CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA VI^e^ CHAMBRE DES VACATIONS SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 260.515 du 20 août 2024

A. 242.440 /XI-24.860

En cause : **Z. G.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Nelson BRIOU, avocat,
avenue du Congo, 1
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es^ Judith MERODIO,
Laurane FERON et
Jean DAMBOURG, avocats,
place des Nations Unies, 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 août 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande, selon la procédure d'extrême urgence, d'ordonner au service des équivalences de l'administration générale de l'Enseignement de la Communauté française de statuer à nouveau sur sa demande d'équivalence relative à son certificat suisse de maturité professionnelle, filière santé et social, délivré le 1^er^ juillet 2020 et à son certificat fédéral de capacité (CFC) ou d'assistante en soins et santé communautaire, délivré le 1^er^ juillet 2018, à dater du lendemain de la notification de l'arrêt à venir, sous peine d'astreinte de 5.000 € par jour de retard.

II. Procédure

Un arrêt n° 260.451 du 22 juillet 2024 a suspendu l'exécution de la décision de la Communauté française du 4 juillet 2024 déclarant les certificats de la requérante équivalents au CESS, enseignement général, permettant la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur de type court et dans l'enseignement supérieur de type long, secteur Sciences humaines et sociales, domaine Sciences politiques et sociales, a ordonné son exécution immédiate et a réservé les dépens.

Par une ordonnance du 16 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 août 2024.

Le dossier administratif a été déposé.

M^me^ Laure Demez, conseillère d'État, présidente f.f., a fait rapport.

M^e^ Nelson Briou, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Jean Dambourg, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 utiles à l'examen de la cause

Les faits utiles ont été exposés dans l'arrêt n° 260.451 précité. Il convient de s'y référer.

Les faits utiles postérieurs à cet arrêt sont exposés comme suit :

1. Le 7 août 2024, la Communauté française dépose des conclusions dans le cadre de la procédure en référé pendante devant le Président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, procédure introduite par la requérante le 18 juin 2024 et ayant pour objet, en premier lieu, d'obtenir la condamnation de la Communauté française à rendre une décision provisoire d'équivalence de diplôme. Elle y mentionne ce qui suit :

> « […] la Communauté française a tiré les conséquences de l'arrêt prononcé par le Conseil d'État et a décidé de poursuivre la procédure en annulation. L'autorité de chose jugée, provisoire de cet arrêt de suspension, ne permet pas [au] Tribunal de critiquer ce choix procédural, ni *a fortiori*, de l'enjoindre à réformer l'acte querellé dans un sens déterminé ».

2. Par une ordonnance du 14 août 2024, le Président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles se déclare sans juridiction pour connaître de la demande au terme de la motivation suivante :

« Que, par conséquent, c'est à bon droit que la question du pouvoir de juridiction est posée ; qu'en effet, si le juge judiciaire peut ordonner à une autorité de prendre une décision, par exemple lorsque sans motif elle laisse une demande en souffrance, il ne peut décider à sa place du contenu de la décision – sauf compétence liée –, à peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs ;

Attendu, en outre, que s'il fallait entrer dans le jeu de la demanderesse, le tribunal s'en prendrait à la jurisprudence du Conseil d'État ; qu'à juste titre la Communauté française rappelle-t-elle que pour la haute juridiction administrative, la suspension d'une décision offre à l'autorité ainsi sanctionnée une alternative, soit de retirer ladite décision, soit d'en poursuivre la défense dans le cadre de la procédure d'annulation (C.E., 17 mars 2016, n° 234.173, spéc. point VI, 2) ; que la jurisprudence est source de droit, cependant qu'en l'espèce la Communauté française fait valoir qu'elle entend, en effet, poursuivre la procédure d'annulation ;

Que ce choix lui appartient et que le tribunal doit le respecter ».

IV. Urgence et extrême urgence

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante renvoie à l'arrêt n° 260.451 du 22 juillet 2024 qui a reconnu l'extrême urgence invoquée dans le cadre de sa demande de suspension. Après avoir repris les développements de cet arrêt à cet égard, elle fait valoir qu'elle a, à nouveau, fait preuve de diligence en introduisant la présente requête.

Elle précise que, à la suite de l'introduction de son action en référé judiciaire le 18 juin 2024 dans le but de contraindre la partie adverse à prendre une nouvelle décision, celle-ci a retiré sa décision d'équivalence restrictive du 24 juin 2024 et a adopté une nouvelle décision, également restrictive, le 4 juillet 2024. Elle ajoute qu'elle a attaqué cette décision devant le Conseil d'État, que l'exécution de celle-ci a été suspendue, en extrême urgence, par l'arrêt n° 260.451 précité et que le tribunal s'est déclaré sans compétence par une ordonnance du 14 août 2024.

