

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n^o 253.612 du 29 avril 2022

A. 236.164/VI-22.330

En cause : **KONGOLO ILUNGA** Yves,
 ayant élu domicile chez
 M^e Christophe LEPINOIS, avocat,
 boulevard de la Cambre 26
 1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
 le ministre de la Santé publique,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Marie BOURGYS et Yves SCHNEIDER, avocats,
 chemin de la Maison du Roi 34C
 1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 avril 2022, Yves Kongolo Ilunga demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision de la partie adverse du 1^{er} avril 2022 par laquelle l'autorisation d'exercer la profession de médecin lui a été refusée » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 19 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 avril 2022.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. David De Roy, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Christophe Lepinois, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Yves Schneider, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits

Selon la relation qu'en donne le requérant, les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

« Le requérant est né le 20 avril 1988 à Kinshasa, en République démocratique du Congo.

Le requérant a suivi à l'Université protestante au Congo des études de médecine, études sanctionnées par un Doctorat de médecine.

Il a ensuite été inscrit au Tableau de l'Ordre des Médecins de la République Démocratique du Congo, ce qui lui permet d'exercer l'art de guérir dans ce pays.

Après avoir fait un stage d'interne en médecine (de juillet 2013 à juillet 2014) et pratiqué comme médecin bénévole (d'octobre 2014 à mars 2015), le requérant a, d'avril à septembre 2015, exercé comme médecin généraliste à l'hôpital Saint-Joseph à Kinshasa (Limete)

En 2015, le requérant est arrivé en Belgique, muni d'un visa étudiant, afin d'y parfaire sa formation de médecin.

A cette occasion, d'octobre 2015 à septembre 2018, le requérant a suivi à l'Université libre de Bruxelles (ULB) un master en Santé publique, à finalité Epidémiologie Biostatistique

En septembre 2018, le requérant a obtenu le grade de Master en sciences de la santé publique, à finalité spécialisée (épidémiologie et biostatistique).

En septembre 2019, le requérant s'est inscrit à l'ULB en Master de spécialisation en médecine du travail.

Le requérant est actuellement en 3^{ème} année de ce Master.

Le 22 février 2021, le Gouvernement flamand a reconnu le diplôme du requérant équivalent au grade de Master en médecine (“*Master of Medicine in de geneeskunde*”).

Le 12 avril 2021, le requérant a introduit auprès du SPF Santé publique une demande d’autorisation d’exercer une profession des soins de santé en Belgique.

Par une décision du 1^{er} octobre 2021, la partie adverse a rejeté la demande d’autorisation d’exercer la médecine sollicitée par le requérant.

Cette décision a fait l’objet d’un recours en suspension et en annulation devant votre Conseil, lequel recours a été enrôlé sous le numéro de rôle G/A 235.193/VI-22.209.

Dans le cadre de ce recours, l’Auditorat a établi un rapport fondé sur l’article 93 du Règlement de procédure soulevant un moyen d’office tiré de la violation de la législation sur l’emploi des langues en matière administrative, l’acte attaqué ayant été rédigé en néerlandais au lieu du français.

Le 1^{er} avril 2022, la partie adverse a pris une nouvelle décision identique à la précédente mais cette fois rédigée en français.

Il s’agit de l’acte attaqué.

Cette décision a été notifiée au requérant par un courriel du 11 avril 2022. Elle a été déposée le même jour par les conseils de la partie adverse sur la plateforme électronique de votre Conseil.

Le même jour, à l’occasion du recours déjà pendant devant votre Conseil, le requérant avait introduit auprès de ce dernier une requête en injonction afin qu’il soit ordonné à la partie adverse de prendre une nouvelle décision dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l’arrêt à intervenir.

Dans cette requête, le requérant avait fait valoir ce qui suit :

“ En l’espèce, dans l’hypothèse où votre Conseil devait annuler la décision attaquée, la partie adverse se verrait contrainte de statuer à nouveau sur la demande du requérant sur la base de l’article 145 de la loi du 10 mai 2015 relative à l’exercice des soins de santé.

