

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

ORDRE DU JOUR

---

Séance du jeudi 19 décembre 1991  
17 h. 30

---

Examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique des dispositions des articles 48, 48 bis et 60, pour partie, de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 modifiée et concernant l'organisation des concours d'internat en médecine et en pharmacie.

Rapporteur : Monsieur Robert FABRE

SEANCE DU JEUDI 19 DECEMBRE 1991

La séance est ouverte à dix-sept heures trente en présence de tous les membres à l'exception de Monsieur Maurice FAURE excusé.

Monsieur le Président : Monsieur FABRE, vous avez la parole.

Monsieur FABRE : Monsieur le Président, mes chers collègues, le projet de décision qui vous est soumis est bref. Il va dans le sens de la demande du Gouvernement souhaitant le déclassement de quelques dispositions de la loi du 12 novembre 1968.

Mon rapport devrait donc être bref et simple. Il n'en sera pas tout à fait ainsi, et je serai obligé de retenir assez longuement votre attention car cette loi d'orientation de l'enseignement supérieur (dite loi Edgar FAURE) a été remaniée à plusieurs reprises, en particulier le 13 janvier 1989 et le 19 janvier 1991, ce qui fait que les articles qui nous sont soumis (articles 48, 48 bis et 60) se présentent à nous dans des rédactions autres que la rédaction initiale.

Ces dispositions concernent le troisième cycle des études médicales et pharmaceutiques et touchent un sujet particulièrement délicat : le concours d'internat. Pour en apprécier la nature juridique il a donc fallu étudier les grandes lignes du dispositif qui régit les études médicales et en particulier son troisième cycle. Je voudrais souligner le travail important accompli par Messieurs GENEVOIS et PAOLI. Il a été rendu difficile par la complexité des lois et des textes qui ont été soumis à des modifications successives. Je les remercie de leur précieux concours.

Je m'en tiendrai à un survol rapide du troisième cycle, en m'arrêtant d'abord à l'article 46 de la loi, bien qu'il ne soit pas soumis à notre examen, car il est la clé de voûte du système.

Sa rédaction actuelle résulte de l'article 56 de la loi du 30 juillet 1987, de l'article 32 de la loi du 13 janvier 1989 et de l'article 10-I de la loi du 18 janvier 1991. Il prévoit que le troisième cycle des études médicales est ouvert, sous réserve d'une dérogation de portée limitée, à tous les étudiants ayant validé le deuxième cycle des études médicales.

L'objet de ce troisième cycle est de former, d'une part, les généralistes par un résidanat de deux ans, d'autre part, les spécialistes par un internat de quatre à cinq ans et par des formations complémentaires postérieures à l'internat. L'accès à l'internat, destiné à former les spécialistes n'est pas libre : il est subordonné à la nomination par concours. La loi établit donc, en ce qui concerne l'accès à l'internat, un numerus clausus, dont l'article 46 fixe les modalités.

.../...

En vertu de cet article 46, en effet, le nombre total des postes d'internes et de résidents en médecine est déterminé chaque année de telle façon que tous les étudiants ayant validé le deuxième cycle des études médicales puissent entreprendre un troisième cycle. Mais - et c'est ici qu'apparaît le *numerus clausus*, les ministres chargés des universités et de la santé fixent chaque année le nombre des postes d'internes mis au concours par discipline.

Ce nombre de postes d'internes est déterminé compte tenu des besoins de santé de la population, de la nécessité de remédier aux inégalités géographiques ainsi que des capacités de formation des établissements hospitaliers.

L'article 46 renvoie à des décrets en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités du concours d'internat et des formations complémentaires postérieures et, notamment, les circonscriptions géographiques dans lesquelles le recrutement des internes est organisé.

Comme je l'ai déjà dit, le déclassement de cet article 46 ne nous est pas demandé mais il était nécessaire d'en analyser les dispositions pour comprendre la portée de celles dont nous sommes saisis, que j'examinerai maintenant, et qui figurent aux articles 48, 48 bis et 60 de la loi de 1968.

Selon l'article 48 (dont la rédaction actuelle résulte de l'article 2 de la loi du 23 décembre 1982 et de l'article 56 III de la loi du 30 juillet 1987), les étudiants ayant validé le deuxième cycle des études médicales peuvent se présenter à deux reprises au concours de l'internat destiné à former les spécialistes à deux reprises :

- la première fois lors de la session organisée au cours de l'année civile au cours de laquelle ils ont validé le deuxième cycle des études médicales ;
- la seconde, soit lors de la session organisée l'année suivante, soit lors de la session qui suit la validation de leur troisième cycle de médecine générale lorsque cette validation a lieu à la fin de la deuxième année de ce cycle. Des décrets peuvent prévoir des dérogations pour accouchement, accomplissement de service national et en cas de force majeure de caractère collectif.

Les candidats au concours de l'internat peuvent se présenter, lors de chaque session annuelle, dans trois des circonscriptions géographiques visées à l'article 53 ; cet article prévoit que les troisièmes cycles de médecine spécialisée sont organisés dans la région d'Ile de France et dans des circonscriptions dénommées interrégions comprenant au moins trois centres hospitaliers et universitaires.

.../...

Enfin, l'article 48 dispose que les étudiants reçus au concours de l'internat choisissent, selon leur rang de classement, la discipline dans laquelle ils désirent se spécialiser.

Le deuxième article dont nous sommes saisis est l'article 48 bis (dont la rédaction actuelle résulte de l'article 33 de la loi du 13 janvier 1989). Cet article, dont la portée est très imitée, prévoit que, pour l'application de l'article 48, la première session du concours de l'internat au cours de laquelle peuvent se présenter les étudiants s'étant inscrits en troisième cycle d'études médicales sans avoir validé l'ensemble des certificats de second cycle (ce que permet l'article 48 sous certaines conditions), est celle qui est organisée au cours de l'année civile pendant laquelle ils ont pris cette première inscription en troisième cycle.

Le troisième article figurant dans la saisine est l'article 60 de la loi de 1968 (dans une rédaction issue de l'article 56 XII de la loi du 30 juillet 1987), dont nous ne sommes saisis que partiellement.

Dans un premier alinéa, l'article 60 dispose que le ministre chargé de l'éducation et le ministre chargé de la santé fixent, chaque année, pour chacune des circonscriptions mentionnées à l'article 53, le nombre de postes d'interne en pharmacie mis au concours dans chaque formation commune à la pharmacie à la médecine.

Comme pour les études médicales, il existe en effet un concours d'interne en pharmacie ; les étudiants nommés à l'issue de ce concours peuvent seuls accéder aux formations du troisième cycle communes à la pharmacie et à la médecine et à certaines des formations propres à la pharmacie.

Le déclassement demandé dans cet article 60 porte seulement sur les mots "pour chacune des circonscriptions mentionnées à l'article 53", qui figurent au premier alinéa de l'article 60.

Telles sont les dispositions dont le déclassement nous est demandé.

\*

L'intention du gouvernement est, en nous demandant ce déclassement, de permettre la modification par voie réglementaire des conditions d'organisation du concours d'internat afin, dans un premier temps, que les concours ne soient plus organisés dans sept interrégions, comme cela est le cas actuellement, tant pour les études médicales que pour les études pharmaceutiques, mais seulement dans deux zones géographiques.

.../...

La modification envisagée simplifiera l'organisation matérielle des concours, notamment en ce qui concerne la constitution du jury et l'élaboration des sujets des épreuves. Elle permettra, en outre, aux internes reçus de postuler un nombre plus important de lieux d'affectation pour réaliser leur internat. En effet, le système actuel (article 48 de la loi de 1968) ne rend possible que le choix de trois interrégions sur les sept existantes alors que l'intention du gouvernement est de supprimer cette limitation : les candidats pourront se présenter dans les deux zones géographiques qui seront créées.

On peut noter que, pour réaliser cet objectif, le déclassement aurait pu être moins important que celui qui est demandé, et qui permettra des réformes allant au-delà de l'organisation géographique.

Il nous est demandé de reconnaître un caractère réglementaire aux dispositions qui nous sont soumises.

\*

En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de l'enseignement.

A ma connaissance, le Conseil constitutionnel n'a rendu que deux décisions en la matière (73-77 L du 11 juillet 1973, p. 39 ; 77-96 L 27 avril 1977, p. 52). Dans l'un et l'autre cas, il s'agissait de dispositions relatives à des organes consultatifs dont la consultation obligatoire a été regardée comme constituant une garantie pour les administrés. Les questions qui se posent à nous aujourd'hui sont d'une autre nature.

\*

Le Conseil d'Etat, dans ses formations contentieuses et dans ses formations administratives, a eu plus fréquemment l'occasion de se prononcer sur les principes fondamentaux de l'enseignement.

C'est ainsi que la section du contentieux a décidé que constituaient un principe fondamental de l'enseignement, outre les principes de laïcité ou de la liberté de conscience, qui sont des principes de valeur constitutionnelle, des principes d'un rang moins élevé mais relevant du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, tels que celui de l'égalité entre tous les candidats à un grade universitaire déterminé (28 septembre 1962, p. 508), celui en vertu duquel un diplôme d'Etat ne peut être délivré qu'à la suite d'un examen par un jury (12 juillet 1969 p. 379), le principe de la liberté de candidature au baccalauréat (4 novembre 1977), le principe de l'indépendance

.../...

du personnel enseignant de l'enseignement supérieur (5 avril 1974, p. 214), principe d'indépendance auquel nous avons d'ailleurs reconnu valeur constitutionnelle (83-165 DC du 20 janvier 1984, p. 30).

En matière d'enseignement médical, les formations administratives du Conseil d'Etat, consultées sur des projets de loi dont sont issues la loi du 6 juillet 1979 relative aux études médicales et la loi du 23 décembre 1982 relative aux études médicales et pharmaceutiques, ont estimé que touchaient à des principes fondamentaux de l'enseignement des dispositions organisant un numerus clausus dans le domaine universitaire, en méconnaissance du principe du libre accès à l'enseignement. De même, a été regardée comme de nature législative la détermination des différentes filières du troisième cycle des études médicales.

De ce rappel jurisprudentiel il résulte que relèvent de la loi, indépendamment des principes de base (telle la laïcité) deux sortes de dispositions :

- celles qui apportent des garanties essentielles aux enseignants comme aux étudiants ;
- celles qui constituent les règles essentielles des structures d'enseignement.

On peut comparer cette situation à celle de la sécurité sociale où, en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi détermine les principes fondamentaux.

\*

Cette analyse fait apparaître que les principes fondamentaux de l'enseignement sont contenus dans l'article 46.

Ce sont :

- les règles essentielles d'organisation du 3ème cycle, avec débouché sur le résidanat ou l'internat ;
- les dispositions relatives à l'accès à l'internat :  
 {sélection opérée en vertu d'un numerus clausus ;  
 {nomination par voie de concours.

Elles ont valeur de principes fondamentaux et la loi leur apporte une garantie essentielle.

Une garantie supplémentaire est apportée par l'article 56 : la fixation annuelle du nombre total de postes d'internes et résidents est déterminée de telle façon que tous les étudiants ayant validé leur 2ème cycle puissent entrer dans le 3ème cycle.

.../...

Nous constatons ainsi que les principes fondamentaux de l'enseignement seront respectés puisqu'ils restent dans le domaine législatif, en particulier dans l'article 46.

Par ailleurs, l'examen des articles 48, 48 bis et 60 qui nous sont soumis et que je vous ai exposés au début du rapport nous a fait apparaître que leurs dispositions ne constituent que la mise en oeuvre de ces principes.

Il ne s'agit que de modalités d'organisation touchant à la liberté de choix offerte aux étudiants se présentant à l'internat et concernant la date du concours, le lieu, la spécialité choisie, le nombre de fois où il peut se présenter ; les possibilités de rattrapage, les dérogations accordées...

Toutes ces dispositions me paraissent relever du domaine réglementaire. Je propose donc au Conseil de leur reconnaître un caractère réglementaire.

Monsieur le Président : Je vous remercie pour cet exposé. Messieurs ?

Monsieur ROBERT : Je suis d'accord avec la solution mais quelque chose me gêne. La loi de 1968 avait prévu plusieurs concours différents pour l'internat. Il y en avait sept avec des sujets différents. La loi n'exige pas un concours unique. Chacun choisira sa discipline en fonction de son classement, mais le Gouvernement veut faire passer le nombre de concours de 7 à 2. Toutefois, à partir du moment où nous estimons que c'est réglementaire, qu'est-ce qui empêche de faire un concours unique dans six mois ou dans un an. Je crains que l'on n'aille à terme vers un concours unique.

Monsieur le Président : Lorsque je lis l'article 46 de la loi, ce qui est exigé, c'est le concours et non les concours.

Monsieur ROBERT : Je ne pensais pas à l'article 46 mais à l'article 48. Avec une délégalisation de l'article 48 on pourra modifier la formule.

Monsieur le Secrétaire général : La pluralité des concours est impliquée par l'article 53. Mais cet article ne fait pas l'objet d'une demande de déclassement. La demande porte, en dehors des articles 48 et 48 bis, sur l'article 60, en tant qu'il se rapporte à l'article 53.

Monsieur LATSCHA : On touche indirectement à l'article 53.

Monsieur FABRE : La question est de savoir si l'organisation des concours entre dans la catégorie des principes fondamentaux de l'enseignement ou non.

Monsieur ROBERT : L'organisation d'un concours national avec un jury ou l'organisation de 7 concours est-ce une modalité ?

.../...

Monsieur le Président : La répartition des concours par circonscription géographique est d'ordre réglementaire.

Monsieur CABANNES : La question est de savoir si l'on accepte un ou plusieurs "mandarinats" !

Monsieur ROBERT : On affirme des lapalissades en disant que l'on passe de 7 à 2. Cela n'explique rien.

Monsieur le Président : Le passage du concours national au concours interrégional doit-il être rapproché du nombre de candidats aux élections législatives. S'il y en a deux, vous êtes satisfait.

Monsieur ROBERT : Ce que je vois c'est que si par exemple à l'agrégation on passait de 7 concours à 1 seuls concours, on déboucherait sur de la cooptation locale - cela poserait un problème de fond.

Monsieur le Président : Ce n'est pas un problème de nature législative.

Monsieur LATSCHA : Je trouve incongrue cette référence à l'article 53 dans l'article 60 de la loi de 1968 mais pour le reste, je considère que l'existence du concours n'est pas en cause.

Monsieur FABRE : Pour l'entrée à l'E.N.A., il y a bien des catégories de concours.

Monsieur le Secrétaire général : C'est la loi qui est intervenue pour créer une troisième voie car cela touche aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires au sens de l'article 34.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Il y a bien deux concours pour les internes des hôpitaux, l'un pour Paris et l'autre pour l'Ile-de-France.

Monsieur ROBERT : Je ne conteste pas le pluralisme, ce que je conteste c'est le passage de l'un à l'autre.

Monsieur le Président : Les dispositions touchant au nombre et aux modalités ne ressortissent pas à la compétence législative. Cela sera le mandarinat local.

Monsieur FABRE : L'article 34 de la Constitution ne parle que des principes fondamentaux de l'enseignement.

Monsieur FABRE procède à la lecture du projet de décision.

Monsieur le Président : Il y en a des chiffres et des renvois !

.../...

Monsieur le Secrétaire général : Nous avons même dû corriger les erreurs qui se trouvaient dans les documents du Gouvernement !

Monsieur CABANNES : Pourquoi emploie-t-on le mot "seuls" dans le dernier considérant ?

Monsieur le Secrétaire général : Le lecteur peut être surpris par le fait que le dispositif ne fasse pas état de la compétence du législateur alors qu'il en est question dans les motifs. Le dernier considérant a une vertu explicative.

Le projet de décision est adoptée à l'unanimité.

Messieurs les conseillers évoquent les questions liées au régime fiscal de leur indemnité.

La séance est levée à 18 h 15.

Décision n° 91-167 L  
du décembre 1991.

(Nature juridique des dispositions  
des articles 48, 48bis et 60, pour  
partie, de la loi n° 68-978 du  
12 novembre 1968 modifiée et  
concernant l'organisation des  
concours d'internat en médecine  
et en pharmacie)

P R O J E T

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 décembre 1991 par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des articles 48, 48bis et 60, alinéa 1, pour partie, de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur modifiée, concernant l'organisation des concours d'internat en médecine et en pharmacie ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 34 et 37 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur, notamment son titre IX ;

Vu la loi n° 71-557 du 12 juillet 1971 aménageant certaines dispositions de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968, notamment son article 15 ;

Vu la loi n° 79-4 du 2 janvier 1979 portant réforme de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968, notamment son article 5 ;

Vu la loi n° 79-565 du 6 juillet 1979 relative aux études médicales et pharmaceutiques, notamment ses articles 1er et 3;

Vu la loi n° 82-1098 du 23 décembre 1982 relative aux études médicales et pharmaceutiques, notamment ses articles 1, 2 et 5 ;

Vu la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, notamment ses articles 14 et 68 ;

Vu la loi n° 85-10 du 3 janvier 1985 portant diverses mesures d'ordre social, notamment son article 105 ;

Vu la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social, notamment son titre III ;

Vu la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social, notamment son titre V ;

Vu la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, notamment son article 10 ;

Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 356, L. 356-2 et L. 514 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que selon l'article 34 de la Constitution, la loi détermine "les principes fondamentaux ... de l'enseignement" ; que la liberté d'accès à l'enseignement constituant l'un de ces principes, ressortit notamment au domaine de la loi la limitation a priori du nombre des étudiants pouvant avoir accès aux études médicales ou aux études pharmaceutiques ainsi que l'institution en ces domaines d'un concours de recrutement ;

Considérant, en revanche, qu'il appartient au pouvoir réglementaire d'édicter les mesures d'application nécessaires à la mise en oeuvre des principes posés par la loi dans le respect de celle-ci et des principes généraux du droit ;

Considérant que l'article 46 de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 modifiée, dans la mesure où il subordonne l'accès à l'internat en médecine à un concours, édicte une norme touchant aux principes fondamentaux de l'enseignement ; qu'il en va de même du premier alinéa de l'article 60 de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 modifiée, en tant qu'il autorise les ministres compétents à fixer pour chaque année le nombre de postes d'interne en pharmacie mis au concours ;

Considérant que les articles 48 et 48bis de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 modifiée, qui ont pour objet de concourir à la mise en oeuvre du principe énoncé au premier alinéa de l'article 46 de la loi, ressortissent au domaine réglementaire ; que la détermination des circonscriptions à l'intérieur desquelles s'applique la limitation du nombre des postes d'interne en pharmacie mis au concours participe de la mise en oeuvre du principe formulé à l'article 60, alinéa premier, de la loi, et ressortit pour ce motif à la compétence réglementaire ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les seules dispositions soumises au Conseil constitutionnel sont de nature réglementaire ;

D E C I D E :

Article premier : Ont un caractère réglementaire :

- les dispositions de l'article 48 de la loi n° 68-978 du

12 novembre 1968, dans leur rédaction issue de l'article 2 de la loi n° 82-1098 du 23 décembre 1982 et de l'article 56-III de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 ;

- les dispositions de l'article 48bis ajoutées à la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 par l'article 33 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 ;

- la disposition contenue dans les mots "pour chacune des circonscriptions mentionnées à l'article 53" et figurant à l'article 60, alinéa 1er, de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968, dans sa rédaction résultant de l'article 56-XII de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987.

Article 2. - La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du décembre 1991.