Elle estime que, dans ce contexte, il est « légitime » qu'elle ait attendu d'obtenir une décision judiciaire avant d'agir à nouveau au contentieux administratif « au nom de l'économie procédurale » et relève qu'elle n'a pas demandé des mesures provisoires au moment de l'introduction de sa demande de suspension d'extrême urgence le 12 juillet 2024 au motif qu'elle pensait encore « naïvement peut-être » que la partie adverse, en sa qualité de pouvoir public, se soumettrait à la décision du Conseil d'État. Elle en infère qu'il ne peut lui être fait grief d'avoir cru en l'État de droit. Elle ajoute avoir fait preuve d'une extrême précaution en menant de front deux procédures parallèles, dans le but de protéger ses intérêts.

Enfin, elle estime que le délai prétorien de dix jours pour agir en extrême urgence est respecté, que l'on prenne en compte comme point de départ la réception des conclusions de la partie adverse le 7 août 2024 ou l'ordonnance judiciaire du 14 août 2024.

Plus loin, dans le développement du fondement des mesures provisoires, elle justifie l'extrême urgence par la date de dépôt des candidatures pour les étudiants « non-résidents » avancée aux 20, 21 et 22 août 2024 ainsi qu'au caractère imminent de la rentrée académique.

IV.2. Examen

1. Depuis la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', la demande de mesures provisoires ne doit plus être l'accessoire de la demande de suspension. Il demeure toutefois que ces mesures ne peuvent être ordonnées que dans les conditions où la suspension peut l'être aussi, conditions définies à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Conformément à cette disposition, toutes les mesures provisoires nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent être ordonnées si deux conditions sont réunies, à savoir 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 cet article vise l'hypothèse d'une demande de mesures provisoires d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de mesures provisoires visée au paragraphe 1er.

L'article 8, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence des mesures provisoires demandées. L'urgence s'apprécie au regard des intérêts invoqués par le requérant dans la demande.

La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant, indépendamment des conditions propres à l'extrême urgence.

2. Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que

lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

3. En l'espèce, quant à l'extrême urgence, la partie adverse ne conteste pas l'imminence du péril, mais, en revanche, conteste la circonstance que la requérante a agi avec toute la diligence requise pour introduire la présente requête.

Il ressort du dossier que la requérante a introduit le 12 juillet 2024 une demande de suspension, selon la procédure d'extrême urgence, à l'encontre de la décision d'équivalence restrictive litigieuse du 4 juillet 2024, sans demander simultanément des mesures provisoires, alors même qu'elle ne pouvait pas ignorer que la Communauté française ne ferait pas diligence pour statuer à nouveau sur sa demande d'équivalence dans l'hypothèse d'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

En effet, plusieurs éléments objectifs sont de nature à laisser croire, déjà à cette date, que la partie adverse ne tirerait pas toutes les conséquences d'un arrêt de suspension à bref délai. Cela ressort notamment du fait que, à la suite de l'arrêt n° 260.074 du 11 juin 2024 qui a rejeté la demande de suspension de l'exécution de la première décision d'équivalence restrictive du 31 août 2023 pour défaut d'urgence, mais après avoir admis le caractère sérieux du moyen unique invoqué à l'appui du recours, la partie adverse a adopté le 4 juillet 2024 une nouvelle décision d'équivalence restrictive, avec un dispositif similaire à celui de la décision retirée et une motivation correspondant à celle développée dans ses écrits de procédure et critiquée par le Conseil d'État. Cette attitude de la partie adverse confirme son intention de ne pas réformer la décision d'équivalence dans le sens souhaité par la requérante et, partant, de ne pas suivre les enseignements de l'éventuel arrêt de suspension.

L'introduction d'une demande de mesures provisoires simultanément à la demande de suspension introduite le 12 juillet 2024 aurait permis à la requérante de prévenir utilement le dommage craint, la partie adverse étant alors mise en mesure d'agir d'une manière conforme à ses intérêts, disposant à cette fin d'un délai raisonnable avant les dates butoirs de dépôt de candidatures pour les étudiants non-résidents des 20, 21 et 22 août 2024, dates bien connues de la requérante.

4. À la réception de l’arrêt n° 260.451 du 22 juillet 2024 qui suspend l’exécution de la décision d’équivalence restrictive du 4 juillet 2024, la requérante n’a pas non plus directement sollicité des mesures provisoires alors même qu’à cette date, plusieurs éléments sont de nature à confirmer, pour autant que de besoin, l’attitude de la partie adverse Cet arrêt de suspension rappelle que « [s]’il est exact que la suspension de l’exécution de l’acte attaqué n’est pas de nature à lui garantir la possibilité d’être effectivement inscrite, cette suspension permettra à tout le moins d’empêcher que ce dernier lui soit opposé dans le cadre de la poursuite de son processus d’inscription », confirmant ainsi la position défendue par la partie adverse dans le cadre de cette procédure quant aux effets limités de la suspension de l’exécution de l’acte attaqué.

À la réception de cet arrêt de suspension, la partie adverse n’a pas fait part d’un éventuel changement d’attitude de sa part, mais a, au contraire, exigé un nouveau délai pour conclure dans le cadre de la mise en état de l’affaire en référé pendante devant le tribunal de première instance. Dans ce contexte, la requérante ne pouvait pas ignorer que la partie adverse ne ferait pas diligence pour statuer à nouveau sur sa demande d’équivalence. Elle en était d’ailleurs tellement persuadée qu’elle a décidé de poursuivre la procédure judiciaire en référé, ce qui n’aurait pas eu de sens autrement.

La requérante ne pouvait pas non plus ignorer qu’un arrêt de suspension n’affecte pas l’existence même de l’acte, seule son exécution étant paralysée, et encore, seulement provisoirement. Bien que revêtu d’une autorité de chose jugée absolue, mais provisoire, un arrêt de suspension n’oblige pas l’auteur de l’acte attaqué de rétablir immédiatement la légalité dont la violation est constatée, mais lui laisse le choix suivant : soit il décide d’attendre l’issue de la procédure au fond et, dans l’intervalle, de maintenir l’acte – dont l’exécution est suspendue – dans l’ordonnancement juridique, soit il décide de retirer cet acte et, le cas échéant, de procéder à sa réfection dans le respect de l’autorité de chose jugée de l’arrêt de suspension. Ce choix est laissé à l’appréciation de l’autorité. Aussi, en décidant d’attendre l’issue de la procédure en annulation et, dans l’intervalle, de maintenir l’acte initial dont l’exécution est suspendue, la partie adverse n’a pas méconnu l’autorité de chose jugée de l’arrêt de suspension. Ce choix ne peut lui être reproché.

La requérante ne pouvait finalement pas ignorer l’existence d’une urgence à la réfection de l’acte, l’arrêt de suspension lui ayant d’ailleurs rappelé la nécessité pour elle « de faire sanctionner au plus vite la décision qui l’empêche d’avoir accès aux études qu’elle souhaite poursuivre et dont l’existence lui sera opposée par l’établissement d’enseignement dans lequel elle souhaitera s’inscrire » et, partant, à obtenir au plus vite une nouvelle décision d’équivalence, eu égard à

l’année académique qui, « bien que non encore entamée, […] est sur le point de commencer » et aux dates butoirs précitées.

Il est à relever qu’à la date du 22 juillet 2024, la partie adverse ne disposait déjà plus que de trois semaines pour procéder à un réexamen approfondi de la situation et une réfection de l’acte.

5. La requérante attend toutefois encore près d’un mois pour introduire la demande de mesures provisoires, à quatre jours des dates butoirs précitées, rendant d’autant plus impossible une éventuelle réfection de l’acte dans ce bref délai.

Elle justifie cette attente par le délai d’obtention de l’ordonnance de référé judiciaire et le principe de l’économie procédurale qui a justifié son choix d’agir au judiciaire avant de saisir à nouveau le Conseil d’Etat. Ce choix procédural ne lui permet toutefois pas de s’immuniser des exigences propres de la procédure devant le Conseil d’État, dont la diligence à agir est une des conditions.

En conséquence, il résulte de ce qui précède que l’attitude adoptée par la requérante dans le cadre de la présente demande dément l’extrême urgence alléguée, la requérante n’ayant pas fait toute diligence pour prévenir le dommage.

Dans les circonstances de l’espèce, la demande est irrecevable, en tant qu’elle est introduite selon la procédure d’extrême urgence.

V. Demande d’astreinte

Conformément à l’article 17, § 8, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, l’arrêt qui ordonne la suspension, la suspension provisoire de l’exécution d’un acte ou d’un règlement ou des mesures provisoires peut, à la demande de la partie requérante, imposer une astreinte à l’autorité concernée. Dans ce cas, l’article 36, §§ 2 à 5, est d’application.

Il découle de cette disposition que lorsque la demande de mesures provisoires est rejetée, il ne peut être fait droit à la demande d’astreinte, qui doit également être rejetée.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de mesures provisoires et d'astreinte en extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 août 2024, par la VIe chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Laure Demez,	conseillère d'État, présidente f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Florence Van Hove Laure Demez