Elle devrait, à cette occasion, respecter l’autorité de la chose jugée qui s’attache à votre arrêt, ce qui impliquerait qu’en cas d’annulation en raison uniquement de la violation par la partie adverse de la législation sur l’emploi des langues, cette dernière pourrait se contenter de prendre une nouvelle décision identique à la précédente mais, cette fois, rédigée en français.

Dans la mesure où la législation en vigueur n’impose pas de délai de rigueur à la partie adverse pour statuer sur la demande du requérant, il convient, afin de préserver les droits de ce dernier, de faire injonction à cette dernière de statuer dans un délai déterminé.

Une décision tardive serait, en effet, incompatible avec la demande de suspension introduite, laquelle demande est justifiée par une urgence incompatible avec le traitement d’une affaire en annulation au regard du préjudice que risque de subir le requérant.

La demande d’injonction est d’autant plus justifiée que la partie adverse a pris près de six mois pour statuer sur la demande de visa du requérant.

Dans la mesure où l’année académique pour laquelle le requérant est inscrit – année au cours de laquelle il doit valider son stage de formation (voyez la requête en suspension et en annulation) – est déjà très avancée, il importe de

faire injonction à la partie adverse de prendre une nouvelle décision dans un délai suffisamment rapproché, à savoir, en l'occurrence 15 jours” ».

IV. Urgence et extrême urgence

IV.1. Thèse du requérant

Sous le titre « III. Quant à l'extrême urgence justifiant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué » de sa requête, le requérant expose ce qui suit :

« Il existe un péril imminent justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence et ce dès lors que la procédure de référé de simple urgence ne permet pas qu'un arrêt de suspension puisse utilement prévenir le dommage que risque de subir le requérant.

En effet, l'acte attaqué est susceptible d'avoir des répercussions importantes sur les études du requérant.

Pour rappel, le requérant est actuellement inscrit à l'ULB en Master en médecine du travail.

Ce master de spécialisation en Médecine du travail est un master de 120 crédits organisé en 4 ans. Les deux premières années qui constituent le bloc 1 sont d'avantage axées sur l'acquisition de connaissances théoriques, et les deux dernières (le bloc 2) sur la partie pratique, cette dernière partie impliquant notamment un stage continu en milieu professionnel.

Il apparaît du programme du master (...), que dans le bloc 2 (c'est à dire la 3^{ème} et 4^{ème} années), l'accent est mis sur le stage de formation et les cours pratiques.

Or dans la mesure où le requérant est actuellement en 3^{ème} année de Médecine du travail, ce dernier devra impérativement suivre le stage précité (voyez dans le programme (...), au titre des cours obligatoires, les stages de formation 1 et 2).

Or pour pouvoir introduire et débiter un plan de stage, le candidat doit être habilité à exercer la médecine en Belgique (visé délivré par le SPF Santé publique et inscription à l'Ordre des médecins en Belgique) (...).

Dans sa lettre de motivation, jointe à sa demande d'autorisation d'exercer la médecine, le requérant avait d'ailleurs clairement indiqué que :

“ Toujours dans une vision de la prévention de la santé, je poursuis mon *cursus*, toujours au sein de l'Université Libre de Bruxelles, en master de spécialisation en Médecine du Travail où je suis actuellement en tant que médecin en spécialisation. Cependant, le *cursus* de spécialisation en Médecine du travail exige la validation des stages pratiques qui, pour être effectués, demandent non seulement la reconnaissance du titre de médecin mais aussi l'autorisation d'exercer la médecine en Belgique (Numéro visa). Détenteur déjà de la reconnaissance de mon diplôme de médecine en Belgique (Numéro Visa), il est important pour moi, à la veille de mes stages, d'avoir le numéro visa afin de me permettre de valider mon *cursus*”.

En l'absence de visa du SPF Santé publique, il est impossible pour le requérant de poursuivre son *cursus*, lequel se trouve actuellement bloqué dans ses études.

