RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.063/VR
van 15 april 2024

avis 76.063/VR
du 15 avril 2024

over

sur

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 maart 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'

un avant-projet de décret de la Communauté flamande et un avant-projet de décret de 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-CFEYSBGDG-HGAGDVT‡

Op 3 april 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 vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen,[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 maart 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’.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 9 april 2024. De verenigde kamers waren samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME en Patrick RONVAUX, kamervoorzitters, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN en Laurence VANCRAYEBECK, staatsraden, en Béatrice DRAPIER en Ilse ANNÉ, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, en Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2024.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-CFEYSBGDG-HGAGDVT‡

Le 3 avril 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 cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables [*], sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et un avant-projet de décret de 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 le 9 avril 2024. Les chambres réunies étaient composées de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME et Patrick RONVAUX, présidents de chambre, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER et Ilse ANNE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur et Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2024.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-CFEYSBGDG-HGAGDVT‡

STREKKING VAN DE VOORONTWERPEN VAN DECREET

1.1. Met de om advies voorgelegde voorontwerpen van decreet beogen de decreetgevers van de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 25 maart 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’ (hierna: het samenwerkingsakkoord).

1.2. 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 de betrokken studenten moeten slagen voor 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 zal ondersteuning bieden bij het organiseren van dat examen, onder meer door het delen van expertise en het aanleveren van een vragenlijst (hoofdstuk 5). De Duitstalige Gemeenschap verbindt zich ertoe om jaarlijks de kosten te betalen die gepaard gaan met de uitvoering van het samenwerkingsakkoord (hoofdstuk 6).

De inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald op 31 augustus 2024 (artikel 17), met dien verstande dat de toelatingsexamens arts en tandarts voor kandidaat-studenten door de Duitstalige Gemeenschap voor het eerst zullen worden georganiseerd in 2025 voor inschrijvingen voor het academiejaar 2025-2026 (artikel 3, eerste en tweede lid).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2.1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

> “De motivatie van dit verzoek om spoedbehandeling is dat het ontwerp van decreet tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 maart 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 door het parlement moet worden aangenomen vóór het einde van deze legislatuurperiode om het tekort aan artsen in de Duitstalige Gemeenschap aan te pakken en zo snel mogelijk te kunnen tegengaan. Het doel van dit samenwerkingsakkoord is om op lange termijn goede medische zorg in de Duitstalige Gemeenschap te garanderen. Studenten die willen deelnemen aan het toelatingsexamen georganiseerd door de Duitstalige Gemeenschap moeten vóór de start van het academiejaar 2024-2025 op de hoogte worden gebracht van deze mogelijkheid, zodat ze een jaar de tijd hebben om zich voor te bereiden op het toelatingsexamen. Bovendien moeten ze voldoende tijd krijgen om Nederlands te leren, zodat ze optimaal voorbereid zijn op een studie aan de Vlaamse universiteiten. Dankzij deze doorlooptijd van één jaar kan de Duitstalige Gemeenschap ook

‡LW-CFEYSBGDG-HGAGDVT‡

tijdig aanvullende maatregelen nemen om de kans te vergroten dat de geselecteerde studenten na voltooiing van hun studie terugkeren naar de Duitstalige Gemeenschap."

2.2. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een "bijzondere" motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

2.3.1. Te dezen wordt de spoedeisendheid in hoofdzaak verantwoord door het feit dat de om advies voorliggende voorontwerpen van decreet moeten worden aangenomen voor het einde van de legislatuur.

Volgens vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State vormt een algemene verwijzing naar het nakende einde van een zittingsperiode op zich geen afdoende verantwoording om bij de Raad van State rechtsgeldig een adviesaanvraag in te dienen met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het tegendeel beweren zou er immers op neerkomen dat elk voorontwerp of voorstel van wetgevende akte dat tijdens de laatste maanden van de zittingsperiode wordt ingediend, als dringend zou moeten worden beschouwd. De aanvragers van het advies dienen in de motivering van de spoedeisendheid de omstandigheden aan te geven die, specifiek met betrekking tot het voorontwerp of het voorstel van wetgevende akte in kwestie, een beroep op artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen verantwoorden. Ze dienen zich daarbij te onthouden van loutere stijlformules en tautologische motiveringen.[1]

De motivering van de spoedeisendheid die steunt op het enkele feit dat de zittingsperiode ten einde loopt, kan bijgevolg niet worden aanvaard.

