binnen België een taalgroep minder goed wordt behandeld ».

Les auteurs des avant-projets évaluent comme suit l'impact potentiel des mesures envisagées :

« Het samenwerkingsakkoord beoogt een impact te hebben op de kansen van de kandidaat-studenten uit het Duitstalige taalgebied om te slagen voor de toelatingsexamens arts en tandarts. Deelnemen aan examens die zijn opgesteld in hun moedertaal betekent dat de slaagkansen groter zijn voor de betrokken studenten dan wanneer ze de examens moeten afleggen in een vreemde taal. Een groter aantal startende studenten betekent mogelijkerwijs een hoger aantal afgestudeerde artsen en tandartsen die zich vestigen in het Duitstalige taalgebied ».

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

13. Il ressort de ce qui précède que, par les mesures entreprises, les parties à l'accord de coopération entendent faciliter l'installation de médecins et de dentistes qui, d'après les chiffres fournis dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret d'assentiment flamand, sont en pénurie sur le territoire de la Communauté germanophone. La possibilité qui serait offerte aux candidats qui le souhaitent de présenter l'épreuve d'accès aux études dans leur langue maternelle permettrait, d'après les parties à l'accord de coopération, d'« augmenter la probabilité que les étudiants sélectionnés reviennent en Communauté germanophone après avoir terminé leurs études ».

Les mesures entreprises viseraient également à restaurer l'égalité entre les candidats germanophones et les candidats néerlandophones et francophones en permettant aux premiers de présenter l'épreuve d'accès aux études de médecine et de dentisterie dans leur langue maternelle, comme c'est le cas pour les candidats francophones et néerlandophones.

Compte tenu de ce que l'objectif se présente comme général au regard du constat que tous les candidats germanophones sont traités de manière inégale par rapport aux candidats francophones et néerlandophones, il y a lieu de s'interroger sur la validité de la mesure qui consiste à retenir un contingent de dix places pour les étudiants de la Communauté germanophone qui ont passé leur épreuve d'admission dans leur langue maternelle au sein des universités de la Communauté flamande.

Ce faisant, en effet, comme tel est le cas pour l'examen d'admission de la Communauté flamande, le dispositif instaure un système dit de *numerus fixus*, c'est-à-dire un concours où le nombre de candidats sélectionnés est fixé à l'avance et où les mieux classés peuvent s'inscrire à la formation jusqu'à ce que le quota soit atteint.

14. Or, l'article 24, § 3, de la Constitution reconnaît à chacun le droit à l'enseignement, dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'égalité de traitement est garantie lors de l'exercice du droit à l'enseignement (article 24, § 4, de la Constitution). Ce droit à l'enseignement ne fait pas obstacle à une réglementation de l'accès à l'enseignement, en ce compris l'enseignement dispensé au-delà du temps de scolarité obligatoire, en fonction des besoins et des possibilités de la communauté et de l'individu [5].

L'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 20 mars 1952 dispose que nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. Ce droit à l'instruction n'est pas absolu et peut être soumis à certaines limitations pour autant que celles-ci soient prévisibles et raisonnablement proportionnées au but légitime poursuivi. L'égalité de traitement de tous les citoyens doit être garantie dans l'exercice du droit à l'instruction [6].

[5] C.C., 14 juillet 1997, n° 47/97, B.3.2 ; 14 mars 2013, n° 37/2013, B.11.1 ; 16 janvier 2014, n° 2/2014, B.4.1 ; 6 juillet 2017, n° 85/2017, B.6.2.

[6] C.C., 16 janvier 2014, n° 2/2014, B.5 ; 6 juillet 2017, n° 85/2017, B.6.2 ; Cour eur. D.H., grande chambre, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c. Turquie*, § 154 ; Grande chambre, 19 octobre 2012, *Catan e.a. c. Moldavie et Russie*, § 140.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte PIESC) reconnaît le droit de toute personne à l'éducation. Dans ce cadre, les parties au Pacte reconnaissent, entre autres, qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit, « 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 » (article 13, paragraphe 2, c)). Combiné avec l'article 2, paragraphe 1, du même Pacte, cette disposition implique que l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur doit être instaurée progressivement sur la base des capacités, en tenant compte des possibilités économiques et de la situation spécifique des finances publiques. L'article 13, paragraphe 2, c), du Pacte ne fait donc pas naître un droit à l'accès à l'enseignement supérieur. Il s'oppose toutefois à ce que le Royaume de Belgique prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de l'accès en pleine égalité à l'enseignement supérieur sur la base des capacités. Cette disposition n'empêche pas que l'accès à l'enseignement supérieur soit subordonné à des conditions relatives aux capacités des étudiants, pour autant que ces conditions soient conformes au principe d'égalité et de non-discrimination [7].

15. Dans le prolongement de ce qui précède, la section de législation a jugé que l'instauration d'un *numerus fixus* est justifiée dans certaines circonstances. Il est requis à cet effet que cette mesure soit proportionnée au regard d'un but légitime [8].