Il importe, à cette occasion, de souligner que le stage doit absolument être validé avant la fin de l'année académique (soit, en principe, pour juin 2022 ou, au plus tard, septembre 2022).

L'acte attaqué est donc de nature à compromettre gravement la réussite pour le requérant de sa spécialisation en médecine.

Cette situation cause au requérant un préjudice susceptible de justifier l'urgence.

Votre Conseil a déjà admis que le fait pour le requérant d'être privé du titre de médecin spécialiste, avec la réputation qu'un tel titre délivré en Belgique a dans les autres pays constituait un préjudice grave difficilement réparable (CE., 15 janvier 1997, n° 64.020).

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que "la perte d'une année d'études est susceptible de constituer un risque de préjudice grave difficilement réparable, cette perte impliquant pour l'étudiant un retard irréversible dans l'accès à la profession envisagée et dans l'ensemble de sa carrière" (voyez notamment : *ibidem*; C.E., 28 août 1992, n° 40.185; voyez également : C.E., 27 novembre 2014, n° 229.376; C.C.E., 16 octobre 2018, n° 211.064).

En effet, chaque année d'étude perdue constitue des années perdues dans la vie du requérant où il ne peut avancer ni d'un point de vue académique, ni d'un point de vue professionnel.

Ce préjudice est d'autant plus important que le requérant est déjà fort avancé dans son Master de spécialisation en médecine du travail puisqu'il est déjà en 3^{ème} année.

La circonstance que le requérant est déjà titulaire d'un diplôme de médecine obtenu à l'étranger n'est pas de nature à dénier le préjudice subi par le requérant, bien au contraire.

Compte tenu de la durée déjà fort longue des études de médecine, le retard pris par le requérant pour obtenir le titre de médecin spécialiste délivré en Belgique et pour, par la suite, pouvoir exercer sur la base de ce titre est d'autant plus conséquent.

Le préjudice est d'autant plus important, en l'espèce, qu'en tant qu'étranger, en cas de perte d'une année d'étude, le requérant pourrait perdre son droit au séjour, ce dernier ayant été spécialement octroyé en vue pour le requérant de faire des études de spécialisation en médecine en Belgique (...).

En cas de perte de son titre de séjour, il sera d'autant plus difficile pour le requérant de poursuivre son Master en médecine du travail.

Enfin, dans la mesure où le requérant doit valider son stage avant la fin de l'année académique (pour juin 2022 ou, au plus tard, pour septembre 2022), le requérant ne peut se permettre d'attendre l'issue de la procédure en suspension ordinaire et, *a fortiori*, la procédure en annulation. En effet, compte tenu des délais inhérents à une telle procédure, l'arrêt en suspension ordinaire interviendrait trop tard et, par conséquent, ne pourrait permettre d'éviter la réalisation d'un préjudice d'une gravité certaine dans le chef du requérant.

Il faut constater que l'acte attaqué a été notifié au requérant le 11 avril 2022, alors que l'année académique est déjà très avancée.

Un arrêt prononcé dans le cadre de la suspension ordinaire risquerait très certainement d'intervenir après la fin de cette année académique, soit à un

moment où le préjudice serait totalement réalisé, s'agissant, pour l'essentiel de la perte d'une année d'étude.

C'est dans cette même perspective qu'à l'occasion du recours devant votre Conseil contre la précédente décision de la partie adverse, le requérant a introduit une requête en injonction afin qu'il soit ordonné à la partie adverse de prendre une nouvelle décision dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt à intervenir.

Votre Conseil a déjà jugé que lorsque l'année d'étude que le requérant devrait recommencer est déjà entamée, il importe qu'il soit statué sur le recours au plus vite, ce qui justifie l'extrême urgence invoquée (C.E., 27 novembre 2014, n° 229.376).

Par ailleurs, même si l'année académique est déjà fort avancée, le préjudice n'est pas encore consommé.

En effet, s'agissant de stages en continus (qui peuvent être suivis sur les deux années), il n'est pas nécessaire que le requérant suive l'entièreté des stages, ce dernier devant à tout le moins justifier des heures de prestations du stage de formation pour réussir son année.

Il importe, à cette occasion, de souligner que la réussite des cours dépend de ce stage puisque ces derniers comportent des analyses de cas vus pendant le stage de formation.

Il faut, enfin, constater qu'en introduisant le présent recours à peine quelques jours après la notification de l'acte attaqué, le requérant a agi avec la diligence requise.

L'extrême urgence est, par conséquent, établie ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'urgence requise en vertu de cette disposition, et dont le requérant est tenu de justifier, suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'un dommage grave, voire irréparable, qu'il subirait s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation. Cette crainte doit porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut et les inconvénients qu'il invoque doivent, pour satisfaire à la condition d'urgence imposée par la disposition précitée, lui être personnels. Il faut, en outre, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État afin de prévenir utilement le dommage qu'il craint.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose par ailleurs que la demande de suspension contient « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension [...] [demandée] ».

Il s'en déduit que la charge de la preuve de l'urgence incombe au requérant et que cette preuve doit être apportée dans ou avec la demande de suspension.

En l'espèce, le requérant fait spécialement valoir que le refus d'autorisation décidé par l'acte attaqué l'empêcherait d'accomplir les stages prévus dans le cadre du « bloc 2 » de sa spécialisation, ce qui compromettrait la bonne fin de celle-ci, et que, parmi les effets collatéraux, il pourrait être privé de son droit de séjour en cas de perte d'une année d'études.

S'agissant de la privation du droit de séjour redoutée par le requérant, il s'impose de constater que le titre de séjour qu'il a produit ne permet pas de savoir s'il est admis au séjour en tant qu'étudiant ou sur une autre base. Les effets éventuels de l'exécution de l'acte attaqué sur ce droit de séjour ne peuvent donc, au vu des éléments invoqués à l'appui de sa requête, être considérés comme attestant la vraisemblance de l'inconvénient invoqué à ce titre.

Pour ce qui concerne l'impossibilité alléguée d'accomplissement des stages, il s'impose d'observer avant tout que le requérant n'expose pas sa situation de manière précise et détaillée. En particulier, il ne livre aucune indication sur les conditions dans lesquelles il a été admis à participer au Master de spécialisation en médecine du travail organisé par l'Université libre de Bruxelles, ni sur les stages qu'il devrait accomplir. Ceci compromet la démonstration de l'inconvénient qu'il met principalement en évidence pour justifier de l'urgence requise, à savoir l'impossibilité d'accomplir ces stages, qui résulterait de l'exécution de l'acte attaqué. En raison de cette indigence, la requête pourrait d'ores et déjà être considérée comme n'établissant pas à suffisance l'urgence requise.

Pour le surplus, l'examen de la cause appelle les observations suivantes.

À propos de l'inconvénient que représenterait le refus d'accès aux stages, il doit d'emblée être observé que le requérant est censé connaître, depuis son inscription au master de spécialisation, les conditions lui permettant d'effectuer les stages prévus au *cursus*. Il savait, avant d'entreprendre cette spécialisation, que la réalisation de stages nécessitant l'accomplissement d'actes relevant de l'art médical, était subordonnée à l'octroi soit d'un visa, soit d'une dispense de visa et que ces documents pouvaient lui être refusés. Il a donc entamé ses études malgré cet aléa. La réalisation de ce dernier ne permet pas, en soi, de justifier l'urgence à statuer, dont il se prévaut.

