

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.174 du 17 mars 2016

A. 210.089/XI-19.833

En cause : **POLISI NSIMIRE Gaudiane**,
ayant élu domicile chez
Me BASHIZI BISHAKO, avocat,
rue Emile Claus 49 bte 9
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes M. KESTEMONT et F. DE MUYNCK, avocats,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. L'OBJET DE LA REQUÊTE

1. Par une requête unique introduite le 16 août 2013, Gaudiane POLISI NSIMIRE demande l'annulation et la suspension de l'exécution de la décision du 18 juin 2013 prise par le service des Équivalences de la Communauté française qui décide que son dossier scolaire est équivalent « à un certificat d'enseignement secondaire du premier degré, à des attestations d'orientation modèle A sanctionnant les troisième et quatrième années d'études de l'enseignement secondaire technique, accompagnées du Certificat du second degré de l'enseignement secondaire technique ».

II. PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

2. Le dossier administratif a été déposé par la partie adverse.

L'arrêt n° 225.812 du 13 décembre 2013 a rejeté les demandes de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et de mesures provisoires.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. G. SCOHY, alors auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure. Ce rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 29 janvier 2016, notifiée aux parties, a convoqué celles-ci à comparaître à l'audience du 25 février 2016 à 9 heures 45.

Mme C. DEBROUX, conseiller d'État, a fait rapport.

Me BASHIZI BISHAKO, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me J. MORELLI, *loco* Mes M. KESTEMONT et Fr. DE MUYNCK, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. G. SCOHY, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application le titre VI, chapitre II, relatif à l'emploi des langues, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

III. LES FAITS UTILES À L'EXAMEN DE LA CAUSE

3. Le 11 mars 2013, la requérante a introduit, auprès de la partie adverse, une demande d'équivalence de son diplôme d'État d'études secondaires du cycle long, délivré par le ministère de l'Éducation nationale de la République démocratique du Congo, le 20 octobre 2001, en section pédagogique, option « pédagogie générale », avec le certificat d'enseignement secondaire supérieur délivré en Communauté française.

4. Le 18 juin 2013, la partie adverse a pris la décision attaquée qui est motivée de la manière suivante :

« Vu la loi du 19 mars 1971 relative à l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers;

Vu l'arrêté royal du 20 juillet 1971 déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers;

Vu le rapport de la mission d'expertise réalisée à Kinshasa du 10 au 17 janvier 1998 par les Services du Secrétariat général du Ministère de la Communauté française et la note informative de décembre 2004 de la Délégation de la Communauté française Wallonie-Bruxelles à Kinshasa relative notamment aux conditions d'octroi des diplômes en République démocratique du Congo;

Attendu que tant ledit rapport que la note informative mettent en évidence les carences fondamentales de type structurel qui permettent de conclure que le niveau de formation en République démocratique du Congo n'est pas égal à celui des études équivalentes en Communauté française de Belgique;

Attendu que le caractère fondamental et structurel de ces carences empêche qu'il y ait été remédié depuis lors et que la note informative de la Délégation de la Communauté française à Kinshasa confirme l'existence et l'accentuation des carences de l'enseignement en République démocratique du Congo;

Attendu qu'en conséquence, le niveau de formation ne peut être considéré comme égal à celui des études équivalentes en Communauté française de Belgique;

Considérant l'avis émis par l'expert auquel l'Administration se range;

Pour ces motifs, il est décidé que le dossier scolaire est déclaré équivalent :

à un certificat d'enseignement secondaire du premier degré, à des attestations d'orientation modèle A sanctionnant les troisième et quatrième années d'études de l'enseignement secondaire technique, accompagnées du Certificat du second degré de l'enseignement secondaire technique ».

IV. EXAMEN DU BIEN-FONDÉ DU RECOURS

IV.1. Moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur

Le rapport de l'auditorat

5. Monsieur l'auditeur rapporteur soulève un moyen d'office pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Il constate que la décision attaquée a été prise par Élise HENIN, attachée, « pour la Directrice générale » de la Direction générale de l'Enseignement obligatoire de l'administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique du Ministère de la Communauté française et, compte tenu de l'article 70 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services du Gouvernement de la Communauté française - Ministère de la Communauté française, invite la partie adverse à produire :

« 1° la preuve que Mme Élise HENIN, attachée, est un agent de niveau 1;
2° la décision préalable de la Directrice générale de la Direction générale de l'enseignement obligatoire de déléguer à Mme Élise HENIN la compétence d'accorder des équivalences;
3° la preuve de l'acte écrit de délégation et de sa communication préalable au Secrétaire général ».

À défaut, il conviendrait, à son estime, de conclure que l'acte attaqué a été pris par un auteur incompétent.

Décision du Conseil d'État

6. L'article 70, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998 précité donne délégation pour l'octroi des équivalences « à l'administrateur général de l'Administration générale de l'Enseignement et aux directeurs généraux dirigeant chaque direction générale de cette administration générale, chacun pour ce qui concerne les attributions dévolues à l'administration qu'il dirige ».

Aux termes de l'article 70, § 2, alinéa 1^{er}, cette compétence peut en outre être déléguée à des agents de niveau 1 et en ce cas, conformément à l'alinéa 2 de la même disposition, « les subdélégations [...] font l'objet d'un acte écrit et préalable communiqué au Secrétaire général ».

7. À l'appui de son dernier mémoire, la partie adverse produit le contrat de travail de la signataire de l'acte attaqué démontrant qu'elle est un agent de niveau 1, et une décision de la directrice générale de la Direction générale de l'enseignement obligatoire du 5 novembre 2012 accordant délégation à Élise HENIN notamment pour l'« Octroi des équivalences ».

Le moyen soulevé d'office manque en fait, ainsi qu'en convient à l'audience M. l'auditeur rapporteur.

IV.2. Moyens de la requête

Thèse de la partie requérante

8. La requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle fait valoir que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, « la reconnaissance ou le refus de reconnaissance de l'équivalence d'un diplôme étranger présuppose un examen particulièrement attentif, portant notamment sur l'organisation des études, le niveau de l'institution qui a délivré le diplôme étranger, les prestations exigées d'une manière générale du titulaire de ce diplôme étranger, le mode d'appréciation de ces prestations, ainsi que la valeur juridique accordée au diplôme dans le pays étranger » et que c'est au cas par cas qu'il appartient à l'autorité d'apprécier « si les études faites à l'étranger ont ou non leur équivalent en Belgique ».

Elle admet que ni la loi du 19 mars 1971 relative à l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers, ni l'arrêté royal du 20 juillet 1971 portant exécution de la loi du 19 mars 1971 relative à l'équivalence des diplômes et certificats d'études ne déterminent les critères sur lesquels l'administration doit se baser pour prendre sa décision et que, partant, cette décision « reste alors largement discrétionnaire », mais cela ne permet pas pour autant une motivation de l'acte stéréotypée, creuse ou passe-partout.

9. En l'espèce, la requérante reproche à la partie adverse de se fonder sur un rapport d'expertise de 1998 et une note informative de 2004, qui « ne sont pas rendus publics, de sorte que [leur] contenu reste du seul apanage de l'administration ». Elle estime que le rapport est nécessairement partiel et trop généraliste, dès lors que la mission, menée dans un pays quatre-vingts fois plus grand que la Belgique, n'a duré que huit jours et que, effectuée uniquement à Kinshasa, elle ne reflète donc pas « l'ensemble des réalités du niveau de l'enseignement dispensé au Congo ».

Elle fait grief à la motivation de l'acte attaqué de ne faire aucune allusion à un examen individuel de son dossier et de ne faire transparaître aucune analyse comparée du contenu de sa formation réalisée au Congo, notamment en englobant le graduat universitaire qu'elle y a obtenu, pour déterminer si elle lui permettait « d'affronter à bien les études d'infirmières en Belgique ». Elle se demande comment la partie adverse peut arriver à la conclusion que « ce graduat correspond au "certificat du second degré de l'enseignement secondaire technique" [...] alors qu'à l'issue de ce graduat, les étudiants rédigent un mémoire et un projet de développement (de plus de cent pages) et les défendent publiquement; ce que ne peut faire un élève du second degré de l'enseignement secondaire technique, serait-ce en Belgique ».

Elle considère que la motivation de l'acte attaqué est stéréotypée et passe-partout, dans la mesure où les diplômes congolais sont systématiquement « dégradés », sans

aucun examen au cas par cas, et où une carence dans l'enseignement du Congo ne suffit pas pour conclure « à une décision selon laquelle un détenteur d'un diplôme universitaire ne peut qu'entamer la 5e année secondaire en Communauté française », ce qui est équipollent à un refus d'équivalence.

10. En réplique, elle ajoute que les documents sur lesquels la partie adverse se fonde ne sont pas récents et ne permettent donc pas d'éclaircir sur la situation actuelle du niveau de formation au Congo, que si d'autres informations ont guidé la partie adverse, celles-ci ne sont pas produites, et que si elle a informé la partie adverse de l'obtention d'un diplôme universitaire en développement rural en 2004, c'était précisément dans le but de l'inviter à le prendre en compte dans l'appréciation de la demande d'équivalence.

Thèse de la partie adverse

11. La partie adverse répond qu'à la lecture de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 précité, « il va de soi qu'avant d'avoir égard à la situation particulière du demandeur d'équivalence, il y a lieu, pour les services de la partie adverse, d'avoir égard au niveau général de la formation qui a été dispensée au demandeur dans le pays qui l'a diplômé ». Elle souligne qu'à cet égard, elle dispose d'informations de première main grâce à la présence permanente, à Kinshasa, d'une délégation de la Communauté française.

Elle considère, en substance, que l'état des lieux de l'enseignement congolais fait en 1998 et son actualisation en 2004 qui témoigne d'une aggravation de la situation – les documents figurant au dossier administratif n'en étant qu'une « version formalisée et synthétisée » – lui permettaient de valablement conclure que « le niveau de la formation en République démocratique du Congo n'est pas égal à celui des études équivalentes en Communauté française de Belgique » et que « le caractère fondamental et structurel de ces carences empêche qu'il y ait été remédié depuis lors ».

12. Elle ajoute que la procédure d'équivalence ne vise pas à se prononcer sur les capacités individuelles du demandeur mais uniquement sur la comparabilité du diplôme dont la reconnaissance est demandée avec les diplômes délivrés par la Communauté française, que, dès lors, la situation personnelle du demandeur d'équivalence n'est qu'accessoire et que prendre en compte des éléments autres que les titres académiques et attestations de réussite reviendrait – sauf circonstances particulières, non invoquées en l'espèce – à ne pas traiter les demandeurs sur un pied d'égalité, ce qui n'est pas admissible. Elle relève en outre que la requérante a

précisément déclaré ne pas demander l'équivalence de son diplôme de graduat mais limiter sa demande à l'équivalence de son diplôme d'État.

13. Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait qu'elle a bien procédé à un examen comparatif de l'organisation des études et que cette analyse des deux systèmes d'enseignement suffit à elle seule à démontrer l'absence d'équivalence possible, « sans que l'analyse du parcours scolaire de la requérante ne puisse y changer quoi que ce soit ».

Décision du Conseil d'État

14. L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 déterminant les conditions et la procédure d'octroi d'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers dispose ce qui suit :

« En aucun cas, l'octroi des équivalences prévues à l'article 1^{er} de la loi du 19 mars 1971 ne peut avoir comme résultat :

- a) de reconnaître des études dont le niveau de formation n'est pas au moins égal à celui des études belges équivalentes;
- b) de donner à l'impétrant accès à des études qui ne lui sont pas accessibles dans le pays où le diplôme a été délivré ».

L'objectif de l'arrêté royal est de s'opposer à ce que l'octroi d'une équivalence ait pour conséquence de donner au titulaire d'un diplôme étranger accès à des études ou à une profession auxquelles il ne pourrait, sur la base de ce diplôme, avoir accès dans le pays dans lequel celui-ci lui a été délivré, et à ce que la partie adverse reconnaisse en Belgique des études, sanctionnées par ledit diplôme étranger, dont le niveau de formation ne serait pas au moins égal à celui des études équivalentes en Communauté française. Ainsi, l'octroi d'une équivalence de diplôme dépend non des qualités que l'autorité reconnaît ou dénie au demandeur, mais bien du niveau des études suivies à l'étranger, apprécié objectivement et indépendamment de la personnalité du demandeur.

15. En l'espèce, la partie adverse devait se prononcer sur l'équivalence du diplôme d'État étranger « d'études secondaires du cycle long de la section pédagogique – option pédagogie générale », délivré à la requérante le 20 octobre 2001 par le Ministre congolais de l'éducation nationale, au certificat d'enseignement secondaire supérieur tel que conféré en Communauté française de Belgique. La formation qui a conduit la requérante à l'obtention du « diplôme de graduée en développement rural, de niveau technique A1 », option planification régionale, délivré par l'Institut supérieur de Développement rural de Bukavu le 28 août 2004, ne fait pas partie des

« études secondaires du type long » suivies par la requérante. Dès lors que cette formation était étrangère au diplôme congolais dont la partie adverse jugeait l'équivalence, elle ne devait pas y avoir égard, contrairement à ce que soutient la requérante.

Étant donné que la partie adverse n'était pas tenue de prendre en considération cette formation pour statuer sur la demande d'équivalence dont elle était saisie, la critique du moyen liée à l'insuffisance ou au caractère laconique de la motivation de l'acte attaqué sur ce point, ne peut être considérée comme fondée.

16. Le diplôme congolais dont la requérante a demandé l'équivalence a été obtenu en 2001, soit durant la période couverte par le rapport de la mission d'expertise réalisée en 1998 et la note informative d'actualisation de décembre 2004. Il en résulte que l'observation de la requérante portant sur la relative ancienneté de ces rapports, qui ne permettraient donc pas d'éclairer sur la situation actuelle du niveau de formation au Congo, n'est pas pertinente.

17. La requérante rappelle à juste titre qu'une demande d'équivalence d'un diplôme étranger doit s'analyser sur pied de plusieurs critères, tels l'organisation des études, le niveau de l'institution ayant délivré le diplôme étranger – en l'occurrence, il s'agit d'un diplôme d'État –, ou encore, notamment, le niveau de formation des études telles que sanctionnées par ledit diplôme étranger. Compte tenu de l'objectif de la réglementation rappelé ci-avant, cela n'exclut cependant pas que, lors de l'appréciation objective du niveau des études suivies à l'étranger, la partie adverse doive, le cas échéant, poser le constat de carences fondamentales et structurelles du système éducatif étranger en général, témoignant d'un déficit de formation d'une importance telle que toute possibilité d'équivalence complète du diplôme produit soit exclue et rendant vain un examen comparatif et méthodique des études suivies par le demandeur à l'étranger et du programme des études telles que proposées en Communauté française.

18. En l'espèce, la décision attaquée renvoie aux « carences fondamentales de type structurel » constatées dans le niveau de formation des études proposées en République démocratique du Congo.

La partie adverse dit ensuite se ranger « à l'avis émis par l'expert ». Cet avis, qui ne semble pas être celui émis dans le cadre du « rapport de la mission d'expertise réalisée à Kinshasa du 10 au 17 janvier 1998 » mais être un avis rendu dans le cadre précis de la demande d'équivalence de la requérante, ne figure pas au dossier administratif. Or, un acte soumis à l'obligation de motivation formelle peut contenir

une motivation par référence pour autant que l'avis auquel il est fait référence soit lui-même suffisamment et adéquatement motivé, et que cet avis soit reproduit dans l'acte ou annexé à celui-ci ou connu du destinataire de l'acte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En tout état de cause, rien dans le dossier administratif ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles, à propos du caractère partiel de l'équivalence du diplôme étranger octroyée à la requérante, la partie adverse a décidé de déclarer son dossier scolaire équivalent à un certificat d'enseignement secondaire du premier degré et aux attestations de réussite sanctionnant des études accomplies dans l'enseignement secondaire technique et menant à l'obtention du certificat de l'enseignement secondaire technique du second degré.

Dans cette mesure, le premier moyen est fondé et suffit à entraîner l'annulation de la décision attaquée.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 18 juin 2013 du service des Équivalences de la Direction générale de l'Enseignement obligatoire de la Communauté française par laquelle il est décidé que le dossier scolaire de Gaudiane POLISI NSIMIRE est équivalent « à un certificat d'enseignement secondaire du premier degré, à des attestations d'orientation modèle A sanctionnant les troisième et quatrième années d'études de l'enseignement secondaire technique, accompagnées du Certificat du second degré de l'enseignement secondaire technique ».

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le dix-sept mars deux mille seize par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M. S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

S. DJERBOU

Ph. QUERTAINMONT