16. Lors de l'appréciation de la proportionnalité, il faut prendre en considération l'importance du nombre d'étudiants qui seront admis aux études supérieures à l'issue du concours, ainsi que la manière dont ce nombre est calculé et éventuellement adapté [9]. L'exposé des motifs de l'accord de coopération ne permet pas de déterminer les critères sur lesquels les auteurs du projet se sont fondés pour définir le nombre d'étudiants pouvant s'inscrire ni les motifs qui permettent d'adapter ce nombre. Le délégué a apporté les éclaircissements suivants :

> « Deze overeenkomst beperkt geenszins het aantal Duitstalige studenten dat in Vlaanderen kan studeren. Zij kunnen blijvend onbeperkt deelnemen aan de toelatingsexamens georganiseerd door de Vlaamse of de Franstalige Gemeenschap. Deze overeenkomst corrigeert enkel (deels) een bestaande discriminatie, namelijk dat Duitstalige kandidaten in België geen toelatingsexamens in de eigen moedertaal kunnen afleggen. Het gaat dus om een bijkomende mogelijkheid voor Duitstalige kandidaten.
>
> De Duitstalige Gemeenschap krijgt vooralsnog geen eigen contingent. De 10 studieplaatsen werden in onderlinge afspraak bepaald. De Vlaamse Regering zal deze bijkomende studieplaatsen jaarlijks transparant communiceren aan de federale regering die vervolgens met deze bijkomende studenten rekening kan houden bij de berekening van de Vlaamse quota door deze daarbij op te tellen ».

[7] C.C., 16 janvier 2014, n° 2/2014, B.6 ; C.C., 6 juillet 2017, n° 85/2017, B.6.3 et B.19.3.

[8] Avis 71.227/1 donné le 20 mai 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 15 juillet 2022 'relatif à l'entrée et l'optimisation de l'efficacité des études dans l'enseignement supérieur et à d'autres aspects organisationnels de l'enseignement supérieur ', observation 4 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-22, n° 1337/1).

[9] Avis 61.861/1/V donné le 27 septembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 8 décembre 2017 'modifiant le décret du 30 avril 2009 relatif à l'enseignement secondaire après secondaire et l'enseignement supérieur professionnel HBO 5 et du Code de l'Enseignement supérieur du 11 octobre 2013, en ce qui concerne l'enseignement supérieur', observation 11.4 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-18, n° 1300/1) ; avis 71.227/1, observation n° 5.2.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Bien que l'instauration d'un contingent de lauréats à l'examen d'admission organisé par la Communauté germanophone ne limite pas, en principe, le nombre d'étudiants germanophones qui peuvent participer aux cursus de bachelier dans les domaines de la médecine et de la médecine dentaire, elle entraîne bien une limitation du droit à l'enseignement en ce qui concerne les étudiants qui choisissent de participer à l'examen d'admission germanophone. Cette limitation doit être proportionnée à un but légitime.

Á cet égard, le motif pour lequel le nombre est fixé à dix, et comment ce nombre pourrait évoluer, ne ressort pas du dispositif de l'accord de coopération ni de l'exposé des motifs des décrets d'assentiment et ni de la réponse du délégué. Il n'est donc pas possible d'apprécier la proportionnalité de ces mesures. L'article 2 de l'accord de coopération sera donc réexaminé et justifié à la lumière de la présente observation.

B. Concernant le traitement de données à caractère personnel

17. L'article 8, alinéa 1er, de l'accord de coopération dispose qu'une liste des participants sélectionnés est transmise à la Communauté flamande par la Communauté germanophone. Cette liste contient incontestablement des données à caractère personnel. Invité à expliquer pourquoi le traitement des données à caractère personnel n'a pas été développé de manière plus précise, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Beide Gemeenschappen voorzien nog bijkomend wetgevend werk, die in de nodige gegevensverwerkingsbepalingen zullen voorzien ».

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur [10].

[10] Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119). Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement des données à caractère personnel des participants sélectionnés doivent être fixés dans l'accord de coopération lui-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées [11] ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2 de l'accord de coopération

18. Il existe une discordance entre le texte néerlandais et le texte allemand de l'alinéa 3. Selon le texte néerlandais, tant le nombre d'étudiants du contingent que sa répartition peuvent être adaptés annuellement tandis que, selon le texte allemand, seule la répartition peut être adaptée. La version allemande et la version néerlandaise seront harmonisées.

Articles 5 et 13 de l'accord de coopération

19. L'article 5 prévoit que les examens d'admission germanophones « se fondent sur les épreuves d'admission […] de la Communauté flamande. La Communauté flamande met à cet effet *un recueil de questions* à disposition ».

L'article 13 prévoit que *les questions* des épreuves d'admission de la Communauté flamande sont transmises annuellement à la Communauté germanophone, « sur un support informatique sécurisé ».

L'articulation entre ces deux mesures n'est pas claire. L'exposé des motifs précisera notamment l'utilité respective du recueil de questions visé à l'article 5 et des questions visées à l'article 13 ainsi que la marge d'appréciation dont dispose en conséquence la Communauté germanophone pour établir le contenu de ses examens d'admission.

Article 18 de l'accord de coopération

20. L'article 18 de l'accord de coopération prévoit une disposition transitoire pour le cas où l'accord est dénoncé par une des parties. La dénonciation a pour effet qu'aucun nouvel étudiant ne peut plus être admis dans les filières de bachelier concernées en vertu de cet accord. Pour les étudiants déjà admis, l'accord reste valable jusqu'à ce que « ces étudiants aient obtenu leur diplôme de master ».

[11] Cet élément est le seul qui est déjà suffisamment réglé par l'article 8, alinéa 1er, de l'accord de coopération.

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡

Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé que tous les diplômes de master n'entrent pas en considération (par ex. le master en médecine spécialisée), mais uniquement le diplôme de master de la formation de base. Il est recommandé de préciser ce point dans le texte de l'accord de coopération.

Formule finale de l'accord de coopération

21. Dans le texte néerlandais de l'alinéa qui précède la clause de signature, on écrira « twee exemplaren » au lieu de « zwei exemplaren ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-CBIYMBICB-HGFDEVT‡