[1] Adv.RvS 42.186/AV van 6 februari 2007 over een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie' (*Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-1054/2); adv.RvS 45.994/3 van 10 februari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 8 mei 2009 'tot wijziging van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2163/1, 33 e.v.); adv.RvS 50.497/1 van 27 oktober 2011 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de financiering van het aanbod van beroepsopleidingen voor werkzoekenden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'; adv.RvS 65.754/4 van 28 maart 2019 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest 'relatif aux agences locales pour l'emploi'; adv.RvS 75.784/2 van 7 maart 2024 over een wetsvoorstel 'tot uitlegging van de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek' en de amendementen nrs 1 en 2 op het wetsvoorstel 'tot uitlegging van de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek' (*Parl.St.*Kamer 2023-24, nr. 55-3525/005).

‡LW-CFEYSBGDG-HGAGDVT‡

2.3.2. Voorts wordt door de adviesaanvragers geargumenteerd enerzijds dat de studenten vóór het begin van het academiejaar 2024-2025 op de hoogte moeten worden gebracht van de mogelijkheid tot deelname aan het Duitstalige toelatingsexamen zodat ze een jaar de tijd hebben om zich voor te bereiden op het toelatingsexamen en om Nederlands te leren om studies aan te vatten aan een Nederlandstalige universiteit en anderzijds dat een periode van één jaar de Duitstalige Gemeenschap toelaat om tijdig aanvullende maatregelen te nemen.

Die argumenten zijn evenwel niet van dien aard dat er sprake is van een spoedeisendheid die het bekomen van een advies binnen een termijn van vijf werkdagen verantwoordt. Er wordt immers niet *in concreto* aannemelijk gemaakt dat een adviesaanvraag binnen een termijn van dertig dagen zou verhinderen dat de betrokken studenten tijdig worden geïnformeerd over de mogelijkheid tot deelname aan het Duitstalige toelatingsexamen, en dat de Duitstalige Gemeenschap tijdig aanvullende maatregelen uitvaardigt. Als bij het begin van de volgende legislatuur met het samenwerkingsakkoord zou worden ingestemd, zou de Duitstalige Gemeenschap eveneens nog ruim de tijd hebben om aanvullende maatregelen te nemen en zouden de studenten nog steeds beschikken over verschillende maanden om zich voor te bereiden op de toelatingsexamens. De regeling van het samenwerkingsakkoord zal immers pas effectief uitwerking hebben ten aanzien van inschrijvingen voor het academiejaar 2025-2026 en de toelatingsexamens zullen, overeenkomstig artikel 3, derde lid, van het samenwerkingsakkoord gelezen in samenhang met artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 januari 2023 ‘over de organisatie van het toelatingsexamen arts, het toelatingsexamen tandarts en het toelatingsexamen dierenarts’, pas voor het eerst worden georganiseerd tussen 1 en 15 juli 2025. Dat het samenwerkingsakkoord formeel al op 31 augustus 2024 in werking zou treden doet van deze vaststelling niets af.

2.4. Uit wat voorafgaat volgt dat de spoedeisendheid niet naar behoren is gemotiveerd en dat de adviesaanvraag onontvankelijk is.

*

‡LW-CFEYSBGDG-HGAGDVT‡

PORTÉE DES AVANT-PROJETS DE DÉCRET

1.1. Avec les avant-projets de décret soumis pour avis, les législateurs décrétaux de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone entendent donner leur assentiment à l'accord de coopération du 25 mars 2024 entre la Communauté flamande et la Communauté germanophone 'concernant l'inscription d'un contingent d'étudiants dans un cursus de bachelier dans le domaine d'études de la médecine et de la médecine dentaire en Communauté flamande' (ci-après : l'accord de coopération).

1.2. 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 réussir l'examen d'admission organisé par la Communauté flamande (chapitre 1er). Néanmoins, les candidats concernés doivent avoir obtenu un bon classement à un examen d'admission distinct organisé par la Communauté germanophone (chapitres 2, 3 et 4). La Communauté flamande soutiendra l'organisation de cet examen, entre autres en partageant son expertise et en transmettant un recueil de questions (chapitre 5). La Communauté germanophone s'engage à payer annuellement les coûts liés à la mise en œuvre de l'accord de coopération (chapitre 6).

L'entrée en vigueur de l'accord de coopération est fixée au 31 août 2024 (article 17), étant entendu que les examens d'admission en médecine et médecine dentaire pour les candidats aux études seront organisés pour la première fois par la Communauté germanophone en 2025, pour les inscriptions pour l'année académique 2025-2026 (article 3, alinéas 1er et 2).

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

2.1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

> « De motivatie van dit verzoek om spoedbehandeling is dat het ontwerp van decreet tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 maart 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 door het parlement moet worden aangenomen vóór het einde van deze legislatuurperiode om het tekort aan artsen in de Duitstalige Gemeenschap aan te pakken en zo snel mogelijk te kunnen tegengaan. Het doel van dit samenwerkingsakkoord is om op lange termijn goede medische zorg in de Duitstalige Gemeenschap te garanderen. Studenten die willen deelnemen aan het toelatingsexamen georganiseerd door de Duitstalige Gemeenschap moeten vóór de start van het academiejaar 2024-2025 op de hoogte worden gebracht van deze mogelijkheid, zodat ze een jaar de tijd hebben om zich voor te bereiden op het toelatingsexamen. Bovendien moeten ze voldoende tijd krijgen om Nederlands te leren, zodat ze optimaal voorbereid zijn op een studie aan de Vlaamse universiteiten. Dankzij deze doorlooptijd van één jaar kan de Duitstalige Gemeenschap ook tijdig aanvullende maatregelen nemen om de kans te vergroten dat de geselecteerde studenten na voltooiing van hun studie terugkeren naar de Duitstalige Gemeenschap. ».

‡LW-CFEYSBGDG-HGAGDVT‡

2.2. En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

2.3.1. En l'espèce, l'urgence est principalement motivée par le fait que les avant-projets de décret soumis pour avis doivent être adoptés avant la fin de la législature.

Selon la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État, la référence, de manière générale, à la proximité de la fin d'une législature ne constitue pas en soi une justification suffisante pour saisir valablement le Conseil d'État d'une demande d'avis en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le contraire reviendrait en effet à devoir considérer comme urgents tout avant-projet ou toute proposition d'acte législatif déposés dans les derniers mois de la législature. Les demandeurs de l'avis doivent indiquer dans la motivation de l'urgence les éléments qui, spécialement en ce qui concerne l'avant-projet ou la proposition d'acte législatif en question, peuvent justifier le recours à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Ce faisant, ils doivent s'abstenir de simples formules de style et de justifications tautologiques [1].

Partant, la motivation de l'urgence se référant à la seule fin de la législature ne peut pas être admise.

2.3.2. Par ailleurs, les demandeurs d'avis font valoir, d'une part, que les étudiants doivent être informés avant le début de l'année académique 2024-2025 de la possibilité de participer à l'examen d'admission germanophone de sorte qu'il disposent d'un an pour s'y préparer et pour apprendre le néerlandais en vue d'entamer des études dans une université néerlandophone et, d'autre part, qu'une période d'un an permet à la Communauté germanophone de prendre des mesures complémentaires en temps utile.

Ces arguments ne sont cependant pas de nature à attester de l'existence d'une urgence justifiant l'obtention d'un avis dans un délai de cinq jours ouvrables. En effet, il n'est pas

[1] Avis C.E. 42.186/AV du 6 février 2007 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale' (*Doc. parl.*, Sénat 2006-07, n° 3-1054/2) ; avis C.E. 45.994/3 du 10 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 8 mai 2009 'modifiant le décret du 17 juillet 2000 relatif à l'organisation du marché de l'électricité' (*Doc. parl.*, Parl. fl. 2008-09, n° 2163/1, p. 33 et suiv.) ; avis C.E. 50.497/1 du 27 octobre 2011 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles Capitale et la Commission communautaire française relatif au financement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale'; avis C.E. 65.754/4 du 28 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif aux agences locales pour l'emploi'; avis C.E. 75.784/2 du 7 mars 2024 sur une proposition de loi 'interprétative des articles 1er, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires' et les amendements nos 1 et 2 à la proposition de loi 'interprétative des articles 1er, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires' (*Doc. Parl.*, Chambre 2023-24, n° 55-3525/005).

‡LW-CFEYSBGDG-HGAGDVT‡

démontré concrètement qu'une demande d'avis dans un délai de trente jours empêcherait les étudiants concernés d'être informés à temps de la possibilité de participer à l'examen d'admission germanophone, ni la Communauté germanophone de prendre des mesures complémentaires en temps utile. S'il est porté assentiment à l'accord de coopération au début de la prochaine législature, la Communauté germanophone aura également encore largement le temps de prendre des mesures complémentaires et les étudiants disposeront toujours de plusieurs mois pour se préparer aux examens d'admission. En effet, le dispositif de l'accord de coopération ne produira ses effets qu'à l'égard des inscriptions pour l'année académique 2025-2026 et les examens d'admission ne seront organisés pour la première fois qu'entre le 1er et le 15 juillet 2025, conformément à l'article 3, alinéa 3, de l'accord de coopération, combiné avec l'article 19 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 janvier 2023 'relatif à l'organisation de l'examen d'admission en médecine, en dentisterie et en médecine vétérinaire'. Le fait que l'accord de coopération entre déjà formellement en vigueur à la date du 31 août 2024 n'y change rien.

2.4. Il ressort de ce qui précède que l'urgence n'est pas adéquatement motivée et que la demande d'avis est irrecevable.

DE GRIFFIER DE EERSTE VOORZITTER

Ilse ANNÉ Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CFEYSBGDG-HGAGDVT‡