

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

n° 256.574 du 23 mai 2023

A. 239.131/XI-24.419

En cause : **MASSE** Flavie,
 ayant élu domicile chez
 M^e Guillaume CARION, avocat,
 rue du Sondart 21
 7500 Tournai,

contre :

1. la Communauté française,
 représentée par son Gouvernement,
2. la Haute École provinciale de
 Hainaut-Condorcet
 ayant toutes deux élu domicile chez
 M^{es} Anne Feyt, Victorine Nagels,
 Victoria Vanderlinden, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 mai 2023, Flavie Masse demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision adoptée par le Commissaire du Gouvernement auprès des Hautes écoles, datée du 17 mai 2023, laquelle confirme la décision d'irrecevabilité de la demande d'inscription/admission prononcée par les autorités de la Haute École provinciale de Hainaut-Condorcet » et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 22 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mai 2023.

La première partie adverse a déposé le dossier administratif.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Elise Marginet, *loco* Me Guillaume Carion, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Victorine Nagels et Victoria Vanderlinden, avocats, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendues en leurs observations.

M. Alain Lefevre, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu 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. Faits

La requérante est titulaire d'un diplôme du baccalauréat général (spécialités : mathématiques, sciences de la vie et de la terre) délivré par l'Académie de Lille.

Elle a introduit une demande d'équivalence de ce diplôme afin d'entamer des études supérieures en ergothérapie et a effectué le paiement des droits le 26 juin 2022.

La requérante s'est inscrite auprès de la Haute École provinciale de Hainaut - Condorcet en première année du bachelier en ergothérapie.

Par un courrier daté du 27 avril 2023, la Haute École provinciale de Hainaut - Condorcet indique à la requérante qu'elle n'est pas en possession de son équivalence définitive mais uniquement de son équivalence provisoire et lui notifie « le caractère irrégulier de [son] inscription et son annulation pour l'année académique 2022-2023, conformément à l'article 47 §3 du règlement général de la haute école ». Ce courrier l'informe également de la possibilité d'introduire une demande d'inscription tardive lorsqu'elle sera en possession de son équivalence définitive.

La requérante a introduit un recours contre cette décision auprès du Commissaire du Gouvernement de la Communauté française auprès des Hautes Écoles.

Par un courrier daté du 16 mai 2023, le service des équivalences de la Communauté française a informé la requérante que son diplôme du baccalauréat général français est équivalent au certificat d'enseignement secondaire supérieur, enseignement général, mais que « pour la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur de plein exercice, la présente décision prend effet au 01-09-2023 ».

Par une décision du 17 mai 2023, le Commissaire du Gouvernement de la Communauté française auprès des Hautes Écoles a confirmé « la décision d'irrecevabilité de [sa] demande d'inscription/admission prononcée par les autorités de la Haute École provinciale de Hainaut-Condorcet ». Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Mise hors cause de la seconde partie adverse

La Haute École provinciale de Hainaut - Condorcet, seconde partie adverse, n'est pas l'auteur de l'acte attaqué et ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de celle de son pouvoir organisateur. Il convient dès lors de la mettre hors de cause.

V. Compétence

V.1. Thèse de la partie adverse

Au cours de l'audience du 22 mai 2023, la partie adverse a soutenu que la requérante sollicite, en réalité, la protection d'un droit subjectif. Elle a souligné que la requérante indique que ses droits subjectifs sont en péril et notamment son droit à l'éducation et à la formation professionnelle et continue et a, par ailleurs, observé que le Tribunal de première instance du Hainaut, division Tournai, s'est reconnu compétent pour connaître d'une demande introduite par la requérante et a, le 19 mai 2023, suspendu la décision du 27 avril 2023 prise par Haute École provinciale de Hainaut - Condorcet et ordonné à son pouvoir organisateur de laisser la requérante accéder à l'ensemble de sa session d'examens. Elle en a déduit que le Conseil d'État est incompétent pour connaître de la présente demande qui poursuit, en réalité, la protection d'un droit subjectif.

V.2. Appréciation

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation ou la suspension de l'exécution de l'acte d'une autorité

administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen [...] invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N). Par voie de conséquence, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de s'interroger sur la nature des moyens invoqués.

En l'espèce, la première branche du moyen unique reproche à la partie adverse de ne pas avoir « rattaché » son cas d'espèce à celui prévu par l'article 95 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, de ne pas lui avoir permis de produire l'équivalence requise, de ne pas avoir tenu compte de la circonstance que le retard dans la délivrance de l'équivalence ne lui est pas imputable et d'avoir donc fait une lecture erronée de cette disposition. La deuxième branche du moyen unique soutient, pour sa part, que la motivation de l'acte attaqué est erronée dans la mesure où il constate que la requérante n'a pas fourni les pièces requises alors qu'elle avait déposé toutes les pièces dont elle disposait et que la partie adverse ne pouvait ignorer qu'elle bénéficiait d'un titre d'accès définitif au moment où l'acte attaqué a été adopté puisque la décision d'équivalence avait été émise de telle sorte que l'acte attaqué est entaché d'une inexactitude matérielle.

Ces deux branches du moyen unique ne se fondent pas sur une règle de droit matériel consacrant un droit subjectif dans le chef de la partie requérante et leur examen ne nécessitent pas de statuer sur l'existence ou l'étendue d'un droit subjectif.

Le Conseil d'État est, dès lors, bien compétent pour connaître du présent recours dès lors que, et sans qu'il ne soit besoin à ce stade d'examiner la troisième branche du moyen unique, les deux premières branches de celui-ci n'ont pas pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif.

VI. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VII. Urgence et extrême urgence

VII.1. Thèses des parties

La requérante fait valoir que l'exécution de l'acte attaqué a pour conséquence qu'elle doit recommencer une année académique. Elle souligne que, compte tenu des délais, une suspension prononcée selon la procédure ordinaire « serait dans une large mesure privée de toute utilité, les activités d'apprentissage et les diverses sessions d'examen prenant fin, au plus tard, le 13/09/2023 en ce qui concerne l'année académique litigieuse ». Elle estime que, compte tenu de la chronologie des faits, elle « a bien fait preuve de toute la diligence requise, étant entendu qu'eu égard à l'approche de la date de l'examen du 22 mai 2023 (et des autres épreuves à suivre dans le courant du mois de juin 2023), l'atteinte [à ses] intérêts [...] est imminente ». Elle « précise qu'elle a déjà réussi la majorité des épreuves du premier semestre et que l'acte attaqué a pour effet de l'empêcher de présenter les épreuves du second semestre et de présenter ses travaux, en sorte qu'il risque de compromettre définitivement l'année d'étude entamée et de lui faire perdre une année d'études, ce qui constitue un risque de préjudice grave difficilement réparable ». Elle souligne qu'on « ne peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un arrêt en annulation soit rendu avant l'entame de la prochaine session d'examens, laquelle débute le 22 mai 2023 », qu'il « en va de même du référé ordinaire, de simple urgence, compte tenu des délais prescrits par le règlement de procédure et du délai moyen de traitement d'une telle demande » et qu'au « regard des éléments factuels qui précèdent, seul le référé d'extrême urgence est en mesure de prévenir utilement les dommages » puisque les « atteintes que [lui] causera l'annulation de son inscription [...] [vont] en effet manifestement intervenir dans un délai incompatible avec le traitement d'une demande en suspension ordinaire, eu égard au délai moyen de traitement d'une telle demande, ce qui justifie le recours à la procédure d'extrême urgence ». Elle en conclut que « la mise en œuvre de l'acte attaqué présente des

inconvenients d'une gravité suffisante pour [qu'on] ne puisse laisser ceux-ci se produire en attendant l'issue de la procédure au fond ».

Au cours de l'audience du 22 mai 2023, la partie adverse a exposé qu'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué ne permettrait pas à la requérante de présenter ses examens au cours de l'actuelle année académique dès lors que l'équivalence qui lui a été délivrée ne prend effet qu'au 1^{er} septembre 2023. Elle en a déduit que la condition de l'urgence n'était pas rencontrée et s'est interrogée sur l'intérêt au recours. Elle a également soutenu que la requérante n'a pas fait toute la diligence requise pour prévenir son dommage dès lors qu'elle n'a pas introduit les pièces qui devaient être jointes à sa demande d'équivalence avant le 15 juillet 2022.

La requérante a répondu qu'elle avait bien introduit, de manière électronique comme l'y invitait le site de la Communauté française, une demande d'équivalence complète en date du 26 juin 2022, qu'elle a pris contact téléphoniquement avec la Communauté française en février 2023 à la demande de la Haute École provinciale de Hainaut - Condorcet qui s'étonnait de ne pas avoir encore reçu de décision d'équivalence et qu'il lui a alors été demandé de renvoyer toute sa demande en format papier ce qu'elle a fait. Elle a estimé avoir fait toute diligence, qu'elle était en attente d'une réponse et qu'elle ne pouvait rien faire d'autre. Elle a également souligné que la décision d'équivalence, en tant qu'elle prenait effet au 1^{er} septembre 2023, était contestable et serait contestée.

VII.2. Appréciation

Le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte suffisamment grave aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur pour prévenir cette atteinte et pour saisir le Conseil d'État.

En l'espèce, l'exécution de l'acte attaqué empêche la requérante de suivre, au cours de la présente année académique, des études de son choix dans l'enseignement supérieur de type long et, plus particulièrement, les études du bachelier en ergothérapie pour lesquelles elle a obtenu une inscription provisoire auprès de Haute École provinciale de Hainaut - Condorcet. L'exécution de l'acte attaqué risque, dès lors et comme la requérante l'explique, de porter gravement atteinte à ses intérêts en lui faisant perdre au minimum une année d'études. Une

procédure en référé ordinaire ne permettrait pas qu'il soit statué en temps utile sur la requête.

La partie adverse ne conteste pas la gravité de l'atteinte portée aux intérêts de la requérante, mais soutient, d'une part, qu'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué ne serait pas de nature à permettre à la requérante de réussir son année dès lors qu'elle ne dispose pas de l'équivalence requise pour l'année académique en cours et, d'autre part, qu'elle n'a pas fait toute la diligence requise pour prévenir son dommage dès lors qu'elle n'a pas joint à sa demande d'équivalence les pièces requises avant le 15 juillet 2022.

Il n'est pas contesté que la requérante a adressé le 26 juin 2022 une demande d'équivalence de son diplôme de baccalauréat à la Communauté française, ni qu'elle en a payé les droits à cette date. La partie adverse soutient, toutefois, qu'aucune pièce n'était jointe à cette demande d'équivalence et qu'elle n'a, dès lors, pu être examinée qu'après que la requérante ait envoyé l'ensemble des pièces en février 2023, soit après le 15 juillet 2022 qui était la date ultime pour l'introduction des demandes d'équivalence pour l'année académique 2022-2023. La requérante conteste cette affirmation de la partie adverse. Elle soutient avoir bien introduit de manière électronique une demande complète à laquelle était jointes toutes les pièces requises et avoir été invitée par la partie adverse à renvoyer un dossier complet en version papier à la suite d'un contact téléphonique pris à la demande de la Haute École provinciale de Hainaut - Condorcet qui s'inquiétait de ne pas encore avoir reçu la décision d'équivalence.

Le Conseil d'État constate, à ce stade, que la partie adverse ne produit ni la demande introduite électroniquement le 26 juin 2022 - dont elle ne conteste que le caractère complet mais non l'existence en tant que telle -, ni l'envoi effectué en février 2023, ni aucune pièce qui aurait été adressée à la requérante l'invitant, entre le 26 juin 2022 et le mois de février 2023, à compléter son dossier, ni aucune décision qui aurait constaté l'irrecevabilité de la demande introduite le 26 juin 2022 en raison de son caractère incomplet.

