CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.820 du 30 juin 2025

A. 239.908/XI-24.531

En cause : **M. E.**,
ayant élu domicile chez
M^es Cédric MOLITOR et
Matthieu de MÛELENAERE, avocats,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 août 2023, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du 26 juin 2023 du Directeur général E. G. agissant par délégation décidant que le niveau des études certifié par le diplôme de Master Sciences Humaines et Sociales, Mention Sciences de l'éducation et de la formation (120 crédits), délivré le 10/11/2021 par l'université de Lille (Lille-France) à Madame M. E. est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi en Communauté française de Belgique d'un grade académique générique de Master ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 avril 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 16 juin 2025.

M. Emmanuel Jacubowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Matthieu de Mûelenaere, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Lawi Orfila et M^e^ Deborah Dianingama, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, 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

Le 10 novembre 2021, la partie requérante se voit délivrer un diplôme de « Master Sciences Humaines et Sociales. Mention Sciences de l'éducation et de la formation. Parcours type didactique : Enseignement et apprentissage », par l'Université de Lille.

Le 17 février 2022, la partie requérante a introduit une demande d'équivalence de ce diplôme au grade spécifique de master en sciences de l'éducation.

Le 10 octobre 2022, la partie adverse décide que « le niveau des études certifiées par le diplôme de Master sciences Humaines et Sociales, Mention Sciences de l'éducation et de la formation (120 crédits), délivré le 10/11/2021 par Université de Lille (Lille – France) à Madame E.M. […] est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi en Communauté française de Belgique d'un grade académique générique de master ».

Cette décision est entreprise devant le Conseil d'Etat (A. 237.879/XI-24.219).

Le 6 mars 2023, la partie adverse retire son arrêté du 10 octobre 2022 en raison d'une motivation formelle inadéquate. Par un arrêt n° 258.607 du 26 janvier

2024, le Conseil d'Etat décide qu'il n'y a plus lieu à statuer sur le recours précité (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.607).

Le 26 juin 2023, la partie adverse décide que « le niveau des études certifiées par le diplôme de Master sciences Humaines et Sociales, Mention Sciences de l'éducation et de la formation (120 crédits), délivré le 10/11/2021 par l'Université de Lille (Lille – France) à Madame E.M. […] est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi en Communauté française de Belgique d'un grade académique générique de master ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen soulevé d'office

IV.1. Mesure d'instruction et thèses des parties

Le 9 juin 2025, le conseiller rapporteur a écrit aux parties dans les termes suivants :

« […]
Sous réserve d'un examen plus approfondi et des éventuelles observations des parties à ce sujet, il semble résulter de la pièce 5 du dossier administratif que lors de sa réunion du 12 septembre 2022, la Commission d'équivalence, " Section Sciences psychologiques et de l'éducation – type long – PSYL", était composée de quatre personnes, à savoir M^{me} [P.S.] (présidente), M^{me} [A.C.] , M. [M.D.] et M. [S.V.].

La partie adverse pourrait-elle produire, lors de l'audience du 16 juin prochain ou plus tôt si cela est possible, la décision portant création de ce qui, à première vue et sous les mêmes réserves, semble être une sous-section "type long" de la "Section Sciences psychologiques et de l'éducation"?

J'invite également les parties à prendre position, lors de l'audience du 16 juin prochain, quant à la question de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, en ce compris le cas échéant la question de la légalité de l'éventuelle décision portant création d'une sous-section "type long" ainsi qu'évoquée ci-dessus, à la lumière :

- des articles 92 et 93 du décret de la Communauté française du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études,
- de l'article 79, § 1er, 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, et de la question de la légalité de cette disposition,
- 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,
- 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 et
- de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 262.298 du 10 février 2025 ».

A l'audience, la partie requérante a exposé qu'il n'existe aucun fondement juridique permettant à la partie adverse de créer une sous-section « type long » au sein de la « Section Sciences psychologiques et de l'éducation » de la Commission d'équivalence, que l'éventuelle décision de créer une telle sous-section serait contraire à 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 à 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. Quant à l'arrêté ministériel du 17 octobre 2024 dont fait état la partie adverse, elle constate qu'il est postérieur à l'avis rendu en l'espèce par la Commission d'équivalence en sorte qu'il ne saurait en être tenu compte. Elle constate donc que le *quorum* de 5 membres sur 10 n'était pas atteint lors de la réunion de la « Section Sciences psychologiques et de l'éducation » de la Commission d'équivalence et estime qu'il s'agit d'une illégalité qui touche à l'ordre public. Quant à la délégation de compétence dont se prévaut l'auteur de l'acte attaqué, elle l'estime également illégale, et ce pour les motifs exposés dans l'arrêt du Conseil d'Etat n° 262.298 du 10 février 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.298). Elle rappelle qu'il s'agit également d'une illégalité qui touche à l'ordre public.

La partie adverse, note de plaidoiries à l'appui, a répondu que la « Section Sciences psychologiques et de l'éducation » de la Commission d'équivalence est composée de 10 membres, conformément à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 précité. Elle a exposé que depuis juin 2020, cette section est divisée en une sous-section « type long » et une sous-section « type court ». D'après elle, cette division entre universités et hautes écoles est nécessaire pour que des avis pertinents puissent être rendus. Selon elle, cela n'aurait « aucun sens » qu'un membre d'une haute école se prononce sur l'équivalence d'un diplôme universitaire avec un autre diplôme universitaire. Elle reconnaît que l'arrêté ministériel du 17 octobre 2024 portant nomination des membres de la Commission d'équivalence des titres, diplômes et certificats d'études supérieurs délivrés à l'étranger – dont l'article 11 fait explicitement état d'une « sous-section type long » de la section « Sciences psychologiques et de l'éducation » – est postérieur à l'avis rendu en l'espèce mais elle estime qu'il confirme l'intérêt de la sous-section. Quant à l'article 79 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, elle rappelle qu'il donne notamment délégation « 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° octroi des équivalences d'études et des décisions de reconnaissance professionnelle pour l'accès aux fonctions dans l'enseignement ». Or, la décision attaquée est une décision d'octroi d'une équivalence en sorte qu'il serait bien l'œuvre d'une personne compétente pour le prendre. Dans l'hypothèse où il faudrait considérer l'acte attaqué comme une décision de refus d'octroi d'une équivalence, la partie adverse considère qu'une délégation « dans la matière de l'octroi des équivalences » doit se comprendre comme incluant une délégation pour les décisions de refus d'octroi, malgré que les délégations doivent s'interpréter restrictivement, pour garantir son effet utile et respecter le parallélisme des compétences.

IV.2. Appréciation

A la date d'adoption de l'acte attaqué, les articles 92 et 93 du décret de la Communauté française du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études (ci-après Décret Paysage) disposaient 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 docteur 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 docteur.
Le Gouvernement fixe les conditions et la procédure d'adoption des décisions portant équivalence de niveau d'études. »

Les articles 6, 7, 16, 17, alinéa 1er, et 19, alinéa 1er, 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 disposent comme suit :

« CHAPITRE 1er. - Dispositions générales

[…]

Art. 6. Il est créé une Commission d'équivalence chargée d'émettre un avis sur les demandes d'équivalence qui lui sont soumises par l'administration. La composition et les modalités de fonctionnement de la Commission d'équivalence sont fixées au chapitre 4.

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.

[…]

Art. 16. La Commission d'équivalence est constituée de sections correspondant aux domaines d'études visés à l'article 83, § 1er, alinéa 1er, 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. 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. Toutefois, lorsqu'aucune demande relevant du domaine correspondant n'est introduite au cours des quatre mois qui suivent une réunion de la section, celle-ci peut ne pas se réunir au moins trois fois par an ».

Les sections de la Commission d'équivalence peuvent donc être divisées en sous-sections et, dans cette hypothèse, c'est au sein de la sous-section qu'il convient de vérifier si au moins la moitié de ses membres était présente.

Rien n'indique cependant que des sous-sections « type long » et « type court » aient été créées légalement au sein des sections de la Commission d'équivalence.

En effet, si l'acte attaqué fait bien état d'un avis de « la Commission d'équivalence, section sciences psychologiques et de l'éducation, sous-section type long », l'article 17, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 précité ne semble par contre pas permettre la création de sous-sections « type long » et « type court » puisqu'il dispose que « [c]haque 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 sections sont donc composées selon « le domaine d'études concerné », sans distinction selon la durée des études.

De plus, 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 crée différentes sections au sein de la Commission d'équivalence, dont la section « Sciences psychologiques et de l'éducation ». Cet arrêté, tel que modifié plusieurs fois, prévoit que la section « Sciences psychologiques et de l'éducation » compte 10 membres. Bien qu'invitée à produire la décision portant création d'une sous-section « type long », la partie adverse n'a fait mention d'aucun arrêté créant des sous-sections avant la date de l'avis rendu en l'espèce et le Conseil d'Etat n'en a pas identifié. Dans l'hypothèse où une sous-section aurait été créée au sein de la section Sciences psychologiques et de l'éducation de la Commission d'équivalence, il s'agirait donc d'une décision prise par un organe incompétent pour ce faire, puisque cette compétence appartient au ministre, et en violation des articles 16, 17, alinéa 1er, et 19, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 précité puisqu'elle tendrait à permettre que des avis soient rendus par une commission illégalement composée et sans respecter la règle de *quorum* applicable.

Les règles régissant la composition des organes consultatifs sont d'ordre public et elles affectent la légalité des décisions prises sur base de l'avis rendu par un organe illégalement composé.

En l'espèce, il résulte de ce qui précède que soit la « sous-section "type long" de la Section Sciences psychologiques et de l'éducation de la Commission d'équivalence » n'existe pas, soit que cette sous-section a été créée par un organe incompétent pour ce faire et en violation des articles 16, 17, alinéa 1er, et 19, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juin 2016 précité. Dans les deux cas, l'avis rendu le 23 mai 2023 est illégal et son illégalité rejaillit sur l'acte attaqué qui s'en approprie les motifs.

Par ailleurs, l'article 79, § 1er, 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 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° octroi des équivalences d'études et des décisions de reconnaissance professionnelle pour l'accès aux fonctions dans l'enseignement ».

L'affirmation de la partie adverse selon laquelle cette disposition permet au Directeur général de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique de prendre tant une décision d'octroi qu'une décision de refus d'équivalence est incompatible avec le texte précité, lequel ne vise que l'octroi, et non le refus, des équivalences d'études. Quant à la théorie du parallélisme des compétences invoquée par la partie adverse, elle permet à l'auteur d'un acte de le modifier, de l'abroger ou de le retirer mais elle ne saurait prévaloir sur le principe selon lequel les délégations de pouvoir sont de stricte interprétation. Elle ne permet donc pas de lire à l'article 79, § 1er, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 septembre 2020 précité une délégation de compétence qui n'y figure pas.

La délégation de pouvoir consiste, pour une autorité administrative investie d'une compétence, à transférer une partie de l'exercice de celle-ci à une autre autorité administrative. Dans la mesure où cette opération constitue une exception au principe de l'attribution des compétences instauré par l'article 33 de la Constitution, elle n'est admise qu'à certaines conditions et doit être vérifiée d'office dès lors qu'elle concerne la compétence de l'auteur de l'acte administratif. Il en va de même pour les subdélégations, ainsi qu'il apparaîtra ci-dessous. Pour la même raison, les (sub)délégations de compétence sont d'interprétation stricte.

Il résulte des articles 92 et 93 du Décret Paysage précités, que 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. Il l'a également chargé de fixer les conditions et la procédure d'octroi de ces équivalences. 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. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, l'article 79, § 1er, 2°, de l'arrêté du 3 septembre 2020, dont les termes doivent être interprétés restrictivement, ne concerne que les décisions d'octroi, et non les décisions de refus d'une équivalence. La thèse de la partie adverse, selon laquelle cette disposition inclurait une délégation implicite du pouvoir de refuser d'octroyer une équivalence ne peut être suivie. En effet, si le gouvernement de la Communauté française avait voulu subdéléguer au directeur général l'entièreté de la 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, une délégation des mêmes compétences que celles détenues par l'autorité délégante, sans aucune restriction, c'est-à-dire incluant le pouvoir d'empêcher le demandeur de l'équivalence de poursuivre des études ou d'exercer une profession, ne se limiterait pas à des points de menus détails. Une telle interprétation de l'article 79, § 1er, 2°, de l'arrêté du 3 septembre 2020 précité méconnaîtrait donc l'article 33 de la Constitution.

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 disposait dès lors pas d'une subdélégation légale pour prendre une décision de refus d'équivalence.

Les arrêts du Conseil d'Etat cités par la partie adverse n'enlèvent rien à ce constat dès lors qu'ils ne s'expriment pas quant à la constitutionnalité de l'article 79, § 1er, 2°, de l'arrêté du 3 septembre 2020 précité.

L'acte attaqué est donc l'œuvre d'un auteur incompétent pour le prendre.

L'examen des autres moyens serait prématuré. Il convient d'abord que la Commission d'équivalence régulièrement composée fournisse un avis et que l'autorité compétente prenne une nouvelle décision à la lumière de cet avis.

V. L'indemnité de procédure et les autres dépens

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite la condamnation de la partie adverse aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure liquidée à 770,00 euros.

Etant la partie qui obtient gain de cause, il y a lieu de faire droit à sa demande.

Les autres dépens doivent également être mis à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté du 26 juin 2023 du Directeur général agissant par délégation décidant que le niveau des études certifié par le diplôme de Master Sciences Humaines et Sociales, Mention Sciences de l'éducation et de la formation (120 crédits), délivré le 10/11/2021 par l'université de Lille (Lille-France) à la partie requérante est équivalent au niveau des études sanctionnées par l'octroi en Communauté française de Belgique d'un grade académique générique de Master est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 juin 2025, par la XIe chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Emmanuel Jacubowitz,	conseiller d'État,
Katty Lauvau	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Katty Lauvau Yves Houyet