

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 267.849 du 29 septembre 2026

A. 248.603/XI-25.634

En cause : Serge **CHIRIMWALI MUGANDA**,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe LEPINOIS, avocat,
avenue Franklin Roosevelt 84 bte 3
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bénédicte DE BEYS et Camila DUPRET TORRES,
avocates,
rue du Congrès 37
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juillet 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la partie adverse du 11 mai 2026 par laquelle la demande de reconnaissance des qualifications professionnelles du titre de médecin est refusée au requérant » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 17 juillet 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 15 septembre 2026.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Emmanuel Jacobowitz, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Christophe Lepinois, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Camila Dupret Torres, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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. Exposé succinct des principaux faits de la cause

La partie requérante est titulaire d'un diplôme de docteur en médecine délivré par l'Université Évangélique en Afrique de Bukavu (République Démocratique du Congo) le 4 octobre 2015.

Elle s'est vu reconnaître la qualité de réfugié en Belgique.

Elle travaille en Guyane depuis septembre 2022.

Le 21 octobre 2024, la partie requérante a introduit une demande de reconnaissance professionnelle pour le titre de base de médecin que la partie adverse a déclarée irrecevable le 12 février 2025.

Le 5 septembre 2025, elle a introduit une « demande de reconnaissance professionnelle pour le titre de base de médecin – système automatique » auprès des services de la partie adverse.

Le 11 mai 2026, la partie adverse a déclaré cette deuxième demande également irrecevable.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de cette décision.

V. Moyen unique

V.1. Observation préalable

L'article 2, § 1^{er}, alinéas 2 à 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit :

« Le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte.

Si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué. L'absence de résumé du grief ne peut conduire à l'irrecevabilité du moyen.

L'énoncé du moyen et, le cas échéant, le résumé du grief sont reproduits tels quels dans le rapport de l'auditeur et dans l'arrêt ».

En l'espèce, le moyen contient des développements mais aucun résumé des griefs allégués. Seul l'énoncé du moyen, sans résumé des développements, sera dès lors reproduit ci-après.

V.2. Énoncé du moyen

Le moyen unique est pris de la violation « des articles 2 et 3 la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 octobre 2017 fixant la procédure relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions de soins de santé acquises dans un État membre de l'Union européenne autre que la Belgique, de la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE (dont l'article 3. 3), de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé (dont les articles 103, 11°, et 104), des articles 2.2 et 3.3 de la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance

des qualifications professionnelles, du principe général de bonne administration dont le devoir de minutie et de l'excès de pouvoir ;

En ce que, première branche, la partie adverse a considéré que le titre de médecin du requérant n'était pas reconnu dans un État membre de l'Union européenne au motif qu'il aurait été autorisé à exercer la médecine pour une durée déterminée dans un établissement déterminé en Guyane ;

Et en ce que, seconde branche, la partie adverse a estimé au vu des éléments en sa possession que le requérant ne bénéficierait pas d'une expérience professionnelle dans ce même État ;

Alors que l'acte attaqué devait être adéquatement motivé ».

V.3. Appréciation prima facie

V.3.1. La recevabilité du moyen unique

L'exposé d'un moyen d'annulation, prescrit par l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, requiert d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées ainsi que d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que la partie requérante expose concrètement l'entière de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques et d'en trouver le fondement juridique.

L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque le moyen soit n'individualise aucune règle ou principe général de droit, soit n'indique pas comment ils auraient été violés, il est irrecevable. Il en va de même du moyen qui ne fait aucun lien entre l'acte attaqué et les dispositions dont il invoque la violation.

Par ailleurs, la violation de dispositions d'une directive européenne ne peut être invoquée que si ces dispositions n'ont pas été correctement transposées en droit belge et si elles sont directement applicables, c'est-à-dire si elles comportent des obligations claires et précises qui ne sont subordonnées, dans leur exécution ou dans leurs effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur.

En l'espèce, dans sa note d'observations, la partie adverse fait valoir que « le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. En effet, cette directive a fait l'objet d'une transposition en droit interne par la loi du 12 février 2008 et la loi coordonnée du 10 mai 2005, et le requérant ne soutient pas que ces transpositions seraient incorrectes ».

Le moyen est notamment pris de la violation de l'article 2.2. de la directive précitée, lequel dispose comme suit :

« Article 2. Champ d'application

1. (...)

2. Chaque État membre peut permettre sur son territoire, selon sa réglementation, l'exercice d'une profession réglementée au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a), aux ressortissants des États membres titulaires de qualifications professionnelles qui n'ont pas été obtenues dans un État membre. Pour les professions relevant du titre III, chapitre III, cette première reconnaissance se fait dans le respect des conditions minimales de formation visées audit chapitre.

(...) ».

La partie requérante vise plus particulièrement la première phrase de cette disposition.

Le tableau de transposition de la directive 2005/36 précitée, qui constitue l'annexe V à la loi du 12 février 2008 précitée (publié en page 17922 du *Moniteur belge* du 2 avril 2008) mentionne notamment ce qui suit :

Directive	Loi
Article 2, deuxième paragraphe, première phrase	La transposition n'est pas nécessaire.

Prima facie, l'exception d'irrecevabilité du moyen en ce qu'il est pris de la violation de l'article 2.2. de la directive 2005/36 précitée n'est donc pas sérieuse.

Le moyen est également pris de la violation de l'article 3.3. de la directive précitée, lequel dispose comme suit :

« Article 3. Définitions

(...)

3. Est assimilé à un titre de formation tout titre de formation délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu ledit titre conformément à l'article 2, paragraphe 2, et certifiée par celui-ci.

(...) ».

Le tableau de transposition de la directive 2005/36 précitée, qui constitue l'annexe V à la loi du 12 février 2008 précitée (publié en page 17922 du *Moniteur belge* du 2 avril 2008) mentionne notamment ce qui suit :

Directive	Loi
Article 3, troisième paragraphe	Article 2, troisième paragraphe.

L'article 2, § 3, de la loi du 12 février 2008 précitée dispose comme suit :

« Est assimilé à un titre de formation tout titre de formation délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu ledit titre et certifiée par celui-ci. ».

La partie requérante n'affirme ni ne démontre que cette disposition ne transposerait pas correctement l'article 3.3. de la directive 2005/36 précitée.

Prima facie, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 3.3. de la directive 2005/36 précitée, le moyen est donc irrecevable.

Le moyen unique est notamment pris de la violation « de la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE (dont l'article 3. 3) ».

Il n'existe pas d'article 3.3. dans cette loi du 12 février 2008. Toutefois, il s'agit manifestement d'une erreur matérielle, la partie requérante visant en réalité l'article 2, § 3, de cette loi, ainsi qu'il résulte des développements que la partie requérante consacre à la seconde branche de son moyen unique en page 12 de sa requête. La lecture de la note d'observations de la partie adverse – plus particulièrement la réfutation de la seconde branche du moyen unique dans laquelle la partie adverse écrit notamment « que l'expérience professionnelle rapportée par le requérant, et limitée à ces deux établissements en Guyane, ne constitue pas une expérience professionnelle sur le territoire d'un État membre au sens de l'article 2, § 3, de la loi du 12 février 2008, transposant l'article 3.3 de la directive 2005/36/CE. » (p. 30, n° 54) –, montre qu'elle l'a bien compris ainsi. Cette erreur matérielle n'a donc pas affecté l'exercice par la partie adverse de ses droits de la défense et le moyen est, *prima facie*, recevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 2, § 3, de la loi du 12 février 2008 précitée.

La partie adverse estime encore que le moyen unique « est aussi irrecevable en ce qu'il invoque la violation "du principe général de bonne administration dont le devoir de minutie" et de l'excès de pouvoir, dans la mesure où aucun développement n'est consacré à démontrer en quoi l'acte attaqué violerait le

principe de minutie ni constituerait un excès de pouvoir dans le chef de la partie adverse ».

Dans sa requête, la partie requérante rappelle la portée du devoir de minutie. Dans les développements qu'elle consacre à la seconde branche de son moyen unique, elle affirme notamment qu'un des motifs de l'acte attaqué « révèle un manque de sérieux évident lors de l'examen du dossier puisque la demande de reconnaissance sollicitée par le requérant ne concerne pas la profession de dentiste mais bien celle de médecin ». Dans cette mesure, le moyen unique est, *prima facie*, recevable en ce qu'il invoque la violation du devoir de minutie.

Dans la mesure où le moyen unique est également pris de « l'excès de pouvoir », il peut, *prima facie*, être compris comme visant la violation par l'acte attaqué de toutes les normes visées au moyen. Cette mention n'ajoute donc rien au moyen en sorte qu'elle n'est, à première vue, pas de nature à en affecter la recevabilité.

V.3.2. Le caractère sérieux du moyen unique

La première branche du moyen unique critique l'acte attaqué en ce qu'il considère que la France n'a pas reconnu le titre de médecin de la partie requérante au sens de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

La seconde branche du moyen unique critique l'acte attaqué en ce qu'il considère que la partie requérante n'a pas acquis « une expérience professionnelle de trois ans » sur le territoire de la France au sens de l'article 2, § 3, de la loi du 12 février 2008 instaurant un cadre général pour la reconnaissance des qualifications professionnelles UE. Cette disposition se lit comme suit :

« Est assimilé à un titre de formation tout titre de formation délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu ledit titre et certifiée par celui-ci ».

L'article 103, 11°, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé dispose comme suit :

« Chapitre 9. Reconnaissance des qualifications professionnelles. Application de la réglementation européenne
[...]

Section 1^{re}. Définitions

Art. 103. Pour l'application du présent chapitre on entend par :
[...]

11° “titre de formation” : a) un diplôme, certificat ou autre titre en rapport avec la santé publique délivré par une autorité d'un État membre désignée en vertu des dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État membre et sanctionnant une formation professionnelle acquise principalement dans la Communauté européenne, ou b) un titre de formation en rapport avec la santé publique délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire d'un État membre qui a reconnu ledit titre et qui certifie cette expérience professionnelle ».

Prima facie, il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que la partie adverse ne pouvait répondre positivement à la demande de la partie requérante que moyennant la réunion de six conditions cumulatives, à savoir que la partie requérante devait :

- disposer d'un titre de formation (1) en rapport avec la santé publique et (2) délivré dans un pays tiers à l'Union européenne,
- avoir obtenu la reconnaissance de ce titre de formation par un État membre de l'Union européenne,
- avoir, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans,
- avoir acquis cette expérience sur le territoire de l'État membre qui a reconnu le titre de formation concerné et
- disposer d'une certification de cette expérience par cet État membre.

Il s'en suit, toujours *prima facie*, que la partie requérante n'a intérêt à son moyen unique qu'à condition de répondre à l'ensemble de ces conditions.

La légalité de l'acte attaqué doit être appréciée au jour de son adoption et à la lumière des pièces dont la partie adverse disposait à cette date.

Le moyen unique critique la motivation suivante de l'acte attaqué :

« Les deux dernières conditions, à savoir la reconnaissance de votre titre de formation par les autorités françaises ainsi que votre expérience professionnelle d'au moins trois ans dans ce même État membre, doivent être certifiées par ce dernier.

Or vous ne remplissez pas l'ensemble des conditions susmentionnées. En effet :

- [...]
- Votre qualification professionnelle n'a pas été obtenue dans un État membre de l'Union européenne mais celle-ci, comme précisé via le système IMI par l'Ordre National des Médecins français, a été reconnue uniquement pour exercer dans un établissement de santé en Guyane pour une durée limitée. Cette reconnaissance ne vous permet pas d'exercer en France et elle ne remplit dès lors pas les conditions des articles 2.2, de la Directive 2005/36/CE précitée ;
- Vous ne disposez pas de 3 ans d'exercice professionnel en France en tant que médecin en conformité avec les articles 2.2 et 3.3 de la Directive 2005/36/CE précitée ; en effet vous êtes autorisé depuis le 26 juillet 2024 à exercer pour une durée limitée dans un établissement de santé en Guyane ».

La seconde branche du moyen unique vise, plus particulièrement, la condition relative à l'acquisition de trois années d'expérience sur le territoire de la France.

La partie requérante considère que :

- la partie adverse n'a pas examiné le dossier avec le sérieux requis dès lors que, dans un considérant qui précède celui cité ci-dessus, l'acte attaqué fait mention d'une expérience « en tant que dentiste », au lieu de médecin ;
- la Guyane fait partie intégrante du territoire français en sorte que l'expérience y acquise doit être prise en compte ;
- la date du 26 juillet 2024 mentionnée dans l'acte attaqué est erronée ;
- elle disposait bien de trois années d'expérience dès lors que « la première autorisation – impliquant une reconnaissance du titre de médecin – est datée du 7 juillet 2022 et non du 26 juillet 2024, ce qui permet au requérant de justifier d'une expérience professionnelle de plus de 3 ans ».

Prima facie, la mention de la profession de dentiste plutôt que de celle de médecin dans l'acte attaqué est une erreur matérielle qui ne suffit pas à démontrer une violation du principe de minutie ni d'aucune autre norme visée au moyen unique.

Toujours à première vue, l'acte attaqué, ne conteste pas que la Guyane fasse partie du territoire français mais considère que l'expérience que la partie requérante y a acquise ne peut être prise en compte dès lors qu'elle n'a pas été acquise suite à une reconnaissance par la France de son titre de médecin mais bien au titre d'une autorisation limitée dans le temps et dans l'espace qui ne constitue pas la reconnaissance requise. Cette question concerne la première branche du moyen unique et ne doit être examinée que dans l'hypothèse où la partie requérante aurait acquis en Guyane et en qualité de médecin, une expérience de trois années, certifiée par la France.

A ce sujet, dans sa note d'observations, la partie adverse reconnaît que la mention dans l'acte attaquée de la date du 26 juillet 2024 constitue une deuxième erreur matérielle. D'après elle, la date exacte à prendre en compte est celle du 19 décembre 2023, date d'une autorisation d'exercer en Guyane délivrée à la partie requérante.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision

prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

Prima facie, l'erreur quant au point de départ de l'expérience acquise par la partie requérante en Guyane ne semble pas avoir privé la partie requérante d'une garantie, ni avoir affecté la compétence de l'auteur de l'acte. Elle ne semble pouvoir avoir influencé le sens de l'acte attaqué qu'à condition que la partie requérante dispose effectivement de l'expérience requise et de la certification de celle-ci par la France.

Le dossier administratif contient six contrats de travail. Le premier concerne un travail presté à Mons et n'est donc pas pertinent. Les cinq autres renseignent les périodes de travail suivantes :

- à durée indéterminée à partir du 26 septembre 2022,
- du 11 décembre 2023 au 31 décembre 2025,
- du 16 avril au 30 avril 2025,
- à durée indéterminée à partir du 1^{er} mai 2025 et
- pour des remplacements les 5 et 19 mai 2025.

Cependant, toujours *prima facie*, peut seule être prise en compte l'expérience effective et certifiée par l'État membre concerné, en sorte que, contrairement à ce que fait la partie requérante dans sa requête, il ne peut pas être tenu compte d'une période couverte par une autorisation de travail délivrée par les autorités française mais pendant laquelle la partie requérante n'a pas effectivement travaillé.

A supposer, comme le font tant la partie adverse que la partie requérante, que la certification requise peut émaner de l'Ordre National des Médecins de France, la partie adverse n'a pu en l'espèce, au vu de l'attestation délivrée par cet ordre en date du 25 février 2026, tenir compte, tout au plus, que des périodes d'expérience suivantes :

- du 26 septembre 2022 au 30 juin 2023, soit 9 mois et 5 jours,
- du 19 décembre 2023 au 5 septembre 2025, soit 20 mois et 18 jours,
- étant, au total, 29 mois et 23 jours.

A première vue, à la date d'introduction de sa demande de reconnaissance des qualifications professionnelles – et à supposer même que cette date puisse être retenue plutôt que celle de la dernière attestation démontrant le caractère effectif de l'expérience concernée, ce qui, *prima facie*, n'est pas certain –, la partie requérante ne semblait donc pas disposer des trois années d'expérience certifiée requises en sorte que la seconde branche du moyen unique n'est pas sérieuse.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la durée de l'expérience acquise ne peut, *prima facie*, pas être calculée jusqu'à la date de l'acte attaqué puisque la partie adverse ne peut tenir compte que de l'expérience effective et certifiée.

Compte tenu du caractère cumulatif des conditions énoncées par l'article 2, § 3, de la loi du 12 février 2008 précitée et l'article 103, 11°, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, la partie requérante ne semble donc, à première vue, pas disposer de l'intérêt légalement requis à la première branche de son moyen unique.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 septembre 2026, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Emmanuel Jacobowitz,	conseiller d'État, président f.f.,
Xavier Dupont,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Emmanuel Jacobowitz