Les seules pièces dont le Conseil d'État dispose, à ce stade, sont celles constatant le paiement des droits en date du 26 juin 2022 ainsi que la demande d'équivalence datée du 26 juin 2022 produite par la partie requérante. Il ressort de cette pièce qu'à propos des documents à fournir, la requérante a coché manuscritement tous les documents mentionnés dans le formulaire indiquant ainsi - comme cela est précisé dans le formulaire - qu'elle les annexait au formulaire de demande d'équivalence. Aucun élément du dossier ne permet de remettre en cause

cet élément de nature à établir, dans le cadre d'un examen mené en extrême urgence, que la demande d'équivalence introduite le 26 juin 2002 était bien complète. La partie adverse ne produit, en tout état de cause, aucune pièce de nature à établir son affirmation selon laquelle les pièces n'étaient pas jointes alors que les cases étaient bien cochées dans le formulaire de demande.

La partie adverse ne peut, dès lors, être suivie lorsqu'elle reproche à la requérante de ne pas avoir fait toute diligence pour prévenir son dommage en ne joignant pas à sa demande d'équivalence les pièces requises avant le 15 juillet 2022.

Par ailleurs, s'il est exact que la décision d'équivalence datée du 16 mai 2023 ne prend effet qu'au 1^{er} septembre 2023, cette décision n'est pas définitive, le délai de recours n'étant pas encore expiré et la requérante ayant, par ailleurs, annoncé qu'elle comptait la contester. Une telle décision individuelle peut être contestée par voie incidente à la condition qu'elle ne soit pas encore devenue définitive, ce qui est le cas en l'espèce.

La partie adverse justifie la date de prise d'effet au 1^{er} septembre 2023 par la circonstance que les documents requis n'étaient pas joints à la demande introduite le 26 juin 2022, que la demande n'a donc été valablement introduite qu'en février 2023, soit après le 15 juillet 2022 et qu'elle ne pouvait donc concerner que l'année académique 2023-2024. Ainsi, toutefois, qu'il vient de l'être constaté, le formulaire complété par la requérante le 26 juin 2022 indique que tous les documents requis sont joints à l'envoi. La partie adverse ne produit aucune pièce de nature à remettre en cause ces mentions figurant sur le formulaire, ni ne dépose aucune pièce de nature à étayer son affirmation selon laquelle la demande introduite le 26 juin 2022 n'était pas complète. Dans ces circonstances particulières, il y a lieu de considérer, au regard des pièces dont dispose à ce stade le Conseil d'État, que la demande d'équivalence introduite le 26 juin 2002 était bien complète de telle sorte que la date de prise d'effet de la décision du 16 mai 2023 repose sur un motif erroné.

Ce caractère erroné de la date de prise d'effet de la décision du 16 mai 2023 implique soit que la requérante dispose d'une équivalence pour l'année académique 2022-2023 s'il devait être considéré que cette date de prise d'effet est dissociable de la décision d'équivalence en tant que telle, soit que la requérante est toujours en attente d'une décision sur sa demande d'équivalence, la date de prise d'effet irrégulière devant être considérée comme indissociable de la décision d'équivalence. Quelle que soit l'hypothèse retenue, l'argumentation de la partie adverse sur l'absence d'urgence, voire même l'absence d'intérêt, ne peut donc être suivie puisque si la première hypothèse doit être retenue, la requérante dispose d'une

équivalence pour l'année en cours et que si la seconde hypothèse doit être retenue, elle doit être considérée comme étant encore dans l'attente d'une réponse sur sa demande d'équivalence sans que ce retard ne puisse, à ce stade, lui être imputé.

Enfin, la présente demande de suspension est introduite le lendemain de l'adoption de l'acte attaqué de telle sorte que la requérante a bien fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État.

Les conditions d'urgence et d'extrême urgence sont, dès lors, rencontrées.

VIII. Moyen unique

VIII.1. Thèse des parties

La requérante prend un moyen unique « de la violation de l'obligation de légalité quant aux motifs ».

Dans une première branche, elle explique que l'acte attaqué manque « de rationalité dans les causes de sa justification ». Après avoir cité l'article 95 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, elle expose qu'elle a produit tous les documents démontrant qu'elle avait effectué les démarches utiles afin d'obtenir l'équivalence et que le retard dans la délivrance de ce document ne lui est pas imputable. Elle reproche à l'acte attaqué de ne pas lui avoir permis de produire l'équivalence requise, « étant entendu que ledit document est délivré par la partie défenderesse elle-même ». Elle souligne que l'acte attaqué ne lui n'impute d'ailleurs pas ce retard et en conclut que « l'acte attaqué a omis de rattacher le cas d'espèce au domaine d'application du décret paysage, faisant ainsi une lecture erronée de la norme fondant sa décision et doit donc être annulé ».

Au cours de l'audience du 22 mai 2023, la partie adverse a exposé que l'équivalence délivrée le 16 mai ne prenait effet qu'au 1^{er} septembre 2023, que la requérante ne dispose, par contre, d'aucune équivalence pour l'année en cours et qu'elle ne pouvait, dès lors, faire autrement que confirmer l'irrecevabilité de la demande d'inscription. Elle a indiqué que le Commissaire du Gouvernement a constaté dans la décision attaquée le caractère incomplet du dossier.

VIII.2. Appréciation

L'article 95, § 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études dispose que :

« Une demande d'admission ou d'inscription est introduite selon la procédure définie au règlement des études. Elle est irrecevable si l'étudiant ne remplit pas toutes les conditions d'accès aux études visées ou ne respecte pas les dispositions du règlement des études. Ceci est notifié directement au candidat et ne constitue par un refus d'inscription au sens de l'article 96.

Les Commissaires et Délégués du Gouvernement auprès des établissements sont habilités à recevoir les recours contre ces décisions et, pour des raisons motivées, à invalider cette décision et confirmer la demande d'inscription de l'étudiant. Le Gouvernement fixe les délais et la procédure relatifs à ces recours.

La preuve que l'étudiant satisfait aux conditions d'accès aux études lui incombe. Elle peut être apportée par tout document officiel probant ou, en l'absence de document dûment justifiée pour des raisons de force majeure, par une déclaration sur l'honneur de l'étudiant témoignant de l'impossibilité matérielle de fournir un tel document.

Les établissements d'enseignement supérieur peuvent inscrire provisoirement des étudiants en attente de satisfaire certaines de ces conditions d'accès. Cette inscription provisoire doit être régularisée au plus tard pour le 30 novembre, sauf si le retard dans la délivrance des documents ou attestations manquants n'est pas de la responsabilité de l'étudiant ».

Selon cette disposition, l'inscription provisoire de la requérante devait donc être régularisée par la production de la pièce manquante pour le 30 novembre 2022, sauf si le retard dans la délivrance du document manquant n'est pas de sa responsabilité.

En l'espèce, la requérante exposait dans son recours introduit auprès du Commissaire du Gouvernement de la Communauté française auprès des Hautes Écoles qu'elle avait introduit sa demande d'équivalence dans les délais impartis et indiquait déposer « la preuve de ce que sa demande d'équivalence est en cours de traitement auprès de l'administration générale de l'enseignement ». Elle exposait être dans l'impossibilité de fournir la décision d'équivalence requise, le retard dans la délivrance de ce document ne lui étant pas imputable.

Saisi d'un tel recours, il appartenait au Commissaire du Gouvernement de la Communauté française de confronter la situation de la requérante aux principes énoncés à l'article 95, § 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013 précité et d'examiner, après avoir constaté que la décision d'équivalence n'était pas produite, si le retard dans la délivrance de ce document relevait de la responsabilité de la requérante.

En limitant son examen au seul constat de l'absence de la décision d'équivalence sans examiner si le retard dans la délivrance de ce document relevait de la responsabilité de la requérante, le Commissaire du Gouvernement de la

Communauté française a méconnu l'article 95, § 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013 précité.

La première branche du moyen unique est, dès lors, sérieuse.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La Haute École Provinciale de Hainaut-CONDORCET est mise hors de cause.

Article 2.

La suspension de l'exécution de la décision du Commissaire du Gouvernement de la Communauté française auprès des Hautes Écoles du 17 mai 2013 confirmant la décision d'irrecevabilité de la demande d'inscription/admission est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 5.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre
siégeant en référé, le 23 mai 2023 par :

Nathalie Van Laer,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer