

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 260.623 du 13 septembre 2024

A. 241.887/XI-24.795

En cause :

R. R.,

ayant élu domicile chez
M^e Alexandra DRUITTE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons,

contre :

la Communauté française,

représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nathalie VAN DAMME et Judith MERODIO, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 mai 2024, la partie requérante demande d'une part, la suspension de l'exécution de la « décision du 19 décembre 2023 [...] aux termes de laquelle [la partie adverse] estime que le niveau des études certifié par le diplôme de Docteur en Médecine délivré le 28/02/2010 à la partie requérante est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi d'un grade académique générique de Master et a, ce faisant, refus[é] de reconnaître l'équivalence de diplôme sollicitée par la partie requérante » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure devant le Conseil d'État

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

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 16 juillet 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 9 septembre 2024 et le rapport leur a été notifié.

M. Emmanuel Jacobowitz, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Alexandra Druitte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laurane Feron, *loco* M^{es} Nathalie Van Damme et Judith Merodio, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme au présent arrêt.

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 de la cause

La partie requérante est titulaire d'un diplôme de Docteur en médecine, délivré le 28 février 2010 (7 années d'études) par l'Université de Tlemcen (Algérie), ainsi que d'un diplôme d'études médicales spéciales en chirurgie générale délivré le 26 juillet 2022 par la même université (5 années d'études).

Après plusieurs échanges avec le service des équivalences de la partie adverse, la partie requérante sollicite, le 28 novembre 2022, « l'équivalence de [son] diplôme de base en médecine générale (obtenu en Algérie 2010) dans l'espoir d'avoir une équivalence académique spécifique (de contenu) qui [lui] permettra d'effectuer l'équivalence universitaire de [son] 2^{eme} diplôme complémentaire (DEMS en chirurgie générale 2015-2022), en déposant [sa] candidature pour joindre le programme du master de spécialisation en chirurgie [...] session 2023 ».

Lors de sa réunion du 7 décembre 2023, la Commission d'équivalence, Section sciences médicales, émet un avis défavorable à l'octroi d'une équivalence à

un grade académique de médecin, en raison de différences substantielles d'acquis d'apprentissage, mais favorable à l'octroi d'une équivalence à un grade générique de master.

Le 19 décembre 2023, faisant sien cet avis, M. E.G., Directeur général, prend, par délégation, « Pour le Gouvernement de la Communauté française », « au nom de la Ministre de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse et de la Promotion de Bruxelles », une décision aux termes de laquelle le diplôme de la partie requérante est déclaré « équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi en Communauté française de Belgique d'un grade académique générique de Master ».

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est notifiée à la partie requérante par un courrier recommandé du 19 décembre 2023.

Le 11 janvier 2024, la partie requérante saisit le Médiateur de Wallonie et de la Communauté française.

IV. Conditions de la suspension

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.

V. L'urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante expose qu'elle a sollicité l'équivalence de son diplôme algérien pour pouvoir intégrer un master de spécialisation. Elle précise qu'elle « ne sollicitait donc pas que lui soit octroyée une équivalence relative au master de spécialisation en médecine générale mais uniquement une équivalence qui lui permettait, administrativement, de poursuivre son cursus en Belgique pour obtenir l'équivalence de sa formation de chirurgien et non d'exercer en Belgique ».

La partie requérante ajoute que, par l'effet de la décision attaquée, si elle veut pratiquer la médecine en Belgique, elle devra suivre des études de médecine pendant plusieurs années et elle demande de prendre en considération qu'elle :

- est âgée de 42 ans,
- dépend de l'aide sociale,
- a une famille à charge en Belgique,
- a du mal à envisager la poursuite d'un cursus qui implique de repartir à zéro dans sa formation en médecine alors qu'elle a déjà effectué 13 ans d'études,
- devrait recommencer des études à un âge plus avancé et dans de mauvaises conditions financières,
- verrait son arrivée sur le marché du travail retardé d'autant d'années d'études supplémentaires qu'elle devrait effectuer.

V.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse estime qu'« [e]n l'espèce, le requérant n'invoque et ne démontre aucun préjudice financier ou moral. Il ne démontre aucune conséquence irréversible ou difficilement réversible sur sa santé financière. L'acte attaqué et les circonstances invoquées par le requérant ne sont pas de nature à engendrer un inconvénient d'une nature telle qu'il justifierait que le recours ne puisse être traité dans le cadre d'un recours en annulation. ».

V.3. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Cette condition ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit de manière concrète que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. S'agissant de la condition de l'urgence, l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre

1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État exige que la demande de suspension contienne « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées ». Il résulte de cette disposition que la charge de la preuve incombe à la partie requérante et que cette preuve doit être apportée avec la demande de suspension. Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique ou purement hypothétique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Enfin, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension.

En l'espèce, la partie requérante expose que l'acte attaqué a pour effet de la contraindre à reprendre *ab initio* des études de médecine alors qu'elle est âgée de 42 ans, qu'elle a une famille à charge, qu'elle dépend de l'aide sociale que lui fournit un C.P.A.S., qu'elle a déjà fait 13 années d'études et que chaque année d'étude qu'elle devrait refaire retarderait d'autant son arrivée sur le marché du travail belge.

Il s'agit d'inconvénients qui se réalisent immédiatement. Ces inconvénients présentent un degré de gravité important dès lors que pour pouvoir continuer à exercer en Belgique la profession qu'elle exerçait déjà en Algérie, la partie requérante devrait refaire plusieurs années d'études. Enfin, un tel préjudice ne peut pas être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation.

Il est donc satisfait à la condition de l'urgence.

VI. Les moyens

VI.1. Les moyens d'office

A. Questions posées aux parties

Le 19 août 2024, le conseiller-rapporteur a demandé aux parties de bien vouloir lui communiquer « la composition de la Commission d'équivalence, Section sciences médicales, ayant émis un avis défavorable en date du 7 décembre 2023 », ainsi que de bien vouloir prendre position, par écrit, quant à « la compétence de

l'auteur de l'acte attaqué à la lumière de l'article 79, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 septembre 2020 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres membres du personnel du Ministère de la Communauté française, visé au préambule de l'acte attaqué ».

B. Réponses des parties

Le 1^{er} septembre 2024, le conseil de la partie requérante a répondu :

« [i]l m'apparaît qu'en l'absence de délégation du gouvernement de la Communauté française (qui n'était pas compétent sur base de l'arrêté du 3 septembre que vous mentionnez) au Directeur Général qui a signé l'acte attaqué, il convient de retenir l'incompétence de l'auteur de l'acte ».

La partie adverse a répondu par un courrier circonstancié du 2 septembre 2024. Elle commence par communiquer la composition de la section sciences médicales de la Commission d'équivalence en date du 7 décembre 2023. Quant à la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, la partie adverse rappelle d'abord les dispositions applicables d'après elle, étant l'article 92 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger et l'article 79, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 septembre 2020 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres membres du personnel du Ministère de la Communauté française. Ensuite, elle expose que la ministre de l'Enseignement supérieur exerce sa compétence en matière d'octroi des équivalences d'études « à travers [la Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique] ». L'arrêté précité du 3 septembre 2020 ayant fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge* du 25 septembre 2020, la partie adverse estime qu'il était en vigueur à la date de l'acte attaqué et opposable à la partie requérante. Enfin, selon la partie adverse, le Conseil d'Etat ayant déjà rejeté un moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte dans des décisions similaires, un moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué ne pourrait plus être soulevé.

C. Analyse prima facie

1. La composition de la Commission d'équivalence

L'article 7, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger impose au Ministre appelé à statuer sur une demande d'équivalence de niveau d'études des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger, de recueillir l'avis préalable de la Commission d'équivalence. Les articles 16 à 19 de ce même arrêté disposent comme suit :

« CHAPITRE 4. - De la Commission d'équivalence

Art. 16. La Commission d'équivalence est constituée de sections correspondant aux domaines d'études visés à l'article 83, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret. Une section peut être composée de sous-sections qui répondent aux mêmes règles de fonctionnement que la section.

Art. 17. Chaque section comprend au minimum trois membres qui sont issus du personnel des établissements d'enseignement supérieur habilités à délivrer des diplômes dans le domaine d'études concerné. Les membres sont désignés par le Ministre, sur proposition de l'ARES, pour une période renouvelable de deux ans. [...]

Art. 18. Chaque section peut recourir à des experts externes lorsqu'elle l'estime nécessaire.

Art. 19. Chaque section se réunit au sein de l'administration au moins trois fois par an et délibère valablement si la moitié de ses membres sont présents. [...] ».

La section sciences médicales de la Commission d'équivalence doit donc comprendre minimum trois membres issus du personnel des établissements d'enseignement supérieur habilités à délivrer des diplômes dans le domaine d'études concerné et qui sont désignés par le Ministre, sur proposition de l'ARES, pour une période renouvelable de deux ans. Elle peut délibérer valablement si la moitié de ses membres sont présents.

En l'espèce, la partie adverse renseigne qu'en date du 7 décembre 2023 cette section de la Commission d'équivalence était composée de F.S., A.L., F.J., D.R. et N.M. et qu'à la réunion du même jour tous ses membres étaient présents à l'exception de N.M.

L'article 12 de l'arrêté ministériel du 16 juillet 2021 portant nomination des membres de la Commission d'équivalence des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger dispose comme suit :

« Sont nommés membres de la section "Sciences médicales" de la Commission d'équivalence :

1° [A.L.] (UMons)

2° [F.S.] (UCL)

3° [N.P.] (ULg)

4° [N.M.] (ULB) ».

L'article 26 de cet arrêté porte abrogation de l'arrêté ministériel du 16 juillet 2019 portant nomination des membres de la Commission d'équivalence des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger, tel que modifié par l'arrêté ministériel du 14 octobre 2020. Cet arrêté est entré en vigueur le 16 juillet 2021. Par un arrêté ministériel du 15 janvier 2022, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2021, l'article 12 est complété par un 5° portant nomination de D.R. (UNamur).

F.J. dont le procès-verbal de la réunion de la section sciences médicales de la Commission d'équivalence du 7 décembre 2023 renseigne la participation à cette réunion, ne semble donc pas avoir été nommé en qualité de membre de cette commission. Quant à A.L. et F.S., leurs mandats semblent avoir pris fin le 16 juillet 2023. Enfin, le mandat de D.R. semble avoir pris fin le 1^{er} novembre 2023.

Prima facie, il semble donc que lors de sa réunion du 7 décembre 2023, la section sciences médicales de la Commission d'équivalence était composée d'une personne siégeant sans titre ni droit et de trois personnes dont le mandat était venu à échéance. A première vue, il semblerait ainsi que ladite section était composée en violation de l'article 17 de l'arrêté précité du 29 juin 2016.

2. La compétence de l'auteur de l'acte attaqué

Les articles 92 et 93 du Décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études disposent comme suit :

« CHAPITRE VII. - Equivalences

Art. 92. Le Gouvernement, par voie de mesures générales ou individuelles, peut reconnaître l'équivalence entre un titre, diplôme ou certificat d'études délivré à l'étranger et l'un des grades académiques conférés en vertu des dispositions du présent décret.

Par voie de mesure individuelle, le Gouvernement statue sur l'octroi de l'équivalence d'études faites hors Belgique aux différents grades académiques de brevet d'enseignement supérieur, de bachelier pour les études de type court et de master, médecin et médecin vétérinaire pour les études de type long. L'octroi de l'équivalence peut être subordonné à la réussite d'une épreuve particulière dans les cas et limites fixés par le Gouvernement.

Aux conditions qu'ils fixent, les jurys statuent sur l'équivalence des études faites hors Belgique aux grades académiques de doctorat qu'ils confèrent.

Le Gouvernement fixe les conditions et la procédure d'octroi des équivalences visées à l'alinéa 2.

Art. 93. Par voie de mesures individuelles ou générales, le Gouvernement statue sur l'équivalence du niveau d'études réalisées à l'étranger au niveau des études sanctionnées par l'octroi d'un grade académique générique de brevet d'enseignement supérieur, bachelier, de master ou de doctorat.

Le Gouvernement fixe les conditions et la procédure d'adoption des décisions portant équivalence de niveau d'études ».

L'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger dispose comme suit :

« CHAPITRE 2. - De la procédure d'octroi des équivalences à un grade académique et des équivalences de niveau d'études

Art. 7. Le Ministre statue sur l'équivalence des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger aux différents grades académiques de brevet d'enseignement supérieur, de bachelier pour les études de type court et de master, médecin et médecin vétérinaire pour les études de type long, sur avis de la Commission d'équivalence visée à l'article 6.

Sans préjudice de l'article 2 et à la demande expresse du demandeur d'équivalence, le Ministre statue sur l'équivalence de niveau d'études des titres, diplômes et certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger, sur avis de la Commission d'équivalence visée à l'article 6 ».

L'article 79, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 septembre 2020 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres membres du personnel du Ministère de la Communauté française dispose comme suit :

« Délégation est donnée à l'administrateur général et aux directeurs généraux de la Direction générale de l'Enseignement obligatoire et de la Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique, chacun pour ce qui concerne les attributions dévolues à l'administration ou à la direction générale qu'il dirige, dans les matières suivantes : [...] 2^o octroi des équivalences d'études et des décisions de reconnaissance professionnelle pour l'accès aux fonctions dans l'enseignement ».

Les délégations de compétence sont d'interprétation stricte.

Le législateur communautaire a chargé le gouvernement de la Communauté française de statuer sur les demandes d'équivalence d'études faites à l'étranger avec le grade académique de master en médecine. Il l'a également chargé de fixer les conditions et la procédure d'octroi de ces équivalences. *Prima facie*, il n'apparaît pas que ce faisant le législateur ait souhaité voir cette compétence exercée par un agent revêtu du grade de directeur général ni qu'il ait prévu la possibilité pour le gouvernement de subdéléguer cette compétence à un directeur général. Or, la subdélégation doit être prévue par un texte, elle doit être précise et elle ne peut porter que sur des points de menus détails. En l'espèce, l'article 79, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du 3 septembre 2020, dont les termes doivent être interprétés restrictivement, semble, à première vue, ne concerner que les décisions d'octroi, et non les décisions de refus d'une équivalence. En effet, si le gouvernement de la Communauté française avait voulu subdéléguer au directeur général l'entière compétence qu'il avait préalablement déléguée au ministre qui a l'enseignement supérieur dans ses attributions, il aurait modifié l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 précité, ce qu'il n'a pas fait. De plus, dans l'interprétation selon laquelle elle inclurait la compétence de refuser une équivalence d'un diplôme et ainsi, comme en l'espèce, d'empêcher le demandeur de l'équivalence de poursuivre des études et d'exercer une profession, la subdélégation ne semblerait, à première vue, pas se limiter à des points de menus détails. *Prima facie*, le Directeur général de la Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique ne semble dès lors pas avoir disposé d'une subdélégation légale pour prendre une décision de refus d'équivalence.

L'acte attaqué semble donc, *prima facie*, être l'œuvre d'un auteur incompétent pour le prendre.

VI.2. Le moyen unique

A. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation « de l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement du 29 juin 2016 de la Communauté française déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des titres, diplômes ou certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs ».

Dans ce qui peut être considéré comme une première branche du moyen unique, la partie requérante affirme que l'acte attaqué n'indique pas expressément se référer à l'avis de la Commission d'équivalence ni s'en approprier les motifs.

A supposer qu'il soit néanmoins question d'une motivation par référence, la partie requérante expose que l'avis n'étant pas annexé à la décision attaquée, il lui est impossible de savoir si cet avis est reproduit en tout ou en partie en sorte qu'elle a des doutes quant à son contenu exact. Selon elle, ce constat devrait suffire à considérer que l'acte attaqué viole la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Dans ce qui peut être considéré comme une seconde branche du moyen unique, la partie requérante critique l'avis de la Commission d'équivalence. Elle rappelle d'abord les raisons pour lesquelles cette commission a estimé qu'il existe des différences substantielles au niveau des acquis d'apprentissage entre le master en médecine suivi par la partie requérante à l'université de Tlemcen (Algérie) et le master en médecine organisé en Communauté française. Elle cite ensuite le texte de l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 précité et expose que la spécialisation en médecine générale n'existe pas en Algérie. La pratique de la médecine générale et de la médecine d'urgence y est autorisée dès l'obtention du diplôme de Master en médecine. Sous peine « de comparer des "pommes et des poires" », la Commission d'équivalence devait donc « comparer la formation menant au diplôme de base en Algérie et celle menant au titre de médecin de base en Belgique (soit, le Master en médecine) et non la formation menant au diplôme de base en Algérie avec le Master de spécialisation en médecine générale en Belgique pour déterminer si le requérant pouvait obtenir une équivalence de grade étant le Master en médecine de base », ce que, selon la partie requérante, elle n'aurait pas fait en sorte qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation et violé l'article 9, a), de l'arrêté précité du 29 juin 2016.

La partie requérante expose ensuite que « vu le caractère particulièrement sommaire de la décision, il est impossible pour [elle] de comprendre les éléments sur lesquels s'est basée la Commission d'équivalence pour estimer les différences substantielles d'apprentissage qui s'opposent à la reconnaissance de l'équivalence sollicitée alors que les programmes pour la formation de médecin de base en Algérie et en Belgique sont relativement similaires et [qu'elle] a, en plus, un diplôme de spécialisation dont il n'a absolument pas été tenu compte », ce « d'autant plus que les prétendues différences retenues ne se vérifient pas au regard du dossier transmis par le requérant ou ne sont pas étayées ». La partie requérante estime ainsi

incompréhensible l'avis de la Commission d'équivalence en ce qu'il retient une insuffisance du volume horaire des stages, l'absence de stage d'urgence et de médecine générale, l'absence de cours d'hématologie, l'insuffisance de formation en immunologie et hématologie clinique ainsi que l'absence de cours de formation à la relation communication aux patients. Quant à la gériatrie, la partie requérante reconnaît ne pas avoir eu de cours dans cette matière mais elle explique que cela est dû au fait que cette spécialité n'existe pas encore en Algérie. S'agissant de ses « nombreux échecs », elle estime que ceux-ci ne sont nullement étayés en sorte que l'avis est également incompréhensible sur ce point. Enfin, elle conteste également l'avis en ce qu'il mentionne l'absence de mémoire au programme de la formation générale en médecine en Algérie en expliquant que certains professeurs exigent une thèse pratique, étant « un travail d'analyse de terrain qui peut justifier que la forme et le contenu varient d'un mémoire tel qu'envisagé dans le programme belge sans pour autant que cette différence puisse expliquer, sans autre justification au regard du parcours de la partie requérante (bac+13), un refus d'équivalence ».

La partie requérante ajoute encore ne pas non plus comprendre les raisons qui ont amené la partie adverse à reconnaître une équivalence de niveau, et non de grade, la décision attaquée ne contenant pas d'explication claire à ce sujet.

La partie requérante conclut que la partie adverse n'a pas examiné son dossier de manière précise et concrète au regard des paragraphes b), c) et d), de l'article 9 de l'arrêté précité du 29 juin 2016, en sorte que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé et que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation dès lors que :

- la partie adverse aurait dû attendre de recevoir la version authentifiée du programme des études de Master en médecine en Algérie ;
- la motivation de l'acte attaqué traduirait un examen superficiel et non scrupuleux du dossier ;
- les points de comparaison retenus ne traduiraient pas une appréciation concrète et globale des résultats obtenus par la partie requérante, du volume de son programme d'études ni de la qualité de celui-ci ;
- les points de comparaison retenus reposeraient sur une analyse erronée du programme d'études suivi par la partie requérante ;
- la partie requérante ne serait pas en mesure de comprendre concrètement pourquoi sa demande d'équivalence est rejetée ;
- la motivation de l'acte attaqué ne montrerait pas que la partie adverse a procédé à un examen concret des circonstances de l'espèce ;

- un examen scrupuleux du dossier ferait défaut et
- à considérer qu'il soit question d'une motivation par référence, la partie requérante ne serait pas en mesure de comprendre les raisons qui fondent l'acte attaqué.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse commence par rappeler le contenu de l'article 92 du Décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, ainsi que des articles 4, 6, 7, 9 et 10 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 précité.

Elle affirme ensuite que l'acte attaqué se réfère clairement à l'avis de la Commission d'équivalence, section Sciences médicales, et qu'il en reprend la motivation *in extenso* en sorte qu'il est adéquatement motivé.

La partie adverse expose que la Commission d'équivalence a examiné les quatre critères prévus par l'article 9 de l'arrêté précité du 29 juin 2016 et elle reproduit le contenu de l'avis rendu par cette commission.

D'après elle, cette commission a bien comparé le diplôme de la partie requérante avec celui de Master en médecine, et non avec le Master de spécialisation en médecine générale comme le prétend la partie requérante. Elle rappelle ensuite l'appréciation de la Commission d'équivalence quant au critère des acquis d'apprentissage et estime qu'il ressort de la motivation de son avis que la commission a examiné les pièces de la partie requérante de manière scrupuleuse, qu'elle a apprécié son parcours en pointant certaines différences substantielles mais sans se limiter à l'examen de ces quelques points et qu'elle a considéré que ces différences substantielles ne permettaient pas d'accorder à la partie requérante une équivalence avec le grade de Master en médecine. Elle répond comme suit aux critiques formulées par la partie requérante :

- « - L'expérience professionnelle du requérant et sa pratique du terrain ne font pas partie des critères prévus par l'article 9 de l'arrêté du 29 juin 2016 pour accorder une équivalence. La partie adverse n'avait dès lors pas à prendre en considération ces éléments.
- L'insuffisance en immunologie ressort du programme déposé par le requérant. Ce dernier n'a suivi qu'un seul cours en immunologie qui ne représente que 34h dont 26h de théorie et 8h de pratique et le requérant est en échec (9/20) pour ce cours.
- Seuls deux cours, en 1^{ère} année et en 6^{ème} année (et non de la 1^{ère} à la 6^{ème} année comme l'affirme le requérant, il n'y a aucun cours en 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème}) sont

consacrés à l'éthique et à la déontologie médicale. Les cours d'Introduction à l'éthique et à la déontologie médicale (en 1^{ère} année) et de Module II (en 6^{ème} année) ne comprennent aucune formation à la relation communication aux patients.

- Le requérant confirme ne pas avoir suivi de cours en gériatrie.
- Le requérant a plusieurs échecs dans différents cours tout au long de son cursus. Il est en échec pour le cours de Biochimie structurale (1^{ère} année, 8.5/20), en Radiologie (3^{ème} année, 6.25/20) et en Immunologie (3^{ème} année, 9/20).
- Le requérant ne conteste pas ne pas avoir rédigé de mémoire équivalent à ceux réalisés dans le cadre des études en Belgique ».

Quant au programme authentifié des études de médecine en Algérie, la partie adverse estime qu'elle ne devait pas en tenir compte, cette pièce étant postérieure à la demande d'équivalence.

Selon la partie adverse, la Commission d'équivalence n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en considérant que la formation suivie par la partie requérante ne répondait pas au critère des acquis d'apprentissage après avoir adéquatement identifié des différences substantielles qui permettent de justifier le refus d'octroi de l'équivalence conformément à l'article 10 de l'arrêté précité du 29 juin 2016. Elle estime que la motivation de l'avis permet de comprendre que les différences relevées par la Commission sont considérées comme substantielles par celle-ci.

La partie adverse considère que sa décision est adéquatement motivée au regard de l'article 9 de l'arrêté précité du 29 juin 2016, que cette motivation permet à la partie requérante de comprendre la décision et qu'en exigeant des explications supplémentaires, la partie requérante exige de la partie adverse qu'elle expose les motifs de ses motifs.

Elle conclut qu'elle n'a pas violé la loi du 29 juillet 1991 et que son appréciation du dossier de la partie requérante n'est pas manifestement déraisonnable.

C. Appréciation

L'article 9 de l'arrêté du Gouvernement du 29 juin 2016 de la Communauté française déterminant les conditions et la procédure d'octroi de l'équivalence des titres, diplômes ou certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger dispose comme suit :

« La Commission d'équivalence émet un avis sur les demandes d'équivalence à un grade académique en se basant sur les éléments suivants :

a) le niveau du titre, diplôme ou certificat d'études supérieures délivré à l'étranger, éventuellement défini par son positionnement au sein du cadre national des certifications, les conditions d'accès aux études et les effets académiques et professionnels ;

b) les acquis d'apprentissage, exprimés, notamment, par les activités d'apprentissage et les activités d'intégration professionnelle, en ce compris les résultats obtenus par l'étudiant aux activités précitées ;

c) le volume du programme d'études ayant mené au titre, diplôme ou certificat d'études supérieures délivré à l'étranger, éventuellement défini par la durée légale ou le nombre de crédits ;

d) la qualité du programme d'études, exprimée éventuellement par les résultats de l'évaluation de l'établissement de délivrance ou du programme par une agence externe indépendante en charge de la qualité.

La Commission d'équivalence émet un avis sur les demandes d'équivalence de niveau d'études en se basant sur les éléments visés aux a), c) et d) de l'alinéa précédent.

Les avis de la Commission d'équivalence sont rendus dans les 4 mois à dater de l'accusé de réception visé à l'article 8, alinéa 4. S'il n'a pas été donné dans ce délai, l'avis cesse d'être requis.

Si la Commission d'équivalence émet un avis défavorable quant à l'équivalence à un grade académique, elle se prononce sur l'équivalence de niveau d'études conformément à l'alinéa 2 ».

Une formation étrangère équivalente ne signifie pas une formation identique et l'existence de certaines différences dans le programme des études ne peut suffire à justifier le refus d'une équivalence.

La reconnaissance ou le refus de reconnaissance de l'équivalence d'un diplôme étranger présuppose un examen particulièrement scrupuleux, notamment en ce qui concerne l'organisation des études, le niveau de l'institution qui a délivré le diplôme étranger, les prestations exigées d'une manière générale du titulaire de ce diplôme étranger, le mode d'appréciation de ces prestations, la valeur juridique accordée au diplôme dans le pays étranger et le prestige qu'il confère à son titulaire.

D'une manière générale, la reconnaissance ou le refus de reconnaissance de l'équivalence d'un diplôme étranger exige l'existence, et en cas de contestation, la production éventuelle au Conseil d'Etat, d'études bien documentées, basées sur des renseignements fiables et pertinents. De même, les éléments retenus par l'autorité pour justifier son appréciation doivent figurer dans la motivation de la décision afin de permettre à l'administré de comprendre le raisonnement tenu par l'autorité.

En l'espèce, outre quelques échanges de correspondance à première vue non pertinents pour apprécier le caractère sérieux du moyen unique, le dossier administratif produit devant le Conseil d'Etat ne contient que l'avis de la Commission d'équivalence et aucun document que cette commission aurait utilisé pour parvenir à son avis, autre que le dossier déposé par la partie requérante à l'appui

de sa demande. Dans l'hypothèse même où la Commission d'équivalence était composée régulièrement – ce dont le premier moyen soulevé d'office permet, *prima facie*, de douter –, le Conseil d'Etat serait encore dans l'impossibilité de vérifier la régularité de l'avis rendu par cette commission.

Conformément aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif individuel émanant d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat doit contenir formellement les considérations de fait et de droit qui la fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. S'il ne va pas jusqu'à contraindre l'administration à exposer les motifs de ses motifs, le devoir de motivation formelle adéquate est d'autant plus étendu que l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Cette obligation de motivation formelle suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document auquel l'autorité se réfère soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié auxquels cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi précitée. En toute hypothèse, les motifs de l'acte doivent reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'administration quant à la nature de la décision à prendre ni de contrôler l'appréciation souveraine de l'équivalence, ou non, d'un diplôme, sauf à censurer une appréciation manifestement déraisonnable. L'erreur manifeste d'appréciation est celle qui, dans les circonstances concrètes, est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

En l'espèce, l'acte attaqué se présente essentiellement comme suit :

« [...] »

Vu l'avis émis par la Commission d'équivalence, section Sciences médicales, lors de sa séance du 07/12/2023 ;

Considérant que cet avis est défavorable à l'octroi d'une équivalence au grade académique de médecin, en raison des différences d'acquis d'apprentissage suivantes :

- insuffisance du volume horaire des stages internés : 12 mois au lieu de 14 mois, minimum requis en Communauté française ;
- absence des stages d'urgence et de médecine générale ;
- absence des cours spécifiques de médecine générale, de gériatrie et d'hématologie ;
- insuffisance de la formation en immunologie en termes de contenu ;
- absence de cours de formation à la relation communication aux patients ;
- nombreux échecs relevés ;
- absence de mémoire au programme de la formation générale en médecine au vu des documents fournis, alors qu'un tel travail représente 15 crédits au minimum dans les programmes de médecine en Communauté française (un rapport de stage ne permet pas de compenser ce manquement au motif notamment que celui-ci ne fait l'objet d'une défense orale ni de procès-verbal de soutenance attestant de sa validation. Par ailleurs, le rapport de stage versé à l'appui de la demande ne répond pas aux exigences relatives au mémoire à réaliser dans le cadre des études menant à l'obtention du grade de médecin en Communauté française en raison des manquements structurels et de fond suivants :
 1. absence de revue systématique de la littérature scientifique ;
 2. absence de question scientifique sous-jacente ;
 3. absence de table des matières et de conclusion ;
 4. insuffisance bibliographique : absence de référencements relevant de la littérature scientifique ;

Considérant que le diplôme dont l'équivalence est sollicitée figure sur la liste des titres, diplômes ou certificats d'études supérieures délivrés à l'étranger, telle que visée à l'article 13, alinéa 1^{er}, 1^o de l'arrêté du 29 juin 2016 précité,

ARRÊTE :

Article unique. Le niveau des études certifié par le diplôme de Docteur en Médecine (7 années d'études), délivré le 28/02/2010 par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique/l'Université de Tlemcen (Tlemcen - Algérie) à Monsieur [R.R.], né à Djebala (Algérie), le 23/05/1982, est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi en Communauté française de Belgique d'un grade académique générique de Master ».

Ce faisant, l'acte attaqué fait clairement sien l'avis de la Commission d'équivalence dont il reprend la substance. La première branche du moyen unique n'est donc pas sérieuse.

La Commission d'équivalence, dont l'acte attaqué s'approprie les motifs, a estimé qu'il était satisfait aux critères énumérés aux paragraphes a), c) et d) de l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 précité. La partie requérante n'a donc pas intérêt à la seconde branche de son moyen unique dans la mesure où elle y critique l'avis de la Commission d'équivalence au regard de ces dispositions.

Concernant le critère visé au paragraphe b) de l'article 9 de l'arrêté précité du 29 juin 2016, à savoir les acquis d'apprentissage, l'avis de la Commission d'équivalence relève sept différences, qu'il qualifie de substantielles, entre la formation de Master en médecine suivie par la partie requérante en Algérie et la formation de Master en médecine telle qu'organisée en Communauté française.

La partie requérante critique cette analyse.

Elle reproche notamment à la Commission d'équivalence d'avoir qualifié les différences qu'elle relève de « substantielles » sans expliquer pourquoi elles revêtiraient une telle importance.

L'article 10, alinéa 2, de l'arrêté précité du 29 juin 2016, cité par la partie adverse dans sa note d'observations, dispose comme suit :

« La décision de refus d'une équivalence à un grade académique peut être motivée par un seul des éléments cités à l'article 9, alinéa 1^{er}, lorsque celui-ci présente une différence substantielle entre la formation réalisée à l'étranger et celle organisée en Communauté française ».

S'agissant d'une exception à l'article 9 précité, cette disposition, lue ensemble avec celles de la loi du 29 juillet 1991 précitée, permet certes, comme l'a fait l'acte attaqué, de refuser d'octroyer une équivalence à un grade académique lorsqu'un seul des éléments de comparaison présente une différence substantielle mais à la condition que cette différence soit adéquatement motivée. En demandant que la partie adverse explique pourquoi les différences qu'elle estime devoir constater en l'espèce ne sont pas des différences ordinaires mais bien des différences substantielles, la partie requérante n'exige pas de la partie adverse qu'elle fournisse les motifs de ses motifs mais bien qu'elle rende sa décision compréhensible et ne se contente pas d'affirmer qu'une différence est substantielle en laissant à la partie requérante et au Conseil d'Etat le soin de deviner pourquoi.

Tel n'étant pas le cas en l'espèce, pour cette seule raison déjà, l'acte attaqué ne respecte, *prima facie*, pas les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

De plus, la première différence « substantielle » mentionnée dans l'avis de la Commission d'équivalence est l' « insuffisance du volume horaire des stages internés : 12 mois au lieu de 14 mois, minimum requis en Communauté française ». *Prima facie*, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas, et l'acte attaqué ne s'en explique pas, pourquoi une différence de deux mois de stage, sur un cursus de sept années,

constituerait une différence substantielle. Le dossier administratif ne contient non plus aucun document démontrant l'exigence d'avoir suivi 14 mois de stage en Communauté française, ni même aucune référence à une norme contenant pareille exigence, en sorte que le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude de la prémisse sur laquelle repose cette éventuelle différence. A ce stade, la partie adverse ne semble donc pas démontrer la légalité du critère de 14 mois qu'elle a retenu.

Par ailleurs, le motif selon lequel la partie requérante n'aurait pas suivi de cours spécifique en hématologie semble, *prima facie*, être erroné dès lors qu'il n'est pas corroboré par le dossier administratif, duquel il ressort que la partie requérante a suivi un cours d'hématologie en quatrième année de médecine.

L'acte attaqué ne contient non plus aucune précision concernant l'affirmation selon laquelle le parcours académique de la partie requérante serait émaillé de « nombreux échecs ». Dans sa note d'observations, la partie adverse en énumère quatre (dont trois 9/20). Outre qu'il s'agit d'une information qui n'est pas contenue dans l'acte attaqué en sorte que le Conseil d'Etat ne peut pas en tenir compte, il ne s'impose pas non plus avec la force de l'évidence que ces quatre échecs au cours de sept années d'études soient de nature à faire obstacle à l'octroi de l'équivalence sollicitée.

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, *quod est* en l'espèce, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'Etat ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision.

Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

Dès lors qu'il n'est pas établi que les motifs de l'acte attaqué ci-avant jugés *prima facie* irréguliers sont surabondants et n'ont pas participé à déterminer le sens de la décision attaquée, le moyen unique, seconde branche, est sérieux dans la mesure qui précède.

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 suspension de l'exécution de la décision du 19 décembre 2023 aux termes de laquelle la partie adverse estime que le niveau des études certifié par le diplôme de Docteur en Médecine délivré le 28 février 2010 à la partie requérante est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi d'un grade académique générique de Master et a, ce faisant, refusé de reconnaître l'équivalence de diplôme sollicitée par la partie requérante, est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 septembre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Emmanuel Jacubowitz,	président de chambre f.f.,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Emmanuel Jacubowitz