Ensuite, et à suivre le requérant en ce qu'il fait état de son inscription dans le « bloc 2 » depuis le début de l'année 2021-2022, il doit raisonnablement être admis, au vu du volume de 800 heures fixé, qu'il aurait déjà dû commencer ses

stages. On aperçoit mal comment le requérant peut prétendre qu'il ne devrait pas suivre l'entièreté des stages mais uniquement justifier des heures de prestation du stage en formation pour réussir son année. Dans ces circonstances, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué ne lui permettrait donc pas de rattraper le temps perdu, le préjudice vanté étant déjà presque entièrement consommé. Si, par ailleurs, sa demande vise à pouvoir effectuer les stages en 2022-2023, le recours en extrême urgence ne se justifie pas puisque le péril n'est pas imminent et que, dans cette hypothèse, une demande de suspension ordinaire aurait suffi.

Concernant enfin les conditions d'accès aux stages, il doit être relevé, à la lecture des informations relatives à l'organisation du Master de spécialisation en médecine du travail, par l'Université libre de Bruxelles, que l'accès à cette spécialisation peut être ouvert dans différentes hypothèses, pour lesquelles sont, le cas échéant, fixées des modalités particulières d'organisation du *cursus*. Ainsi, pour l'une d'entre elles qui concerne des étudiants étrangers, est-il prévu ce qui suit :

« Les stages pourront, moyennant l'accord du jury, être accomplis dans leur pays d'origine ou à l'étranger. Les stages qui leur seront proposés en Belgique, dans leur pays d'origine ou à l'étranger seront, en priorité, axés sur les activités préventives ou de laboratoire en médecine du travail. Toutefois, selon l'offre de stages disponibles, il est possible que le stage proposé comporte des activités impliquant l'accomplissement d'actes relevant de l'art médical au sens légal, et nécessitent, dans le chef de l'étudiant l'obtention d'un arrêté royal comportant la dispense prévue par l'article 49^{ter} de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967. Dans cette hypothèse, l'école de Santé publique de l'Université libre de Bruxelles assistera le candidat en vue de l'obtention de la dispense requise ».

Il semble donc, *prima facie*, que, dans l'hypothèse pour laquelle ces modalités ont été arrêtées, l'autorisation visée à l'article 145 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé (soit celle que le requérant avait précisément demandée), n'est pas nécessairement requise à l'égard de tous les stages susceptibles d'être accomplis par les étudiants concernés, de sorte que le refus d'accorder cette autorisation n'implique pas, à lui seul, l'impossibilité – pour ces étudiants – d'accomplir les stages prévus dans le programme de la spécialisation.

Au vu des seules indications apportées par le requérant dans ou à l'appui de sa requête, il peut être permis de considérer que celui-ci, en entamant le Master de spécialisation en médecine du travail, se trouvait dans une situation relevant de l'hypothèse dans laquelle l'organisation des stages est conçue selon les modalités ci-avant précisées.

Or, en termes de requête, le requérant ne soutient pas :

- qu'il aurait sollicité l'accord du jury pour accomplir les stages dans son pays d'origine ou à l'étranger et que cet accord lui aurait été refusé;

- que ne lui aurait été proposé aucun stage axé sur les activités préventives ou de laboratoire en médecine du travail;
- qu'un stage lui aurait été proposé, impliquant l'accomplissement d'actes relevant de l'art médical au sens légal, et nécessitant, dans son chef, l'obtention d'un arrêté royal comportant la dispense prévue par l'article 49^{ter} de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967;
- que, dans l'hypothèse où lui aurait été proposé un tel stage, impliquant l'accomplissement d'actes relevant de l'art médical au sens précité, il aurait sollicité l'assistance de l'école de Santé publique de l'Université libre de Bruxelles, qui la lui aurait refusée.

Dans ces circonstances que révèle, en extrême urgence, l'examen de la cause, il ne peut être établi à suffisance que, dans le cas d'espèce, le refus d'octroi de l'autorisation sollicitée implique nécessairement l'impossibilité d'accomplir les stages.

Il suit des développements précédemment exposés que l'urgence dont il incombait au requérant de justifier n'est pas établie.

La demande de suspension doit, en conséquence, être rejetée.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre
siégeant en référé, le 29 avril 2022 par :

David De Roy,
Nathalie Roba,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy