

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.559 du 6 octobre 2023

A. 235.069/XV-5430

En cause : **NKANGA MAKENGLE** Hervé,
ayant élu domicile chez
M^e Julien HARDY, avocat,
rue de la Draisine, 2/004
1348 Louvain-la-Neuve,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires sociales,
ayant élu domicile chez
M^{es} Margaux KERKHOFs
et Pierre SLEGGERS, avocats,
avenue Louise, 523
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 23 novembre 2021, Hervé Nkanga Makengele demande l'annulation de la décision du ministre de la Santé publique du 1^{er} octobre 2021 qui lui refuse l'autorisation d'exercer la profession de pharmacien.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Paul Ernotte, alors premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le requérant a demandé, par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 6 avril 2023, l'application de l'article 36, § 1^{er},

alinéa 1^{er}, première phrase, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par une ordonnance du 19 septembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 3 octobre 2023.

Le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alida Shpati, *loco* M^e Julien Hardy, avocate, comparaissant pour le requérant, a été entendue en ses observations.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint, 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

1. Le requérant est titulaire d'un diplôme de pharmacien (option industrie et analyse des médicaments), lequel lui a été délivré le 8 octobre 2015 par l'Université de Kinshasa ; selon son curriculum vitae, le requérant a exercé, au sein de la société Arauphar à Kinshasa, la fonction de superviseur de l'équipe marketing de 2012 à 2015 puis celle de « pharmacien responsable assurance qualité » en 2016-2017.

2. En septembre 2017, le requérant arrive en Belgique en tant qu'étudiant et jusqu'en juin 2021, il effectue au sein de l'Université catholique de Louvain des études menant au grade de master en sciences de la santé publique. Depuis l'année académique 2021-2022, il est inscrit à l'Université libre de Bruxelles afin d'y suivre des enseignements conduisant au diplôme de master en sciences de la santé publique à finalité spécialisée (épidémiologie et biostatistique).

3. Le 2 mars 2021, la Communauté flamande reconnaît, à la demande du requérant, l'équivalence du diplôme de pharmacien dont il est porteur avec le grade flamand de « master of Science » in de geneesmiddelenontwikkeling.

4. Le 19 avril 2021, le requérant s'adresse à la partie adverse afin d'obtenir l'autorisation d'exercer l'art pharmaceutique en Belgique.

5. Lors de sa réunion du 22 juin 2021, le conseil supérieur des médecins spécialistes et des médecins généralistes examine le dossier du requérant et donne un avis défavorable qui est fondé sur les motifs suivants :

« Absence d'exercice de l'art de guérir depuis 2015. La perte de connaissances et de savoir-faire entraînée par cette absence constitue un risque pour la santé publique (qualité des soins, sécurité des patient.es) ».

6. Par une lettre du 1^{er} octobre 2021 qui est entièrement rédigée en néerlandais, le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions indique au requérant que sa demande relative à l'exercice de la profession de pharmacien est rejetée. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le premier moyen est fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 41, § 1^{er}, de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

Il rappelle que tant dans son formulaire de demande du 19 avril 2021 que dans sa lettre de motivation du 18 avril 2021, il s'est adressé à l'autorité en français afin d'obtenir l'autorisation sollicitée. Il constate que la décision litigieuse a toutefois été prise en néerlandais. Il en déduit que la législation sur l'emploi des langues précitée a été méconnue puisqu'elle impose à l'autorité fédérale d'utiliser avec l'administré la langue nationale dont celui-ci a souhaité faire usage. Il insiste également sur le caractère d'ordre public du moyen.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Après avoir rappelé que les services publics fédéraux doivent être considérés comme des services centraux au sens de la section I du titre V des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, la partie adverse fait valoir que la décision contestée est une autorisation au sens de l'article 42 de ces lois coordonnées. Elle estime que l'article 41 des mêmes lois dont la requête invoque la violation n'est pas applicable en l'espèce parce que la notion de « rapport avec les particuliers » dont il y est question revêt, selon la commission permanente de contrôle linguistique, un caractère résiduaire. Elle en déduit que, dans la présente affaire, le régime plus précis fixé en matière d'autorisations par l'article 42 doit être appliqué.

Elle soutient qu'afin de pouvoir déterminer la langue dont le requérant a demandé l'emploi, elle a tenu compte du seul élément significatif en termes d'emploi de l'une des langues nationales, en l'occurrence la décision d'équivalence du diplôme du demandeur, parmi ceux sur la base desquels l'autorité doit, selon l'article 145, § 2, de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, se prononcer afin d'accorder, le cas échéant, l'autorisation d'exercer en Belgique la profession de pharmacien.

Elle considère qu'en choisissant librement de faire reconnaître son diplôme par un organisme relevant de la Communauté flamande, le requérant a obtenu une décision de reconnaissance qui est rédigée en néerlandais et a ainsi opté pour la langue dans laquelle il voulait que la procédure se poursuive. Elle conclut s'être donc basée sur la langue de cette décision de reconnaissance de diplôme afin d'établir la langue dont le particulier requiert qu'il soit fait usage. Elle estime qu'il s'agit là du seul document dont le choix du requérant peut véritablement être déduit.

À titre subsidiaire, elle considère que, même si l'on admet qu'il a choisi le français en déposant un formulaire de demande et une lettre de motivation rédigés dans cette langue, il faut alors convenir que tout document déposé (dont on fait choix de la langue) constitue l'expression d'une volonté de voir son dossier traité dans cette langue. Elle en déduit qu'il en irait donc aussi de l'équivalence du diplôme. Dans cette perspective, elle affirme qu'elle ne pouvait que constater qu'ayant choisi de demander l'équivalence de son diplôme auprès de la Communauté flamande, le requérant a manifesté la volonté de voir sa demande traitée en néerlandais et qu'à travers le formulaire de demande et la lettre de motivation (documents non obligatoires), il a également exprimé la volonté de voir sa demande traitée en français. Elle estime qu'en ayant répondu dans une de ces deux langues, elle a nécessairement respecté le choix (double) du requérant.

Enfin, elle souligne que la demande de reconnaissance du diplôme d'origine au sens de l'article 145, § 2, alinéa 2, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 précitée constitue un préalable obligatoire aux autres formalités que comporte la procédure d'autorisation. Comme la reconnaissance de l'équivalence du diplôme est une condition *sine qua non* à l'autorisation d'exercer, elle estime dès lors logique de se baser sur la langue de l'acte qui a amorcé la procédure dont elle est saisie afin de déterminer la langue dans laquelle la décision doit être rédigée.

V.2. Examen

1. Les articles 41 et 42 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative disposent comme suit :

« Art. 41. § 1. Les services centraux utilisent dans leurs rapports avec les particuliers celle des trois langues, dont ces particuliers ont fait usage.

§ 2. Ils répondent cependant aux entreprises privées établies dans une commune sans régime spécial de la région de langue française ou de langue néerlandaise dans la langue de cette région.

Art. 42. Les services centraux rédigent les actes, certificats, déclarations et autorisations dans celle des trois langues, dont le particulier intéressé requiert l'emploi ».

2. L'article 145 de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Les étrangers, autres que les ressortissants européens, dont le diplôme étranger a été déclaré équivalent par les autorités compétentes d'une communauté, et qui désirent exercer en Belgique des activités professionnelles visées aux articles 3, § 1^{er}, 4, 6, 23, § 2, 43, 45, 56, 63, 68/1 ou 68/2 ou qui désirent entrer en ligne de compte pour l'exercice d'une profession paramédicale conformément au chapitre 7, ne peuvent exercer leur profession, qu'après y avoir été autorisés par le Roi et après avoir rempli, en outre, les autres conditions pour l'exercice de leur profession, visées par la présente loi coordonnée.

§ 2. Les personnes visées au paragraphe 1^{er} introduisent, dans les conditions mentionnées ci-dessous, une demande datée, signée et motivée d'exercice de leur profession auprès du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

La demande est accompagnée des pièces justificatives établissant que le demandeur a obtenu, pour la profession visée, l'équivalence de diplôme ainsi que, le cas échéant, l'agrément ou l'enregistrement.

Le demandeur joint également à sa demande un certificat ou, à défaut, tout autre moyen de preuve attestant, au moment de la demande, de l'absence, en tout ou en partie, de restriction ou d'interdiction, même temporaire, d'exercice de la profession concernée par les autorités ou juridictions nationales des pays dans lesquels le demandeur a exercé la profession.

La demande est soumise préalablement à l'avis du Conseil relevant de la profession concernée.

