

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.442 du 17 novembre 2016

A. 213.624/XI-20.316

En cause : **MIHAILENCO** Valentina,
ayant élu domicile chez
Me R. FONTEYN, avocat,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me M. NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUÊTE

1. Par une requête du 5 septembre 2014, Valentina MIHAILENCO demande l'annulation de la décision du 8 juillet 2014 de la Directrice générale de la direction générale de l'Enseignement non obligatoire et de la Recherche scientifique de la Communauté française, qui « - arrête que "le niveau des études certifié par le duplicata du diplôme de fin d'études d'enseignement supérieur conférant, en vertu de la décision de la commission d'examen de fin d'études du 30 juin 1997, le titre de licencié en philologie, dans le domaine philologie, spécialité langues et littératures roumaines, spécialisation professeur de langues et littératures roumaines (cinq années d'études), délivré le 22 décembre 2010 par l'Université pédagogique d'État 'Ion Creanga' de Chisinau (Moldavie) à Madame Valentina MIHAILENCO, [...] est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi en Communauté française de Belgique d'un grade académique générique de bachelier de transition", - et refuse ce faisant implicitement mais certainement de considérer que ce diplôme est

équivalent au niveau des études sanctionnées par l’octroi en Communauté française de Belgique d’un grade académique générique de master ».

II. PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D’ÉTAT

2. Une ordonnance n° 209 du 25 septembre 2014 a accordé à la partie requérante le bénéfice de la procédure gratuite.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés.

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

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 7 octobre 2016, notifiée aux parties, a fixé l’affaire à l’audience de la XI^e chambre du 27 octobre 2016 à 10 heures.

Mme C. DEBROUX, président de chambre, a fait rapport.

Me S. NAJMI, loco Me R. FONTEYN, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me A. DEWULF, loco Me M. NIHOUL, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. le premier auditeur G. SCOHY a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973.

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

3. Le 29 mars 2014, la requérante a introduit auprès du service des équivalences de la Communauté française, à des fins professionnelles, une demande d’équivalence de son diplôme de fin d’études lui conférant le titre de licencié en philologie pour la spécialité « langue et littérature roumaines », spécialisation « professeur de langue et littérature roumaines », lui délivré en Moldavie au terme de cinq années d’études, au diplôme correspondant délivré en Communauté française.

‡BHLQMFJCB-BCHCBHV‡

Le 6 juin 2014, la Commission d'équivalence, section « Langues et lettres », a émis l'avis que le diplôme présenté ne peut être déclaré équivalent au grade académique de master en langues et littératures en raison notamment de l'absence en Communauté française d'un programme de cours correspondant qui comprendrait principalement l'étude de la langue roumaine et de sa littérature. Elle est également défavorable à l'octroi d'une équivalence au grade académique générique de master, en raison notamment de l'absence au dossier du mémoire de fin d'études. Par contre, vu la nature et la durée des études supérieures accomplies, la commission est d'avis que le diplôme présenté peut être déclaré équivalent au grade académique générique de bachelier de transition.

4. Par un arrêté du 8 juillet 2014, le Gouvernement de la Communauté française, se ralliant à cet avis, a décidé ce qui suit :

« Article unique. Le niveau des études certifié par le duplicata du diplôme de fin d'études d'enseignement supérieur conférant, en vertu de la décision de la Commission d'examen de fin d'études du 30 juin 1997, le titre de Licencié en philologie, dans le domaine philologie, spécialité langue et littérature roumaines, spécialisation Professeur de langue et littérature roumaines (5 années d'études), délivré le 22 décembre 2010 par l'Université Pédagogique d'État "Ion Creanga" de Chisinau (Moldavie) à Madame MIHAILENCO Valentina, [...] est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi en Communauté française de Belgique d'un grade académique générique de bachelier de transition ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la requérante par un courrier du même jour et accompagné de la lettre suivante :

« Madame,

Je vous prie de trouver en annexe deux copies certifiées conformes de l'arrêté d'équivalence de niveau d'études du duplicata de votre diplôme de fin d'études d'enseignement supérieur conférant le titre de Licencié en philologie, dans le domaine philologie, spécialité langue et littérature roumaines, spécialisation Professeur de langue et littérature roumaines au grade académique générique de bachelier de transition. Dans la mesure où nos services ne vous en délivreront pas d'autres copies et afin d'éviter les désagréments liés à la perte ou au manque de provision de celles-ci, je vous conseille d'en réaliser quelques copies.

J'attire votre particulière attention sur ce que cette équivalence de niveau ne produit aucun effet académique. Elle peut néanmoins se révéler utile pour établir légalement le caractère universitaire de 1^{er} cycle de vos études.

Par ailleurs, en application de l'article 43 du décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités, les universités sont compétentes pour statuer sur l'équivalence partielle de votre formation à un des grades académiques qu'elles octroient et fixer les conditions complémentaires auxquelles l'obtention d'un desdits grades est subordonnée, ce qui vous permettra, si vous le désirez, d'adapter votre formation et d'obtenir, après avoir rempli

lesdites conditions complémentaires, le diplôme délivré en Communauté française de Belgique ».

IV. EXAMEN DU BIEN-FONDÉ DU RECOURS

Thèse de la partie requérante

5. La requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2, 3 et 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1996 déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des diplômes ou certificats d'études étrangers aux grades académiques, de l'article 36 du décret de la Communauté française du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'inexactitude de l'acte quant à ses motifs, de « l'incompétence *prima facie* de l'auteur d'un acte préparatoire », de la violation des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil, de la violation de la foi due aux actes et de l'erreur manifeste d'appréciation.

6. Dans une branche, la deuxième du moyen, elle déplore en substance que l'avis de la Commission n'ait pas été produit lors de la notification de l'acte et qu'il ne figure pas plus au dossier administratif, de sorte qu'il ne lui est pas permis d'en vérifier la correcte composition, alors que, si celle-ci est irrégulière, la procédure dans son ensemble doit être considérée comme viciée. En réplique, elle ajoute qu'à supposer que l'avis ait bien été versé au dossier administratif, « le caractère tardif d'une telle "communication" la vicie, étant entendu qu'"il faut que le destinataire de l'acte ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment de la notification administrative proprement dite" ».

Thèse de la partie adverse

7. La partie adverse répond que l'avis de la commission d'équivalence est joint au dossier administratif et que la requérante peut vérifier qu'elle est valablement composée.

8. Dans son dernier mémoire, elle rappelle l'identité des sept personnes renseignées au procès-verbal de la réunion de la commission d'équivalence, comme membres des sections « philosophie, langues et lettres, histoire, art et archéologie, traduction et interprétation », et indique que deux d'entre eux sont nommés membres de ces sections par l'arrêté ministériel du 23 novembre 2012 portant nomination des

membres des sections de la commission d'équivalence des diplômes universitaires étrangers et que celui-ci nomme aussi, en son article 12, un autre de ces membres « dans la section traduction et interprétation de la Commission ».

À propos des autres membres de la commission ayant siégé lors de la réunion litigieuse, la partie adverse fait valoir que certains membres nommés par l'arrêté ministériel susvisé ne pouvaient plus siéger valablement en qualité de représentants de l'Université catholique de Louvain ou de l'Université libre de Bruxelles parce qu'ils n'y travaillaient plus, qu'ils ont donc été remplacés, sur proposition de leurs doyens respectifs, dans l'esprit de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1996 précité, et que cette situation temporaire a ensuite été régularisée par un arrêté ministériel du 21 octobre 2015.

Elle considère que, certes, la commission n'était pas composée conformément à l'arrêté ministériel du 12 novembre 2013 mais qu'une composition conforme a été rendue matériellement impossible par les démissions des membres, qu'il relevait de l'intérêt de tous et de la continuité du service public, que ceux-ci soient remplacés, le profil des nouveaux membres correspondant tant par l'appartenance à l'Université que par leur compétence et que leur désignation a, d'ailleurs, été confirmée ultérieurement. Elle souligne que lesdits remplaçants composent aujourd'hui valablement la commission d'équivalence et qu'au vu des circonstances particulières du dossier, il ne peut être considéré que celle-ci n'était pas valablement composée ni que la procédure a été viciée. Elle ajoute que si la commission devait statuer à nouveau sur le dossier de la requérante, elle serait composée de la même manière que lors de l'adoption de l'acte attaqué, en sorte que la requérante n'a pas intérêt à la deuxième branche du moyen.

Décision du Conseil d'État

9. Les articles 3 et 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1996 déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des diplômes ou certificats d'études étrangers aux grades académiques, alors applicables en la présente affaire, disposent notamment ce qui suit :

« Art. 3. Les équivalences visées à l'article 2, alinéa 2, sont délivrées par le Ministre, après avis motivé de la section compétente de la commission d'équivalence constituée conformément à l'article 4.

[...]

L'avis visé à l'alinéa 1^{er} cesse d'être requis s'il n'a pas été donné au plus tard quatre mois après que le dossier introduit par le demandeur a été déclaré complet.

[...]

Art. 4. La commission chargée d'émettre l'avis motivé prévu à l'article 3, alinéa 1^{er}, est constituée de sections, une par domaine d'études universitaires tels que définis au décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités.

Chaque section comprend, au maximum, pour chacune d'elles deux représentants de l'Université de Liège, de l'Université Catholique de Louvain, de l'Université libre de Bruxelles, et un représentant des autres institutions universitaires visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret. Elle ne comporte que des représentants des institutions universitaires qui délivrent les diplômes de base de 2^{ème} cycle du ou des domaines concernés.

Les membres de la commission sont nommés, pour une période de 4 ans, par le Ministre parmi le personnel académique en activité de service, sur proposition de chacune des institutions universitaires concernées.

[...] ».

10. En l'espèce, l'avis motivé de la commission d'équivalence tel que visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 28 août 1996 précitée a été donné par la section langues et lettres.

L'article 4 de l'arrêté ministériel du 23 novembre 2012 portant nomination des membres des sections de la commission d'équivalence des diplômes universitaires étrangers, publié au *Moniteur belge* du 17 janvier 2013, est rédigé comme il suit :

« Art. 4. Sont nommés membres de la section langues et lettres de la Commission d'équivalence :

- M. Louis GERREKENS, professeur à l'Université de Liège;
- M. Benoît VAN DEN BOSSCHE, chargé de cours à l'Université de Liège;
- M. Raphaël GELY, professeur, chercheur qualifié FNRS à l'Université catholique de Louvain;
- M. Pierre PIRET, professeur à l'Université catholique de Louvain;
- Mme Ghislaine VIRE, professeur à l'Université libre de Bruxelles;
- M. Xavier LUFFIN, chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles ».

11. La liste des présences à la réunion du 6 juin 2014 de la commission d'équivalence, section langues et lettres, mentionne les noms suivants : GERREKENS, VAN DEN BOSSCHE, DELATTRE, KRI[VAN]KOVA et PIETTE. Le procès-verbal mentionne comme membre excusé, le professeur de CALLATAY « venu voir la veille les dossiers pour avis ».

Les professeurs A. DELATTRE, et P. JAMES-KRIVANKOVA ont été nommés membres de la section « langues, lettres et traductologie » de la commission d'équivalence postérieurement à la réunion litigieuse et à l'avis du 6 juin 2014, par un arrêté ministériel du 21 octobre 2015, publié au *Moniteur belge* du 7 décembre 2015. Quant au professeur A. PIETTE, il a été nommé membre de la commission d'équivalence par l'arrêté ministériel précité du 23 novembre 2012 mais dans la section traduction et interprétation, et non, à ce moment, comme membre de la section langues et lettres, qui est celle qui a émis l'avis requis. Ce n'est que par l'arrêté ministériel du 21 octobre 2015 précité qu'à l'instar des deux professeurs susvisés, il a été nommé membre de la commission d'équivalence, dans sa section langues, lettres et traductologie.

Ces trois professeurs n'avaient donc pas encore la qualité requise lorsqu'ils ont participé à la réunion au cours de laquelle le dossier de la requérante a été examiné.

12. L'avis auquel s'est rallié l'auteur de l'acte attaqué a dès lors été donné par une instance qui n'était pas régulièrement composée.

Bien que l'avis de la commission d'équivalence requis par l'article 3 de l'arrêté du 28 août 1996 précité ne lie pas l'autorité à laquelle il est destiné, il constitue, lorsqu'il est émis dans le délai visé à l'alinéa 3, un préalable obligatoire à l'adoption de l'acte attaqué et constitue une formalité substantielle, prévue tant dans l'intérêt de l'administration que dans celui des administrés, dont la méconnaissance ou l'accomplissement irrégulier affecte la légalité de la décision administrative. De l'aveu même de la partie adverse, la section compétente de la commission d'équivalence qui a rendu l'avis sur la demande d'équivalence introduite par la requérante n'était pas, en l'espèce, régulièrement composée, de sorte que la procédure dans son ensemble doit être considérée comme viciée.

13. Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1996 précité, pour être valablement habilités à siéger, les membres de la commission d'équivalence doivent être nommés par le ministre et ils le sont pour une période de quatre ans.

Si le principe de la continuité du service public justifie, le cas échéant, que les membres démissionnaires de la commission, bien que ne respectant plus en cours de mandat la condition de faire partie du « personnel académique en activité de service », continuent d'exercer leur fonction au sein de la commission d'équivalence tant que l'autorité n'a pas pourvu à leur remplacement dans un délai raisonnable, il ne permet, en revanche, pas que ces fonctions soient exercées par des professeurs

certaines propositions par leur institution universitaire mais non désignés par l'autorité compétente pour nommer.

La question touche à la compétence des différentes autorités administratives et, étant d'ordre public, doit le cas échéant être soulevée d'office par le juge de l'excès de pouvoir. L'argument tiré de l'absence de l'intérêt au moyen ne peut donc être accueilli.

14. Le moyen est fondé en sa deuxième branche, dans la mesure ci-avant décrite, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

V. INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

15. La partie requérante demande que la partie adverse soit condamnée à une indemnité de procédure de 700 euros. Il s'agit du montant de base fixé par l'article 67 du règlement général de procédure dont aucune raison n'apparaît de s'écarter,

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 juillet 2014 aux termes duquel le niveau des études certifié par le duplicata du diplôme de fin d'études d'enseignement supérieur conférant, en vertu de la décision de la commission d'examen de fin d'études du 30 juin 1997, le titre de licencié en philologie, dans le domaine philologie, spécialité langues et littératures roumaines, spécialisation professeur de langues et littératures roumaines (cinq années d'études), délivré le 22 décembre 2010 par l'Université pédagogique d'État « Ion Creanga » de Chisinau (Moldavie) à Madame Valentina MIHAILENCO, est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi en Communauté française de Belgique d'un « grade académique générique de bachelier de transition ».

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

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

Mme C. DEBROUX,	président de chambre,
M. L. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

C. DEBROUX