Pour les professions de médecin et de dentiste, le Roi peut, après avis de la Commission de planification, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer la procédure et les modalités selon lesquelles est fixé le nombre maximum de visas pouvant être attribués sur base de cet article.

§ 3. Les étrangers, autres que les ressortissants européens, titulaires d'un diplôme délivré par un État membre de l'Union européenne et conforme à l'une des Directives visées au chapitre 9, ne tombent pas sous l'application du présent article. Pour l'application de la présente loi coordonnée, ces personnes sont assimilées aux ressortissants européens ».

3. Selon les articles 41 et 42 précités, les autorités centrales, dont le Ministre qui a la santé publique dans ses attributions, sont tenues de rédiger leurs actes dans la langue nationale utilisée par les particuliers, sans même exiger de la part de ceux-ci le choix formel et exprès de l'une ou l'autre de ces langues. Il s'ensuit que lorsqu'une décision est prise à la suite d'une demande introduite par un particulier dans une des langues nationales, l'acte en cause doit être établi dans cette même langue.

4. Le formulaire de demande que le requérant a complété en utilisant la langue française ne peut être qualifié de document non obligatoire dès lors qu'il ressort de l'article 145, § 2, précité, que le pouvoir d'autoriser un étranger, autre qu'un ressortissant européen, à exercer en Belgique l'art pharmaceutique est une compétence qui s'exerce, non pas d'office, mais uniquement sur demande de l'intéressé.

5. Par ailleurs, rien dans la rédaction dans les articles 41 et 42 précités ne permet de considérer que lorsqu'une autorisation est sollicitée auprès d'un service central de l'État, la langue nationale que celui-ci est tenu d'utiliser pour répondre serait fonction, non pas de celle employée dans le formulaire de demande, mais de celle dans laquelle sont rédigés un ou plusieurs des documents annexés à ladite demande.

6. De même, les décisions reconnaissant l'équivalence d'un diplôme étranger et celles qui permettent à leurs bénéficiaires d'exercer en Belgique une profession médicale diffèrent par leur objet, par les règles qui les régissent ainsi que par les autorités qui y interviennent avec un pouvoir de décision. Par conséquent, même si la reconnaissance de l'équivalence d'un diplôme étranger est un préalable à l'introduction d'une demande d'exercer en Belgique telle ou telle activité professionnelle, l'adoption de l'acte attaqué ne constitue pas l'issue finale d'une procédure unique.

7. En l'espèce, la demande visant à obtenir l'autorisation d'exercer l'art pharmaceutique en Belgique a été introduite par le requérant en langue française et

aucune des pièces déposées par les parties dans le cadre du présent recours ne montre que par la suite, celui-ci aurait manifesté le souhait qu'il soit fait usage d'une autre langue. Par conséquent, il appartenait à la partie adverse de répondre à cette demande en langue française. Étant entièrement rédigée en néerlandais, la décision attaquée méconnaît les dispositions précitées des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

8. Le premier moyen est fondé.

9. Les conclusions du rapport peuvent ainsi être suivies.

VI. Demande sur la base de l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

1. Par un courrier déposé sur la plate-forme électronique le 6 avril 2023, le requérant sollicite qu'il soit fait injonction à la partie adverse de prendre une nouvelle décision endéans une période de 45 jours après le prononcé de l'arrêt, en application de l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées.

2. Le requérant ne fait valoir aucun élément permettant de craindre que la partie adverse ne reprenne pas une décision dans un délai raisonnable à la suite du présent arrêt. Par ailleurs, il n'explique pas non plus la raison pour laquelle cette décision doit être prise endéans les 45 jours. Il n'y a pas lieu de faire droit à sa demande.

VII. Indemnité de procédure

Dans sa requête et dans son mémoire en réplique, le requérant sollicite une indemnité de procédure au montant de 920 euros, à la charge de la partie adverse, sans toutefois faire état d'aucun élément qui pourrait justifier que lui soit accordée une indemnité de procédure majorée. Il y a dès lors lieu de lui accorder une indemnité de procédure limitée au montant de base de 770 euros.

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

Article 1.

La décision du ministre de la Santé publique du 1^{er} octobre 2021 qui refuse à Hervé Nkanga Makengele l'autorisation d'exercer la profession de pharmacien est annulée.

Article 2.

La demande d'application de l'article 36, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est rejetée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée au requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 octobre 2023, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly